

会 議 記 録

高松市附属機関等の会議の公開および委員の公募に関する指針の規定により、
次のとおり会議記録を公表します。

会 議 名	高松市自治基本条例制定委員会 第5回会議
開催日時	平成21年3月30日(月)18時～19時50分
開催場所	高松市役所 3階 32会議室
議 題	(1) 情報共有(修正案) (2) 執行機関の役割と責務について (3) 市民自治推進の制度等について (4) その他
公開の区分	<input checked="" type="checkbox"/> 公開 <input type="checkbox"/> 一部公開 <input type="checkbox"/> 非公開
上記理由	
出席委員	中川委員長, 鹿子嶋副委員長, 大須賀委員, 河田委員, 多田委員, 中條委員, 柘植委員, 鶴見委員, 福家委員, 森田委員
傍 聴 者	4人
担当課および 連絡先	企画課 839-2135

審議経過および審議結果

次のとおり会議を開催した。

(委員長)

まず、協議に入る前に報告させていただく。ただいまの出席者は10人で、委員12人のうち半数以上の方が出席していることから、高松市自治基本条例制定委員会設置要綱第5条第2項の規定により、会議が成立していることを報告する。

－以後審議－

(委員長)

前回の会議では、情報共有、市民の役割と責務、この2点について、協議いただいた。本日は、前回会議での協議を踏まえての修正案について、また執行機関の役割と責務について、市民自治の推進の制度等について協議をお願いしたい。

本日の協議項目の前に、前回会議で意見があった「ですます体」で表記することについて検討いただいたと思うので、事務局から報告をお願いしたい。

(事務局)

それでは、前回会議で、事務局側で確認することとなっておりました「です・ます体」を使用する場合の問題点等について、報告させていただきます。

自治基本条例では、条例自体を住民に分かりやすくするように条文の規定を「です・ます体」で表記しているものも見受けられるところですが、ただ、文末だけを「です・ます体」に変えただけで、その条例全体が分かりやすくなる^{ると}とは限らないというのが市の法制事務を担う所管の考え方です。

審議経過および審議結果

また、法令分は書き表す場合には、法令用語が多数存在することから、例えば、接続詞について、「又は、若しくは」がありますが、大きな意味の接続に「又は」を用い、小さな意味の接続に「若しくは」を用いるといった厳密なルールがあり、親しみやすく、分かりやすくするために、「あるいは」とか「や」などを用いると、先ほどのルールがなくなり、意味合いが分からなくなってしまうことも危惧されるとの見解です。

ほかにも、「みなす」「推定する」のように、それぞれ厳密な意味を持っていて、ほかの単語に置き換えることはできない単語もかなり存在するとのことです。

将来自治基本条例にどういった規定が加えられるか分からないこと、また、多くの条文を有し、その中には、ほかの単語に置き換えることはできない単語もあると考えられることから、制定委員会で特に希望がない場合は、現行の表現「である体」を採用するのが良いのではないかという見解を法制事務を担う総務課からいただいておりますので報告いたします。

(委員長)

只今の検討結果報告について、何か意見質問ありましたら、発言いただきたい。

安定的な法令制定の時の技法というのが全国共通で出来てしまっているのので、「ですます調」にしてしまうと齟齬をきたすというのが、十分有り得る意見かと思う。それからもう一つは、基本条例が「ですます調」になってしまうと、他の条例も全部「ですます調」に変えないといけないのかということに波及する可能性もある。以後は「である調」でいくという事にする。

では、協議項目(1)(情報共有)の修正案について、事務局からの説明をお願いしたい。

(1) 情報共有(修正案)

(事務局)

～事務局から資料5-2について説明～

(委員長)

情報共有の修正案についての説明である。

前回の議論は、過程情報の公開ということの情報共有のところに明確な条文として入れていたのだが、これはむしろ行政側の説明責任、あるいは市民参画の制度を多角的に担保するものによって実体化できるもので、ここにあえて掲げることではないのではないか、ということでカット。前回の議論の落ち着いたところはこういう修正案になるという説明である。

これに対して意見、質問はあるか。その他は、情報公開、個人情報保護もこれで妥当ではなかろうかという落ち着きだったと思う。

では、情報共有の修正案について、出された資料の修正案のとおりとする。

それでは、次に協議項目(2)(執行機関の役割と責務)について、事務局からの説明をお願いしたい。

(2) 執行機関の役割と責務について

(事務局)

～事務局から資料5-3について説明～

審議経過および審議結果

(委員長)

