

(様式第4号) **上田市の自治の基本原則等を定める条例検討委員会 会議概要**

1	審議会名	上田市の自治の基本原則等を定める条例検討委員会 (第12回)
2	日時	平成22年4月24日(土) 午前10時30分から午後5時10分まで
3	会場	上田駅前ビルパレオ 2階 市民会議室
4	出席者	生田淳一委員、石坂陽子委員、井出操委員、荻原寿恵委員、木口博文委員 小林正幸委員、佐藤恵子委員、田口一朗委員、竹内充委員、立堀欣司委員 田中明委員、中澤信敏委員、橋詰真由美委員、原有紀委員、増沢延男委員 丸山かず子委員、宮尾秀子委員、宮島国彦委員、森田小百合委員 山野井智子委員、若林利治委員 【欠席委員】大塚貢委員、塩澤好太郎委員、土屋猶子委員、宮田保委員
5	アドバイザー	岩崎恭典四日市大学教授
6	市側出席者	大沢政策企画局長、関まちづくり協働課長、小宮山地域協働担当係長 銭坂主任
7	公開・非公開等の別	公開・一部公開・非公開
8	傍聴者	6人 記者 1人
9	会議概要作成年月日	平成22年4月30日

協議事項等

1 開 会 (関まちづくり協働課長)

2 あいさつ

・木口博文会長

この条例は、作ることが目的ではなく、いかに市民の皆さんに浸透して、活用されるかが重要。今後の市民との懇談会を含めて、より上田のまちづくりに活かせる条例となるよう、引き続きご協力をお願いしたい。

・大沢政策企画局長

・アドバイザー 岩崎恭典教授

中間報告に向けてここまでまとめられたことは、とても素晴らしいことですし、ご苦労だったと思います。これから、この中間報告を持って市民の皆さんのご意見を伺い、意見を反映させていく取組みが必要です。最終答申に向けてもうひとつふんばり頑張りたいと思います。私の関わっているところでも、上田市で検討を始めたころからずいぶん動きがあります。伊賀市では条例の見直しが始まりました。亀山市では自治基本条例が議会を通りました。それと合わせて議会基本条例を検討しているようです。残念ながらどこの市も検討中はそのセクションだけの問題だと思っていることが多いので、市民の皆さんへの周知と合わせて、職員への広報も検討委員の皆さんで検討してほしいと思います。子ども手当が全額給付できるかどうか分かりませんが、もしかしたら半額分は現物支給になるかもしれません。そのとき、その半額分をどのように使うか決めなければいけない。そのときにこの自治基本条例のルールが生きてくる。それを全部上田市が決めることが効率がいいとは思いません。地域で子どもを育てるために、私たちはここにお金を使いたいということを決めていけるようなルール作りでもあると思います。上田の重要なローカルルールをもうあと少し頑張りたい。

- 司会 (木口博文会長) -

3 中間報告(案)についての議論

(1) 前文、第1章 総則

運営委員会を代表して正副会長から説明

【質疑】

(委員)前文について、盛りだくさんであるが、読んでいてちょっと重いと感じた。前段の上田市の状

況をもっとスリムにして、後段の目的などをもっと増やしても良いのではないか。

(委員) 上田市を知らない人が読んで、上田市のことが分かるということを目指して、前段は書き込まれている。少し重たいかもしれないが、地元のことをもっと市民も知って誇りを持ってほしいという意味もこめてある。正確さとバランスについては十分議論を重ねてきたので、ご理解をお願いしたい。

