

令和3年度 第1回自治基本条例（仮称）策定専門部会議事録

日時：令和3年4月26日（月）
午後6時から午後9時まで
場所：役場4階委員会室

1 開会

・出席者

部 会 員：源津 憲昭、瀬野 乗昭、京屋 愛子、井口 真幸、板東 康治、
森部 富士樹、新田 睦、佐々木 良栄、村上 真美
※敬称略 計9名

役 場 職 員：鈴木 誠、佐藤 誉修、田之岡 輝和、藤原 元貴、高島 真由美、
荒明 慎久、國本 完、鈴木 高悠、西森 理恵、才川 育世、
佐藤 衡一、高橋 正人
※所属及び敬称略 計12名

アドバイザー：NPO法人公共政策研究所 水澤 雅貴 氏

事 務 局：まちづくり推進課 新村課長、高島参事、安藤係長、八代主事、宮崎主事

2 挨拶

〈源津部会長〉

- ・専門部会の目標は、自治基本条例を2年後の4月に施行する想定の中で、来年の3月に中間報告すること。
- ・まちづくり委員会では、今年から水澤先生に助言いただき条文の試案をつくっていくこと、役場職員にも参加いただくこと、議会との関係について引き続き働きかけを行っていくことを報告している。
- ・私たちの重点目標は、専門部会を三つのグループに分け、プロジェクト的に運営したいと考えている。その中で、条文を町民に分かりやすく説明して、理解いただけるように進めていきたいと思っている。
- ・当初の計画より1年遅れではあるが、できるだけ早いほうが町民にとってもプラスになるという観点から、月1回会議を開催することで、日程の目標を設定させていただいた。
- ・ここにいる25名それぞれの考え方と意見があるが、現状はこうなっているという事実と、こういうふうに持っていきたいという目標のためにどのようなアクションをしていくのかというところに絞れば、意見があってくるのではないかと考えている。
- ・各チームの課題は一切決めていないので、共有を皆さまに委ねる。
- ・自治基本条例は実践が大事なため、どこの町でも同じような条例になると思う。そこで、役場職員といろいろな意見を交換して、率直に物を言えるような信頼関係をつくっていきたいと考えており、こういうまちづくりにしたいという共通の価値観を一緒に作りたいと思っている。
- ・役場職員と私たちが一緒になり、自治基本条例をつくりましょう、ほかの町に負けないものをつくりますと町民にコミュニケーションをとっていき、2年後によかったねとなればいいなと考えているので、よろしく願います。

3 全体会議

(1) 自己紹介

(2) 今後の進め方について

〈事務局説明〉

・令和2年度中は、7月から専門部会の議論を本格的に始め、部会員と事務局のみで検討を進めてきたが、令和3年度からは、水澤先生のご助言、部会委員からの要望もあったため、役場職員も部会へ参加する形となった。議会議員がどのように関わっていただくかについては、今後の検討課題である。

・令和3年度は、本格的に条例の策定作業に入り、中間報告書を取りまとめる予定。条例の素案までつくり上げるということで、時間と労力がかかる作業になると思うがよろしく願います。

・令和4年度については、素案から最終原案までをつくり上げていきたいと考えている。

・パブリックコメント、まちづくり委員会、法律の専門家による審査などを行った上で、原案を作成していきたい。予定では令和4年の9月議会で議案を提案し、12月の議会での可決、令和5年の4月に条例の施行を目指す。

・専門部会は、特にこの1年間を集中的に活動していただくことになる。

・条例案を作成し、最終的に行政側へ提案するのはまちづくり委員会。専門部会は条例策定の実行部隊であり、専門部会で作成した案をまちづくり委員会に報告をするという形になる。事務局はまちづくり推進課、アドバイザーはNPO法人公共政策研究所の水澤氏となる。

・議論は専門部会全員で行うが、部会を進めるための役割分担として起草チーム、企画チーム、広報チームの3チームを設けており、各チームの役割と責任のもとで作業を進めていく予定。行政職員はチームへ参加せず、専門部会員だけで運営を行う。