今、説明いただいたたたき台原案について、意見、質問はあるか。

もう一度念のため確認するが、上の「市長が」というのと下の「執行機関」がというのとは、執行機関の中にも市長は入ってくる。上の条文は市長だけ、下の条文は市長を含む執行機関。そういう形になっているということを理解いただきたい。その他の執行機関として市長と分けてしまうということもあるが、ここで執行機関としているので、次の条文も市長を含んでいる。

(委員)

定義のところ、そこあたりはキッチンとした形になるのか。

(委員長)

定義のところでは執行機関と定義していたか。

(事務局)

定義はまだだが、今考えているのは執行機関として市長を含めた形で考えている。

(委員)

執行機関というタイトルだが、職員が入っている。条例の構造とも差があり市民、議会、前は行政だったが、執行機関に変えているが、職員も含めて執行機関というのかどうなのか。

(委員長)

あえて執行機関という言葉を使うのであれば、地方自治法上は執行機関および補助機関であるが、そういう堅苦しい言葉は止めよう。行政でもいい。補助機関といった場合、職員の責務が補助機関の責務になってしまい、余計に堅苦しくなる。あとは、執行機関の後ろに「等」を入れるとか。そこは任せる。

後ろの比較表が役に立つ。誠実かつ公正は入っている、市民の信託も入っている、職員の育成は次の項に入っている。市政運営方針を定める、これはない。効率的、効果的な組織運営とか行財政運営、市民の意向把握というのは次の節にてくるからはずしている。

(事務局)

行財政運営や市民意向については次の市民自治推進の制度等のところに入っている。

(委員長)

執行機関の責務も再掲されているので、重複している。次の条文であえて謳っているのは職員の育成である。職員の責務は誠実、効率的、能力向上、法令遵守、まちづくりへの取組が入っている。全部謳われている。

この一番上の条文の第2項「市長は自治の基本理念に基づき」とあるが、この自治の基本理念というのは、前のほうの条文を受けている基本理念か、地方自治法の基本理念か。

(事務局)

ここで掲げているのは、前に基本理念としてこの条例に掲げている基本理念である。

審議経過および審議結果

(委員長)

それでは、第何条に掲げる基本理念と言ったほうがいいのか。明確に第何条の基本理念に基づきにしておいたほうがいいのか。地方自治法上の基本理念は、地方自治の本旨に基づきと1条文あるだけ。何も基本理念を謳っていないのと同じ。やっぱり自治基本条例の基本理念である。

他、何か意見はあるか。

(委員)

真ん中の執行機関の役割と責務のところは、自らの判断と責任においてと書いている。市長と職員のところは市の代表者として、市民のために働くものとして、若干違うので、自らの判断と責任においてというのは当たり前なことなので、書くことが必要なのか。後ろの誠実かつ公正に実行するのは当然のこと。

真ん中の執行機関のところの執行機関相互の連絡を図りながら、とは連絡を図るのか、連携を図るのか。

(委員長)

連携である。

(委員)

その後ろの行政機能を発揮するの「機能を発揮する」という日本語がどうなのか。法律用語で片付けられたらいいのだが。職員の責務の最後の項目だけ努めるものとする、その上は努めなければならない。この違いに意味があるのか。

(委員長)

他市を見てみると、自らの判断と責任においてというのは、その職務に応じてというのが多い。教育委員会は教育委員会の職務に応じて、選挙管理委員会は選挙管理委員会の職務に応じてとなるわけだろう。自らの判断と責任においてと言ったら、好き勝手やっていいのかとなる。ここはやっぱりその職務に応じてとした方がいいのではないか。事務局反論はないか。

(事務局)

この執行機関の部分については参考資料5-5の地方自治法の抜粋、こちらの部分の執行機関の所で、「自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する」と言った文言があることから、盛り込んだものである。

(委員長)

自らの判断と責任、これは最高責任というものである。あなたの責任ですよという。

執行機関の長が行政処分においても被告になる。あるいは、原告になる。その判断と責任は重たいですよという。そういう意味では分かるのだが、それだと「市長は」にも入れないといけない。市長のところは自らの判断と責任は書いておらず、執行機関全体で書いてある。下のほうも市長も含んでいるのだが、バランスが悪い。

(委員)

今の執行機関が責任を単独で負うという部分は地方自治法に書いてあることで、これは基本ですから書いても書かなくてもいい。この部分は読む限りでは、執行機関の部分は複数執行機関があるので、各執行機関はそれぞれ与えられた処々の事務をちゃんとやりなさい、やる時には相互に連絡してやりなさい、

審議経過および審議結果

自治体として頑張りなさい、ということ。複数の執行機関が存在するとういうことを前提にイメージできるので、この条文の項のまとまりとしては、その職務に応じてという部分のほうがしっくりくる。

(委員長)

それとやっぱり連絡だけでは駄目ですね。連携である。

(委員)