(委員) 一番後段の部分に、市民が参画して作った協働の象徴であるというニュアンスを入れてほしい。上田市への愛着や想いをもっと織り込めないか。

(委員) 運営委員会でそういったことも議論に上ったが、全体的な文章を見てまとめた。今後市民の意見を聞いていく中で、皆さんの反応を確かめてみたい。

【岩崎先生からのアドバイス】

前文については、皆さんの思いがこもる部分であるので、十分に議論していただければと思います。上田の人に向けての思いを含むのであれば、前半がこのくらい重くても良いと感じます。歴史についてはがっちりとした裏づけがないと表現するのが怖いというところがあります。私の関わったところでも色々な議論がありました。住民自治や合併についてはまだ考慮の余地があってもいいかとは思っていました。用語の定義については、定義の前にこれを含む言葉が出てくるのは矛盾が出てくる場合がある。全体的な用語の統一と含めて矛盾をどう解決するかは考えてみていただきたい。ちょっと読み手に対して不親切かもしれない。

(2) 第2章 条例の位置づけ、見直し

第2分科会から説明

【質疑】

(委員) 自治という表現は難しい。

(委員) まちづくりという表現に置き換えたい。

(委員) 市民、議会、市などの順番はどう考えるか。

(委員) 市民に近いところから。市民、市議会及び市という順番で表現を統一したい。

(委員) 見直しについて、必要な措置を講じるということだけで良いか。具体的な方法やシステムを考えておいたほうが良いのではないか。また、市民意見を聴取することになっているが、反映や結果の公表についても加えるべきでは。

(委員) 作りっぱなしではいけないことは確か。ただし、それをこの条例の中に定めてしまっても良いのかは判断に迷う。条例に定めなくて市民が見直しの取組みを主導的に行うという意見がある反面、見直しのシステムをつくるには今がチャンスとも考えられる。

【岩崎先生からのアドバイス】

最高規範性は、これでいいかなと思っていました。市民・市議会・市の順番は、並列で市民に近いほうからという考え方でいいと思いますし、上田市としての意思決定をするのは議会ですから、その意味で言うと市議会に敬意を払わなければならないと思います。

見直しはこの位置でいいのでしょうか。良くあるのは最後にありますけれど、あえてこの位置にあるというのは、柔軟に見直しをする最高規範ということをより言いたいがためにここにあるのであれば、ユニークで良いとおもいます。

見直すときにはこの条例は出来ているわけですから、この条例に沿って進められるはずで。だとすると市民意見の聴取と限定する必要はない。必要な措置を講じるとだけ書いておけばいい。市民の皆さんの意見を聞いてみたい項目があれば、検討委員会の考え方に入れておいたほうが良いと思います。

(3) 第3章 市民

第1分科会から説明

【質疑】

(委員) 市民の責務について、「市民は・・・」と三人称で表現されているが、私たち市民は・・・と一人称にしたい。

(委員) まちづくりの役割分担として、市民の権利・責務を定めているところなので、市民は…という表現になると考える。想いは検討委員会の考え方で表現していくことが良いのではないか。

(委員) 「負担をします」という表現があるが、様々な事情の市民がいる中で、負担したくても負担できない人もいる。権利と義務というようなセットで考えることはよくない。

(委員) ここでは応分の負担としており、当然に0負担も含まれる。また、負担が出来なくても権利はある。ここは、受益に応じて負担をしていくという姿勢を示したいという項目。義務をしなければ権利がないという考えではない。

#### 【岩崎先生からのアドバイス】

条例で自ら市民の権利はこういうものがあると宣言し、その一方でこういう責務を果たさなければいけないというわけですから、これから市民の皆さんの意見を聞く中でも色々な意見があると思います。だからこそ、分科会での想いなどは考え方に盛り込んでおくべきだと思います。参加しない権利があるということも書いておいていただかないと分からない。不参加による不利益はないと明記することも考えられる。

責務について一人称にするかについて、伊賀市は最初一人称にしていますが、見直し案の段階では三人称にする方針です。条例形式ではほかとの整合性で言うと必ずしもいう必要がないのではないかと議論になりました。皆さんの議論の中で入れるという結論であっても当然それは良いと思います。行政内部としては、法令審査上大変厳しいと、伊賀市の担当者は言っていました。