・起草チームの役割は、部会の意見取りまとめ、中間報告案の作成、対外的な専門部会の取組説明等。

・企画チームの役割は、部会の全体スケジュールの管理、町民を対象としたフォーラム等のイベント企画、住民説明会、先進地視察研修の企画等。

・広報チームの役割は、自治基本条例ニュースの作成発行、イベントチラシの作成発行等。

・チームごとにリーダーを設定し、チーム会議はリーダーが招集をする。

・行政職員の役割は、条文への意見出し、部会員へ対し役場の業務内容やルール等についての説明、議論の中で必要となった資料等の調達等。

・条文を検討するに当たり、8つの作業テーマにそれぞれ分けて議論をしていく。1回目の専門部会では総則・条例の位置づけをテーマとし、水澤先生の説明を聞いた後、期限までに意見書を事務局に提出。起草チームは提出資料を基に中間報告案を作成。次回の専門部会で中間報告案について意見交換を行い、意見交換の結果を中間報告案に反映して完成させ、次の専門部会で最終確認を行う。3回の専門部会を経て、一つのテーマが終了するが、複数テーマ並行して議論をしていくため、2回目の専門部会については情報共有、3回目は町民参加の議論を始めていく。

〈質疑応答〉

(委員A) 資料No.3の「当面の作業予定と作業の内容」について、部会長は承認、共有は行っているか。

(委員B) この内容で進めていく中で、事情に応じて修正すればいいと考えている。承認というより、一応確認をさせてもらっている。

(委員A) 議会に対する働きかけについて、事務局の説明にあった作業方法でいくと、作業中に全体像が見えにくいと思う。全体を意識しながら内容を固めていくことも場面によって

必要だと思うので、全体を眺めることができるような場が時々あったほうがいいと思う。
(事務局) おっしゃるとおりだと思う。説明のとおり章ごとに整備していくが、作業を進めていく中で随時振り返る必要が当然出てくると思う。その点に関しては、後ほど、水澤先生からご説明等もあると思う。

(3) 勉強会

(水澤説明)

① 自治基本条例の骨格(章立て)

・自治基本条例を策定するに当たり、1年間という時間をかけて、修正作業を繰り返しながら完成度を高めていきます。分からないことは質問いただき、全員で議論しながら策定していくスタイルですので、気楽に取り組んでほしい。

・本日は、章立て、総則、条例の位置付けとしての最高規範の3点を説明しますが、一番難しいテーマを最初に説明しますので、理解できなくても時間をかけて考えてほしい。

・章立てには正解はありませんので、現時点で、条例に必要と思われる項目を仮置きで組み込み、確定するのは最後で良いと思います。

・章立ての例として、八雲町や美幌町では、はじめに「理念・原則を受けた共通制度」(情報共有や町民参加等)があり、次に、「共通制度の担い手の役割等」があり、3つ目に、「担い手の行う具体的仕組み」があり、一つのストーリーになっています。また、栗山町のように、はじめに「担い手の役割等」があり、次に「共通制度」が来て、三番目に「担い手の行う具体的仕組み」が来ると、「担い手の役割等」と「担い手の行う具体的仕組み」がセットになるのですが、それを「共通制度」で切り離してしまうと、ストーリーが見えにくい章立てとなってしまいます。さらに、東川町のように、はじめに「担い手の役割等」と「担い手の行う具体的仕組み」がセットになっているので良いのですが、その後、「共通制度」が来ていますが、「共通制度」を一番目に持っていった方が理解しやすいのではないのでしょうか。それは、最初に説明した八雲町や美幌町の章立てになります。様々な意見があると思うので、どのような章立てが美瑛町に一番合っているか考えて意見を出してほしい。

・条例の位置付け(最高規範)については、最初に設置するか、最後に設置するかが論点となります。最後に設置している例は八雲町と美幌町ですが、最高規範としての重みを出す意図で最後に設置しています。