連絡と言う言葉は使われているのか。

(委員)

地方自治法にある。

(委員長)

昔、連携と言う言葉が無かった。22年当時の連絡という言葉は今の連携ぐらいの意味だった。

やはり、連携でどうか。もう一つ、委員からの執行機関は地域のまちづくりを推進するになっているが、職員は地域のまちづくりの推進に努める。これについては、理論的に説明できる。職員は地域のまちづくりを遂行する義務は無い、努力規定である。首長は義務がある。

(委員)

職員のところの1, 2, 3で「遂行しなければならない」と「努めるものとする」となっている。執行機関のところの差は構わない。

(事務局)

2項の専門的知識の習得は努めなければならない、となるが、3項の地域のまちづくりの推進については、セクションによれば、ぜんぜん係らない部門も場合によってはあるため、努めるものとするということで温度差を設けている。

(委員)

表現の事で、実際職員の努めの中で、どちらがキツイ弱い表現かというのと、どうなのか。

(委員長)

「努めなければならない」の方がキツイ。

(委員)

職員3000人のアンケート調査をしている。アンケート調査の結果を見て貰えば強いほうがいとよく分かる。

(委員長)

市民の感情からしたら、何でももっと縛りをかけて、職員にもっと働いて貰いたい気持ちになるのは分かるが、職員の立場に立ったら、家に帰ってまでまちづくりをやらされているのかと思って、反発されてもいけない。

(委員)

気持ちとしては努めなければならない。それで議論上、押し通せるだろうか。

審議経過および審議結果

(委員長)

努めていないからと、分限規定を発動するなんて事を言われたいか。能力向上に関しては、評価に反映する。一向に自己研鑽していない、という場合昇進昇格にも影響する。地域のまちづくりの推進に努めていない、昇格を遅らせるという事になったら、公平委員会に上がってきたときに、この条文で太刀打ちできるのかということ難しい。

(委員)

同じ努めると言う言葉なので、意味合いが分からないというか、どっちが重いのか分からない。下側の努めるものとするというのは、もう少しいい言葉がないかと思う。

(委員長)

解説集なんかで、そこまで詳しく書いたら、返って興ざめにならないか。「努めるものとするなら、努力するふりをしたらいいのです。努めなければならないなら、努力する責任があるのです。」と、そういう書き方になってしまう。所謂、法令規定という努力規定と努力義務規定という言い方である。下側が努力規定、上側が努力義務規定。この通り、いきましようか。

(委員)

市民委員会でもまちづくりについて、「must」と書かない話が出ていたので、それについてはいいと思う。市民委員会でもう一つ議論となった話が、執行機関に係る、先ほどの「自らの判断と責任」、これは地方自治法に入っているということだが、自治法をどうこうではなくて、行政機関もしくは職員そのものが、法律に書いてあることだけを粛々と真面目に公正にこなしていけばいいのか。それとも、職域、法律の書いてあるところまでは頑張ろう、やろう、やってみようということまで求めるのか、という議論があった。自らの判断と責任と書いたほうが、法律の範囲内での自らの判断と責任で、これをやったほうがいだろうと、やってもらえそうな気がする。職域に応じてと書かれたら、その法律の根拠となるものから越権しては絶対にするなという、それは安全でもあるのだろうが、行政職員または、行政そのものの創造性を奪ってしまうのではないか、という話は市民委員会でもあった。市民委員会では、創造性まで謳うと逆にリスクも、暴走する可能性もあるので、職員については書けないというところで落ち着いた。

(委員長)

その議論もおもしろい議論だが、むしろ、自らの判断と責任においてというのが、自治法上の条文をそのまま使っているということから考えるとかえって堅苦しく解釈される危険性のほうがある。その職務に応じてと入れ替えることに関しては、私は賛成である。今、委員が言ったことを生かす条文は、「市長は第何条の基本理念に基づき」で、反映されると思う。今の話は、自治体が行う仕事の中で法定受託事務と言って法律によって定められた、仕事に関しては法律に極めて忠実にやらないといけない。その他に自治事務というのがある。これは、各地方公共団体が創意工夫を凝らしてやらないといけない部分なので、高松的にはどうするのか。何を大事にするのか。前のほうの基本理念、基本原則のところでは反映する。そういう構造になっているのではないかと思う。

自らの判断と責任と言うのが、すごく自由裁量があるかのように思っていたが、地方自治法にこう書いてあるのは意外だ。

審議経過および審議結果

今、委員がおっしゃった箇所、高松的に工夫していく箇所は個別にはまだまだ出てくると思う。総合計画の作り方や、予算の明らかにさせ方、情報の透明性と公開性等。そこら辺で一度点検してほしい。