権利と義務が裏表ということはよく言われますが、私たちが社会をつくっていく過程で何をしてきたかという権利を拡大することによって、負担は権利と義務から離して社会保障を作ってきたという歴史がある。義務を果たさなければ権利がないという主張は基本的に成立しない。だから応分の負担には0がある。それがないと先人が築いた近代社会が崩れてしまう。法律憲法で明らかなことなので、書き込むことはないかとは思いますが。

## (4) 第4章 情報共有

### 第2分科会から説明

#### 【質疑】

(委員) 原則の2項3項には議会が含まれていないが、含んだほうが良いのでは。

(委員) 議会の情報については、第6章に示されているので、ここでは大原則の第1項のみ両者を含む表現にしている。

(委員) 特に情報公開については、市民がどうしてもっと情報が取れるかという観点が見えてこない。公開の手続きがもっと具体的に示されるべきではないか。また、なぜ公開するのかという理由も示されていない。1項では公開しませんが、1項の解説では公開しなければならないとなっており、表現が一致しない。

(委員) 情報公開の手続きなどについては、現在も情報公開条例などで詳細が定められている。分科会での議論の結果、ここでは大原則のみを載せるということになったので、このような簡潔な表現になっている。

(委員) 個人情報の保護については、表現をもっと厳しくした方が良いのではないか。

(委員) 義務規定への修正を考えます。

(委員) 行政評価の項目があやふやである。誰が客観的な評価をするのか、結果をどのように市民に見せて、結果をどう活かすか見えてこない。評価でふらふらしてはいけないのではないか。

(委員) 評価については、執行機関の項目として検討してきており、今回情報共有の項目に入っているが、その章に合致する表現になっていない部分もある。評価については費用など総合的に検討した結果、外部監査を導入するのではなく、行政の自己評価をしっかりとさせていくという方針でまとめている。

#### 【岩崎先生からのアドバイス】

会議公開の原則など、条文を読んだら分からないことでも、考え方を読めば分かることがある。考え方に書いてあるのであれば、考え方に書いてあることを条文案に書いてしまえばそれで良いのではないか。そういった整理が、情報共有の部分には必要なのではないか。考え方と条文案の整合性はきちり

しなければいけない。情報の公開は基本的に何事も隠しませんよということ。けれども個人情報の保護は絶対守りますよということですから、これは矛盾すること。個人情報に関することはどんな情報公開請求であっても市は決して受け付けませんというスタンスを言うためにワンセットで語られているのですから、相互に義務表現でいいと思います。説明責任の2項目は私は良いなと思いました。市民相互に説明責任を果たすよう努めるというのは非常に良いですね。知る権利と取得する権利の違い、取得する権利はアクセス権が整理必要。

評価についてはPDCAのCを充実させるということであれば執行機関でもいい。評価をして結果を分かりやすく公表し、活かして改善するということが責務として書けばそれで足りると思います。評価で時代に迅速に対応していく部分もあるし、評価でふらふらしてはいけないところも、これからの行政は持っていなければいけない。