・最初に設置する例が栗山町ですが、最高規範はあらゆる事項に共通する制度であることから最初に設置するべきという考え方です。

・最高規範を最初に設置するか最後に設置するかは、理由がはっきり整理されていれば、どちらでも誤りではないと思います。

・文体については、町民に分かりやすい自治基本条例とするために「ます」体(「〇〇とします」)を選択している例が多い。従来条例では、「〇〇とする」例が多い。

・①苫小牧市の条例の構成の事例は、基本原則を総則と切り離して設定しているが、基本原則や基本理念等は総則の中に組み込んだ方が良かったのにと考えます。

また、基本原則に基づく制度等(情報提供及び情報公開、市民参加、住民投票、協働の推進)は単独で章立てするべきだったと思います。

・②八雲町の条例の構成は、総則の中に基本理念や基本原則を組み込み、共通する制度を2つ目に設けた。3つ目に、それぞれの担い手がどのような仕組みで運営するかということが定められています。また、八雲町では町民主体のまちになるためには、今までの議会や町長を再確認する必要があるとして、議会の設置や町長の設置を定めた。

・③美幌町の条例の構成は、八雲町の自治基本条例を参考として、より具体的に、足りない

項目を足していく方法をとっています。具体的には、議会運営の項目を足し、また、住民投票については、議会と首長が対立し、解決方法が見いだせない場合、スムーズに住民の意見を聞ける仕組みが必要であるとして、常設型住民投票を設定しております。住民の4分の1の人が署名した場合は、議会の議決を経ずとも住民投票ができる仕組みになっています。町長の就任時の宣誓は、自治基本条例に基づく自治を認識してもらう目的で、町長の就任の際に宣誓する制度を設けています。検討段階では、副町長や教育長にもとの意見がありましたが、最終的には町長だけとなりました。

協働・コミュニティについては、地域社会の中でどのような自治を行うか、行政にどのような協力をしてもらうか等についてまとめきれなかったため、協働・コミュニティに関する内容が曖昧なものになっています。

・④栗山町の条例の構成は、共通制度が住民等の役割と住民等が具体的にを行うことが分かれていますので、ストーリーの繋がりがなくなっています。

また、総則と基本原則を別の章で設定していますが、1つにまとめても良かったと思います。

・⑤東川町の条例の構成は、町民憲章を改めて規定している点が珍しい。シンボルの指定については自治基本条例で定める必要があるか疑問に思います。

また、第6章のタイトルが「町政の推進」となっていますが、町政とは議会と行政のことなのですが、本項目では行政の内容しか扱っていないので、タイトルの設定が「行政の推進」とした方が良かったのではないのでしょうか。

・⑥上越市の条例の構成は、市民投票や地域自治区の項目が目新しい、北海道内の自治基本条例には地域社会の具体を示した事例がほとんどない中で、地域社会の仕組みとして地域自治区の例は参考になると思います。

・⑦余市町の条例の構成は、施行日が北海道内で最も新しい事例ですが、町民参加と情報共有の項目が離れており、これらの項目がまとまっている方がまちの制度として分かりやすいのではないかと。また、第5章の「まちづくり」に設けられている家庭に関わる項目については、自治基本条例で定める内容としては不適切なので、記載しない方が良いと思います。子育てや教育、福祉等の施策レベルに関することについても、自治基本条例で扱うべきではないと思います。

自治基本条例の対象領域は私的領域を対象外としております。また、まちのあるべき姿を示す政策レベルが対象になり、施策レベルは対象としないようにしています。

・⑧武蔵野市の条例の構成は、栗山町の条例の構成と同じ形態で、共通制度が市民等の役割等と市民等が具体的にやることが分かっている構成になっています。条例の位置付けの規程や見直し期間や組織の規程がないようです。住民投票については、常設型の住民投票を現在検討中のようです。

・今回様々な市町村の事例を紹介しましたが、一番良いと思う市町村の例を意見として出して欲しい。

〈質疑応答〉

(委員C) 資料3ページにおいて、八雲町は「議会基本条例」が「あり」としているが、八雲町自治基本条例の第7章「議会」で詳細に定められているので、議会基本条例と自治基本条例内の第7章との役割分担はどのようになっているのか。