それではよろしいか。

今のところは第〇条、市長の役割と責務の第2項。自治の基本理念では少し抽象的なので「市長は第何条の基本理念に基づき」に変えてもらう。次の条、「執行機関はその職務に応じて」にして、「執行機関相互の連携を図りながら」に変えてもらう。その下の最終条はこのままで置いておく。つまり、努力規定にとどめておくということにさせていただく。

それでは3番目のところに入りたいと思う。協議項目3。市民自治の推進の制度について、事務局からの説明をお願いしたい。

(3) 市民自治推進の制度等について

(事務局)

～事務局から資料5-4について説明～

(委員長)

何か意見質問ありましたら、発言いただきたい。

市民委員会の提言は一応全部網羅されているとみていいか。お気づきの点はないか。

法令遵守とかコンプライアンスに関してはどれが反映していると考えたらいいか。

(事務局)

法令遵守は、この制度等の中に規定はないが、職員の責務の中に法令遵守について、盛り込んでいる。

(委員長)

法令遵守はそうである。コンプライアンスシステムまでには踏み込んでいない。高松市はコンプライアンスのシステムを持っているか。公益通報制度はある。

(事務局)

制度的にはある。

(委員長)

それでは、これについてはどう扱うか。ここに入れずともよいか。職員の倫理規定で謳っている程度でよいか。

1つ1つみていく。

まず、総合計画は「策定に当たっては、市民参画の機会を確保する」、それから「効果的かつ着実に推進するため、定期的にその進捗状況を市民に公表する」、「適切に進行管理を行う」となっているので、これはかなり踏み込んでいる。それから財政運営の第1項と第2項はどこでも同じようなことを言っているし、これは当然のことをそのまま書いているが、第3項が特筆すべき。出資法人に関してまで書いてあるというのは、あんまり多くは無いが、実際は、この説明責任はある。

議会への報告義務があるのか。それから市長の検査権が及ぶのは出資比率25%以上でしたかね。次の説明責任。ここがパブリックコメントの根拠条項となるのか。

審議経過および審議結果

(事務局)

パブリックコメントは、パブリックコメントで、別に市民参画の制度の中に入っている。

(委員長)

パブリックコメントは立案過程だけ。実施、評価の各過程はパブリックコメントではない。これは、結果説明責任である。パブリックコメントとは、市民参画である。説明責任ではなく、市民参画制度である。

(委員長)

要望等への対応、これも穏やかな書き方ではないか。行政手続は行政手続条例がどこにでもある訳だから、これ以上の書き方が出来ないと思うのだが、どんなものか。

(事務局)

逆に言うと、これ必要かなと思うぐらいである。

(事務局)

外部監査にしても、しなければならないとわざわざ言う必要があるのか。

(委員長)

一般市などは外部監査に意味がある。中核市だから、包括外部監査が地方自治法上義務づけられている。

行政評価のところは新しいであろう。特に外部評価を入れると言うのは。ここに関してはむしろ穏やかではないのか。

さっき言った、コンプライアンスだけが気になる。職員による公益通報制度。これは、議員から口利きがあったとき、すべてを記録に残して保存するという制度とも繋がってくる。

(事務局)

その制度もある。

(委員長)

それならば、公益通報についても書いてしまえばいいのではないか。

(事務局)

そういうのも必要だということで今、「高松市公益通報処理要綱」「高松市職員公益通報処理要綱」がある。

(委員長)

自治基本条例で担保してしまえば、要綱でもいい。まだ条例までなくても、今のところは要綱でも構わない。

皆さん、コンプライアンスシステムは理解共有出来ていただけたか。例えば上司が悪いことをしていたら通報しに行くということである。問題は市長が悪いことをしている時に誰に通報しに行くかということ。これは困る、ので、本当は外部委員会を持たないといけない。内部では限界がある。会社の中におけるセクハラ委員会と同じで、社長自らセクハラをしている時に、言いに行くところが無いので、今日大学などでは外部に委員会を設けている。

審議経過および審議結果

(委員長)

そこまでやっているのなら、入れても問題ないのではないか。

(委員)

そこまでなら、もう全部入れた方がいいのではないか。

(委員長)

他市でも公益通報を入れている所はある。

(委員)

コンプライアンスが注目され始めてここ数年である。

(委員長)

上越市も公益通報がある。

法令遵守を書いている限りは、公益通報を入れないと、今日的にはくすんだ感じにならないか。

これについては、この委員会が独走するわけにもいかないので、「入れたらどうか」と言ってボールを投げた。それを次回、一度持って帰っていただいて、持ちこたえられるなら条文にさせていただき、無理なら法令遵守程度で止めておくということにする。

(事務局)

次回までに整理する。

(委員長)