## (5) 第5章 住民参加・協働

### 第1分科会から説明

#### 【質疑】

(委員) 地域コミュニティが分からない。定義を最初に入れておくべきではないか。

(委員) コミュニティについては分科会でもう一度、考えを統一して、話し合いを持ちたい。

(委員) 地域協議会に付いてはコミュニティに含まれないのか。

(委員) 地域協議会は附属機関であるのでコミュニティには入らない。ただ、何らかの形で条例に入れるべきかどうかは、引き続き検討できればいいと考えている。

#### 【岩崎先生からのアドバイス】

住民投票の主旨は考え方に含まれるものではないかと思います。

地域コミュニティについては、地域コミュニティという概念が分科会でも意思統一されていない感じですが、地縁による住民というのが重複して出てくるので分かりづらくなっている。それと地域社会の現地住民というのは誰のことを指すのかが不明確。地縁による住民と、地域社会の現地住民と公益性の高いコミュニティを含む「地域コミュニティ」と自発的な協働体を「地域コミュニティ」という。大きく分けてこの二つの見解がある。今あるものが地域コミュニティなのか、将来やるものが地域コミュニティなのかこれはかなり深刻な亀裂。これからの上田のまちづくりで何が必要なのか。まずは地域の絆がなくなっている。それを回復させる役割が先ず必要。次に安全で安心して心豊かに暮らすことが出来るような地域社会を実現するために具体的に何かをやるということが必要。具体的に何かをやるためには、テーマコミュニティもあるし、自治会もあるし、公民館の様々な活動も必要だと思います。それらが今はいろいろな形で動いているけれども、実は地域をどう良くしていくかという絆がないのではないかと。絆をどうつくっていくかということが、この協働体ということだと思う。それをあえて言葉で表現すれば、この上田独自の「地域コミュニティ」ということばという理解だと思う。その絆を修復する役割を誰が担うかと言えば、それはあるところでは自治会であるし、あるところでは地域協議会であるだろうし、それは地域によって違いがあってもいい。逆にこういう条例で一律に決めてしまったらかえって住民が動き難くなってしまわないか。地域で考えるときにこの条例の主旨に沿って考えようというくらいの軽い決め方にしておいて、後は地域で決めてもらうということでもいい。そのときに地域とは何かという問題がある。それはある意味、市の考え方ではないか。ある程度の手順を示して地域の自主性を担保するような、選択できる余地のあるような制度設計というものが、この種の条例には望ましい。自治会が今まで絆を作れたのは任意の団体だから。強制の団体では参加を拒否する人がたくさん出る。条例というものは往々にして、解説が忘れ去られて条文だけが一人歩きするものだとおもっている。義務は守らない場合、それに対してペナルティーが課されなければいけない。自治会は人と人をつなげるために様々な活動をしている。それを強制してペナルティーを課すようなところに私は住みたくないです。人と人とのつながりが足りていないから、今自治会は重要です。ただ、今後の少子高齢化していく地域社会をどうして行くかというときには、自治会だけではなかなかいろいろなことが出来ていかない。そうしたときに地域をどうしていこうかと考えて実行していくのが、この地域コミュニティになるのかと思う。その地域コミュニティの設立の母体がどこでもあっても良いけれども、いくつかの条例に

合致する団体(地域コミュニティ)に対して市は支援をするということだけ書ければそれで良いのではないか。余り細かいことまで書いてしまうと身動きが取れなくなってしまう。条例の基本的なスタンスは「行政には厳しく、住民には自由度を出来るだけ広げる」。行政を縛り住民が自由を広げるために条例はあると思っています。地域コミュニティを考えると、皆さん方がいかに使いやすいものになるように書くかということが基本だと思います。

事業者はどこかで入れておかなければいけないのではないか。企業の社会的責任もあるし、コミュニティの中に企業の社会的責任というものがあってもいいような気がする。

## (6) 第6章 議会・議員

### 第2分科会から説明

#### 【質疑】

(委員)議会の責務として、監視牽制機能と、政策立案機能両方に努めるように読めるが、監視牽制機能は、努力では困る。監視牽制はしっかりやらしてもらわなければいけない。

(委員)現在の文章ではそう読めてしまう部分がある。分科会の想いとしては、おっしゃるとおりなので、表現を検討したい。

(委員)議員の責務の考え方を読むと、特定の地域の課題を考えるように読めるが、もっと広く市全体を考えてほしい。

(委員)ここでの地域の課題とは特定の地域を示すのではなく、市全体を含めた表現。

#### 【岩崎先生からのアドバイス】

議会の関係は、これから議会が独自に色々対応されるのではないかという期待を込めてエールを送っているという感じですね。地域コミュニティが機能を果たしだすと、議員さんは地域のことに時間をとられることなく、上田市全体のことを考えた議論をしてくれるようになっていく。地域コミュニティは、議員さんが上田市全体のことを考えるという、いわば本来の役割に戻っていただける仕組みでもある。皆さんの検討を受けて、たぶん議会基本条例というものの検討をしていくことになるだろうと思います。地域という言葉は余り使わないほうがいい。地域についてみんなが思っている広がりが違うから。定義するか使わない。