そういう制度を持つことで、行政内部が、がたがくることもあるから、必ずしも理想論に走っていないので、高松市的にどの程度実現可能か見つけて、検討の上返事下されば、結構である。

後、あくまでも、仮の話だが、他の市において、市民オンブズパーソン制度を設けているところもある。これについては高松市的にはとても、作るころまで来ていないというのであれば、見送っても構わないが、市民的立場から言えば、大きな市になればなるほど、オンブズパーソン制度が欲しいと思う、このへんは如何か。

上越市もある。この点についても、お持ち帰りいただいて、検討いただきたい。

(事務局)

他の都市との比較表の中で、その他の項目に挙げてあるほとんどが政策法務である。項目としては政策法務も他の都市であるが、高松市の自治基本条例案に今のところ入れていないので、それについてもお諮りいただきたい。

(委員長)

政策法務が抜けているので、入れたらどうかという意見が出たが、これは入れたほうがいい。

さっきの委員の、意見はむしろ政策法務の項を起こせば生きてくる。主体的な政策立案・実行である。高松ほどの街なら、政策法務を入れておいた方がいい。

これは検討課題ではなく、入れる前提で次回、提案して貰えるか。

審議経過および審議結果

(委員)

市民委員会でオンブズマンの話は少ししか出なかったのだが、市民委員会でオンブズマンをさらっと流してしまったのは、そこから「僕たちに」というイメージが強すぎて、協働というところ強く進めたいので、そちらを優先する場合、あまりオンブズマンだけを独立させる方法は、対立型をさらに進めるのではないか、という警戒感があり、避けてきた。オンブズマンを別個で作ろうという話はなかった。

(委員長)

穏やかな意見だと思う。

ここでオンブズパーソン、オンブズマンを最近オンブズパーソンと言い換えているのだが、オンブズパーソンを設置するという意味は、公設オンブズマンである。大阪市などがやっているのは私設オンブズマンである。

公設オンブズマンの場合は多くの公設オンブズマンとしての義務や責任が発生してくる。あくまでも、中立を保たなければならないという責任が発生するので、ある特定の政党ばかりを支持して、違う政党を攻撃するようなことを言うのもいけないし、個人を攻撃するというのも避けなければならない。公設オンブズパーソンの場合は、透明性、公正性、中立性、というのが問われるので、それなりに責任のある人が就かないといけない。公設ご意見番みたいなものである。

むしろ市民委員会では今、委員が言ったような意見があったので提案しなかったということも含めて市内部でどうかということも返事いただけたら結構である。

政策法務は入れていく方向でお願いします。

そのほか、意見はあるか。

(委員)

財政運営のところに「次の世代に大きな負担を残さない」とあるが、基本条例の言葉としてどうか。当たり前のことなので、むしろどうこう言う問題ではないのだが。

それと、2ページの行政評価、外部監査のところ。行政評価のところは「効果的かつ効率的」で、外部監査は「効率的かつ効果的」、行政組織は「機動的かつ効率的」となっている。整理をしたほうがいいのではないか。

(委員長)

その場合は効率的が先であろう。効率的かつ効果的である。

「次の世代に大きな負担を残さない」というのをどう扱うか。最近よく次世代へ負担を残さないという言い方が、コンセンサスとなってきているから、この言葉が出てきたのであろう。これを一昔前の言葉で言うと、どういうことか。将来的な見通しを踏まえながらとか、そういう言い方であろうか。それではますます分からない。

現実には将来に負担を残すような財政運営を殆どの自治体はやっている。「公債発行したら終わりだ」という発想がある。一般会計の規模と同じぐらい発行する。高松市レベルだと1,400億ぐらい。特別会計を入れれば、2,300億ぐらい。一般会計1,300～700億ぐらいの公債を発行している。

(委員)

私も「次の世代に大きな負担を残さない」とうのは、言葉として「ですます体」でなく、「である体」でいくと決まった割にはちょっとという風に思った。比較したら、例えば長期的というような方がいい、ここだけ取って付けたように、話し言葉のような感じがする。

審議経過および審議結果

(委員長)

では、「長期的な視点から財政収支を十分考慮した予算編成に努め、健全な財政運営を行わなければならない。」とする。

(委員)

執行機関というのは、表現としてどうなのか、執行機関がずっと並んでくるので違和感を覚える。市、市長、市長等という表現のほうが、柔らかいのではないか。

(委員長)

最初の定義のところで執行機関とは何を指すと説明して1回全体を流さないと仕方ないと思う。それを頭に入れられないまま読んでみると、ものすごい抵抗がある。定義のところでそれを説明して貰って、本条文はこれでいかないと、仕方ない。

(委員)

負担の意味は、状況から変わってくると思うが、この言葉は今回負担を残さないというのがすごく伝わる。長期的なというのは長い視点で考えるということだが、ちょっと「長期的な」だけでは、財政運営の「負担を残さない」とは、違う気がする。

(委員)

次世代配慮みたいな、例えば財政だと負担と言う話だが、住みやすい環境とか次世代配慮はかなり広い。

入れるのであれば、前文あたりで謳えるのではないかと思う。

(委員長)

次世代配慮は、持続可能な発展とも繋がってくるわけで、そういう事をここで言っている。財政的にも政策運営的にも持続可能な発展を視野に入れることが、前文に入れられたらいい。

(委員)

要望への対応のところで、「迅速かつ誠実に」は、もう少しいい言葉はないか。例えば、中間で、もう訳が分からないような返事になって終わってしまうのではなくて、「迅速かつ正確」に。もう一言何かが入ったら、「迅速かつ誠実」では、形式的に流れてしまうのではないか。何か言葉で表現できる字句でもあれば教えて欲しい。

(委員長)

これ以上に書いてあるのを知らない。誠実に答えると言うのが、その中に正確さも入ってくると思う。迅速と言うのはスピードである。誠実というのは当局が示す、姿勢と中身の問題。だからかなり抽象的ではある。委員さんは、もっと正確にということを行っている。

(委員)

意見・要望の内容によると思うが、従来色々な要望が時間の経過と共に終わってしまう。それが解決だと。

審議経過および審議結果

(委員長)

他の市でこれ以上の書き方をしているところはあるか。

伊賀市はかなり詳しい。「市は、市民から苦情、要望、提言、意見等があったときは、速やかに事実関係を調査し、誠実に答えるよう努めなければならない。」「市は、市民の苦情、要望、提言、意見等に対応するため、適正な機関の設置に努めなければならない。」つまり、これは公聴対応機関をきちんと設けますということである。

上越市はもっと詳しい。川崎市の苦情不服等に対する措置、これは行政処分に関することまで含んでいる。単なる苦情だけではなく。不服なので、不服申し立ても入っているのか。これは審査会とは別に作るということである。上越市はそういう苦情を適切かつ迅速に処理するために、オンブズパーソンを設置するという流れになっている。

ここは甘いのではないだろうか。もう少し、当てはめないといけない、というご意見か。

(委員)

危機管理体制の整備等のところで、どちらも「図るものとする」「講ずるものとする」とあるが、なんとなく、暢気な感じがする。ここは「ねばならない」ではないのはなぜなのか。

(委員)

やりますと言うことは、今現在どんな状態なのかということとの関係で、今やっているけれどもそれ以上に、という事なのか。

(委員長)

今のところ、危機管理体制はどうか。

(事務局)

財産の安全性の確保が出来るよう整いつつある。

(委員)

別にそう強くこだわる訳ではないのですが、30年以内に50%の確立で災害が起こるとの話が出る中で、このところの整備は出来るだけ早くしなければならない。この条文から、その切実さが少し伝わってこなかった。

(委員長)

ここで、事務局から見解があれば助かるのだが、「図らなければならない」と「図るものとする」というのはやっぱり違う。

(委員)

市民委員会でこれを討論する時に財政措置を位置付けたのは、次世代に負担を残さないという事は、あまり借金をするなということだが、もしものときはそんな事を言っている場合ではないから、借金してもいいよという抜け道を作ろうということで、ここに「財政措置を速やかに講ずるものとする」と入れたらどうだという話をした。では、災害があったら赤字をいっぱい出すのか、それは違う、マストではないと思う。危機管理はマストだが、財政措置はマストではない。財政措置が当然出来る道をここで開く。大災害になったら今度は出すが、必ずそれをするかどうかというのは分からない。マストではないと思う。

審議経過および審議結果

(委員長)

どちらにせよ、やりますという事を宣言している。やりますと言っている訳だから、きつい事はきつい。

「ねばならない」の方がきつく感じる面もあるが、「ねばならない」は現在そうなっていないから努力してくださいという意味もあるわけで、「努めなければならない」はその典型である。

(委員)

そうすると、「ものとする」というのはきついのか。

(委員長)

むしろ、当然のことだ。当然の心得としてそうなのだということ。ただし、出来なかったからと言って、処罰するとか、そういうものではない。当然の行動である。語尾とニュアンスが難しいところがある。

(委員)

そういう事から「ものとする」といった場合「しなければならない」、と言った場合に「しなければならない」の方がきついように感じる部分もある。

(委員)

それは全てについて言えると考えて良い。例えばその上に「図らなければならない」というのがあるが、「組織の横断的な調整を」これはそういうことではない。

(委員長)