## (7) 第7章 執行機関

### 第3分科会から説明

#### 【質疑】

(委員)執行機関の関係などがしっかり分かっていないと、表現が分かりづらい。似ているようで表現が微妙に異なるものなどあるので、表現の統一などと含めて用語を整理したほうがいい。

(委員)市の役割として、市民の要望を的確に把握するとあるが、自ら課題を見つけ出す姿勢が必要なのではないか。

(委員)分科会で再検討する。

(委員)職員の責務に限ったことではないが、自治ということで内向きの表現が多い気がする。もっと外向きの表現があってもいいのではないか。国の情報の取得、自主財源を探す取組みなどの視点があってもいい。

(委員)確かにそのとおりと感じる。市民の意見を聞いていく中で、盛り込んでいけるところには盛り込んでいきたい。

(委員)附属機関について、公募や団体代表、男女の均衡について配慮することは分かるが、地域バランスにも配慮してほしい。

(委員)適正な行政運営と公益通報が一緒になっているが、分けたほうが分かりやすいのではないか。また、公益通報とは何か解説が必要だと思う。

#### 【岩崎先生からのアドバイス】

基本条例を何のために作るのかということ、これからの少子高齢化の時代の中で、もう一度市民の役割とか行政の役割を見直そうということが一つ。それから、これは条例ですから、条例は基本的に行政を

縛るもの市民の自由を確保するものです。そういう点から言うと、行政の縛り方の一覧表でなければいけないわけです。市民が行政にどのように参加できるか、様々な制度や参加の手段の一覧表であることが必要。だからこそ余り細かく書く必要がないともいえます。この条例が出来た暁には解説書が作られますから、そこに細かい制度の概要などが分かるようになるはずです。そういう使い方もあるはず。だからこそ、もう少し用語を整理していかないといけないかとおもいました。地域コミュニティのことがここにも関わってきますので、そこがこれからの健闘のポイントとなると思います。

#### (8) 第8章 連携・協力

##### 第3分科会から説明

##### 【質疑】

(委員) 先ほども意見が出たが、外を見る姿勢がもっと盛り込まれたら良いと思う。

(委員) 在縁市民、交流市民が良く分からない。表現を分かりやすい表現にしてほしい。

##### 【岩崎先生からのアドバイス】

全体を通してのアドバイスと合わせて。

#### (9) 全体を通しての岩崎先生からのアドバイス

条例にしていくということは、特に言葉が、住民にとってどんどん分かりづらくなっていく。ところが、条例は法律の一種ですから、そういう用語を使わなければいけません。今は議論で理解できていることが、法律用語を厳密に使うようになると、徐々に分かりづらくなっていきます。だからこそ、今の段階で新しい項目を入れるかなどは、今が考え時。また、今後解説をつくる中で、皆さんからの疑問点、市民の皆さんから出た疑問点を、皆さんが分かる言葉で解説するというのもこれから一つ作業として出てくると思います。

地域コミュニティはこれからの上田市にとって重要なものであります。それに応じて行政組織のあり方も、職員の働き方も変えていかなければいけない。広域連携の話も地域の話があってこそだと思います。上田市がどこかの市とつながっているわけではなくて、上田市の真田が、群馬県とつながっているとかそういう重層的なつながり方がある。そうすると、広域連携がこのままで良いのか、「等」といった言葉で逃げるか、今後検討していかなければいけないことだと思います。

これからどんどん詰めて検討していけば行くほど、皆さんは分かっているけれど、市民の民さんはわからないというものが出てきてしまう。それを前提にもう一度見直していただければと思います。

#### 4 今後の予定

##### 市長への中間報告

：平成 22 年 5 月 17 日 10 時から 上田市役所南庁舎 3.4.5 会議室にて

中間報告後、市民懇談会（PI）の開催、パブリックコメントなどに取り掛かる。

#### 5 閉 会