実行して完全達成可能なものと、完全達成が可能であっても、保証は出来ないものがある。

完全達成可能なものが「～するものとする」とする。しないといけない当然の事が、必ずしも達成100%保証できないものは「努めるものとする」、「図らねばならない」という義務規定でやる。

僕ら敵が攻めてきたら、陸上自衛隊は敵を撃滅しなければならない。と言われてもこっちが全滅するかもしれない。敵を迎え撃つことに、努めなければならないとなる。こういう使い方である。

「財政措置を速やかに講ずる」。しなかったら、どうにもならない話だから「講ずるものとする」となっている。他に使う金があっても、災害の緊急時のためには使わないといけない。

地方自治法上も災害時の予算は優先権を与えられている。これを否決した場合はとんでもないことになる訳で、災害時予算については。それぐらいキツイものである。「講ずるものとする」というのは言葉として重たい。

(委員)

さっきの危機管理体制のところ、例えば「危機管理体制を整備するものとする」と、「図る」をのけてしまったら、どっちみちすることに関してはすっきりするのではないかと。必ずしなければならない事は、「整備を図る」とか「調整を図る」では、ややこしいので、「するものとする」と言い切ったほうがすっきりしないか。図ると言うのが曖昧なので、ぼかさないでいいところは言い切った方がいいと思う。

審議経過および審議結果

(委員)

「図る」が全てそうなのだが、「ものとする」が一般的だと思うのだが、何故全て「ものとする」なのか。他の条文で何とか「する」と書いてあるのも時々ある。一般的にものとするというから、そうなのかなとずっと来たのだが、ここまでこういう議論が出るのであれば「図る」にはいけないか。これだけ「ものとする」がすっきりしないのであれば、例えば別の条例で「定める」という言い方しますよね。「定めるものとする」と言わないこともある。他の条文で「定める」という形もある。馴染まないと思うが。

(委員長)

いや、高松の条例でも全部最後はオールものとするにはなっていないと思う。

(委員)

「図る」と「図るものとする」とでは、ちょっと微妙に違うなという気もするにはする。

(委員長)

「図る」でやっているのではない。「図らねばならない」か、あるいは「図るものとする」か、「図るよう努めるものとする」か、いずれかである。

(委員長)

危機管理体制の整備については、危機管理官とか危機管理室を設けている訳である。その仕事を受けている条文だから、実態的に意味のある、存在している条例である。危機管理室とか、そういうところが「こう書いて欲しい」という意向を受けたほうがいい。いざというとき、この条文が伝家の宝刀となる訳である。一度、担当課で聞いていただきたい。

(委員)

感想なのだが、事務局が政策法務について発言してくれたのが嬉しかった。これから地方分権が成功するかどうかという時に、これを執行機関の方が話をしてくれるのは、高松市は他の市と違うのだと思ったし、高松市の自治基本条例に、政策法務が入ったら、もう少しいろんな事がすすんでいくのかなと思っても嬉しかった。オンブズパーソンの話とか、公益通報の話とか、私は現場の人間なので、条文に書くことは容易かもしれないが、実際にこれを書いた上で実行していくとなったときに、どうなのか、この辺は、内部で話をしていただいて、別の機関を公益通報のために作っていく、その別の機関をどのように作っていくのか。そういうことを考えたときに、これは難しい宿題を委員長から提出されたなと思う。

(委員長)

本当に難しい宿題を言ってしまった。

(委員)

今日の特に執行機関の部分はかなり中身が色々、たくさんである。やっぱり中身が色々で大きいので、聞いていて、かなりもう切り詰めて、必要なところだけ抜き出す方法と必要なところは全て書く2つの方法のどちらか、どちらでもいいなと思ったのだが、議論を聞いているとここに書いていない事も公益通報とかも今回出てきたので、もうこれは書いておく。

審議経過および審議結果

高松市は大きな市なので、自治基本条例を見渡すと、結構あっさり書いてあるところもあるのだけれども、これだけの大きな地方自治体になるとやっぱり全て書いておいたほうがいいのかと思う。

(委員長)

合計3つのブロックに分けた話を一旦、ここで止めさせて貰う。確認をする。特に市民自治推進の制度等を書いてある、資料5-4については、総合計画についてはOKということになった。財政運営については、「次世代に大きな負担を残さない」というのを「長期的な視点から」や「持続可能な」という言葉で置き換えるなど、別の言葉で何か言いようが無いのか、という意見が出た。説明責任に関しては、これはこれでOK。要望等への対応については、委員から出ましたように、他の上越市や伊賀市だとか、もう少し明確かつ、市の能動的な応答責任を書き込んでいる条例もあるので、そこまで踏み込めないかということを少し検討していただけたらと思う。行政手続はこのままでいいだろう。行政評価についてもこれでOK。外部監査についても、これは法律よりなので、これでOK。行政組織の編成もOK。危機管理体制の整備等についてもOKだが、今日この全般の語尾の扱いについて、たくさん意見が出た。

次回、それを分かりやすく説明するデータか何か、法務から貰っていただきたい。「努めるものとする」、「図らなければならない」、「講ずるものとする」、「図るものとする」、色々あった。前回も皆さん印象的に引っかかるものを感じていたと思うので、分かりやすい書き下し解説文みたいなものを頂けるとありがたいと思う。

この部分で、市民委員会から御提言いただいた部分は全部、クリアはされていることを確認した。もっとも、政策法務に関してもやっぱり入れる必要があるのではないかということが浮上してきた。これについてはもう一度内部に持って帰っていただき、入れると言う前提で案文を考えていただきたい。入れるか入れないかは行政内部の前提条件に合わせて判断いただいたら結構だという形で投げかけさせて貰ったのが2点ある。それはコンプライアンスシステム、職員による内部公益通報制度を条文化する必要は無いのか、それからもう1つはオンブズパーソン制度を設けるということについて踏み込むことがいかがか。行政が制度として作るわけなので、それなりに見識をもった有識者とか、中立の立場で物の言える人たちがそのオンブズパーソンになっていただかないといけない訳だが、これは一種の外部機関になる。権限を持った組織を置くところまで制度設定して踏み込むことが出来るのかどうか。出来もしないことを押し付ける気はない。市民のほうからのオンブズパーソン制度についてとか、コンプライアンスシステムについて提言があったわけではないので、それほど、私も強く主張する立場には立たないと思う。もっとも、他の自治体ではそこまで踏み込んでいる自治体もあるので、四国の雄、高松市としては、そこらぐらいのことを書いていないとかっこ悪いのではないかという市としてのプライド、あるいは内部前提条件、様々な条件を比較考慮した上で決断をして頂きたい。他の街に比べて、遜色ないような条例を作るといふのならここは頑張らないといけないし、そこまではまずいというのであれば、内部判断で、ここまでというのでも構わない。次回、そのご提案を頂きたい。

(事務局)

事務局のほうで今回の資料を整理するときに制度をまとめて、市民自治推進の制度としているのだが、章題は、住民自治と団体自治の双方を統括したような考え方がいいという意見をいただいております、この第3章の表題の書き方についてご意見をいただきたい。

審議経過および審議結果

(委員長)

今言っているのは第3章の表題を基本原則に基づく自治運営の制度等を消して市民自治の推進に変えている。市民自治と言う言葉を使うと行政運営を含まないという印象になる。市民自治と言うのは実は造語でまだ、行政学的には住民自治と言っている。住民自治と言う言葉を使うのであれば、市民自治という言葉を使うとややこしくなる。ここで言っている市民自治の推進と言うのは団体自治も住民自治も含んでいる。ものすごく広い概念になってしまっているが、これでいいのかということをご協議いただく。

(委員)

市民自治と言えば、法令上の言葉としてはまだないから、おそらく意味は団体自治、住民自治含んで、2つ含んでいますが、確かに市民自治自体が、法令上はどうかというのはあると思う。

(委員長)

他の自治体の事例を参考にして、僕は悪くないと思う。市政運営の基本原則とか新潟もある。基本原則に基づく諸制度とかなってくる。Ⅲの2が行政運営ですね。

(委員長)

2はむしろ行政側の責任体制でしょう。ここに市民がかかわっていただけますかって事だから、市民参加である。行政運営の市民参加の制度。ここにおける分類の名前の付け方、あまり神経質にならないでざっくりした方が、いいかもしれない。Ⅱで市民・議会・行政にした訳である。執行機関と。あんまり長い表題じゃなくてもいいと思う。

まだご意見があるかもしれないが、今日のところはこの辺にして、事務局に、第3番目のところだけ、検討してもらいたい。

次に今後の予定について事務局から説明をお願いしたい。

(事務局)

今後の会議の予定だが、第6回の会議を4月16日(木曜日)午後6時から、第7回会議を4月28日(火曜日)午後6時から予定しているのでよろしくお願いしたい。

(委員長)

只今の予定について、何か意見等あるか。それ以外にも全般にわたって発言が足りなかったという場合は、発言いただいても構わない。4月は変則で2回になるが、よろしくお願いしたい。では、特にないようなので、本日の委員会はこれを以って終了する。

－以上で審議終了－

<事務局からの連絡事項>

今後の会議開催予定

- ・第6回会議 平成21年4月16日(木) 18:00～
- ・第7回会議 平成21年4月28日(火) 18:00～