(水澤) 自治基本条例では、議会の権限や責務等が書いてあります。しかし、より具体的なことは議会基本条例で定めています。例えば、年間における議会報告会の回数や議会と住民との意見交換会の回数等、より住民と関わるような内容を八雲町自治基本条例では定めていないので、議会基本条例でそのような内容を定めています。さらに、一問一答や町長への質問のルール等、議会運営の内容について定めています。

② 自治基本条例の概要（総則）

・総則とは、自治基本条例全体に共通すること。自治基本条例を通して目指す町の姿、そのための手段等を最初に宣言している。難しい項目であり、正解がないので、何度も考えながら策定に取り組む必要があります。

・目的は、「条例の目的」なのか、「条例制定の目的」なのかについては、「条例制定の目的」を定めている条例がほとんどです。「条例制定の目的」はどのようなプロセス・ストーリーで条例が構成されて、その上で〇〇を実現することを目的とするとなっています。「条例の目的」ではプロセスやストーリーもなく、〇〇を実現することを目的とするとなります。

・美幌町の「目的」の例では、1つ目に基本理念、基本原則、2つ目に町民、議会、行政の役割や責務、3つ目に議会、行政、地域社会の自治の推進に関する基本的事項、そして制度を定めることによって、町民主体の自治を実現することを目的とする構成になっています。このようなプロセスを通して目的を設定しているまちが多い。

・町民主体の自治とは、主権者である町民の意思や関与によって運営される自治体を実現すること指しています。

・目的において設定する自治基本条例の対象範囲についても論点の1つです。対象範囲を議会及び行政と地域社会とする自治型と議会及び行政のみとする町政型があります。目的の構造を見ると、理念では議会及び行政と地域社会の自治としているが、基本的事項では議会及び行政と、対象範囲が一致していないケースもあるので、注意が必要です。

・自治基本条例における主語は、担い手を示すので重要ですので、ここに注意して見てください。

・「まちづくり」という言葉は馴染みやく、ソフトな言葉で、町民には受け入れられやすいが、本当の大切なことを見失わせてしまう危険性があります。その意味は「自治」を指しているので、自治基本条例では「自治」と使った方がその重みを理解してもらえenと思います。

・用語の定義について、「町民」と「行政」の定義は最低限必要です。「町民」を広義に規定するメリットは、住民だけではなく通勤・通学の人、事業者等の幅広い人びとの知恵やネットワークを活用できることです。

・住み良いまち美瑛をみんなで作る条例における「町民」の定義は、町内に住所を有する者としていますが、美瑛町情報公開条例では、「町民」は、広義の意味で定義されております。情報公開条例と整合を取って、自治基本条例の「町民」の定義は広義に定義するべきです。

・「行政」についても、「行政」とするか、「町長等」や「町」というところもありますので、現在の美瑛町の他の条例との整合も考え決める必要があります。

・他の用語の定義は議論が進む中で、定義を追加する方式でも良いと思います。

・「基本理念」とはまちのあるべき理想の姿ですが、「前文」で規定しているまちもありますが、条文中で規定する方が良いと思います。

・「町民憲章」は町民としてのあるべき姿を示しておりますが、私的な領域となるため、「町民憲章」そのものを自治基本条例に入れている事例は少なく、「町民憲章」を大切にしてきたまちでは、「〇〇町民憲章の精神を尊重するとともに」という程度の表現としている。

・基本原則は、「町民主体の原則」、「情報共有の原則」、「参加の原則」、「協働の原則」を定めているまちが多い。

・最高規範では、最高規範の適用の範囲を議会及び行政と地域社会とするのか、それとも、議会及び行政までとするのか判断が求められます。多くの自治基本条例では議会及び行政と地域社会とする条例がほとんどです。地域社会の自治についても課題があるからです。

・自治基本条例を遵守する対象者は町民、議会、行政なのか、それとも議会及び行政だけ

なのか、先ほどの最高規範の適用範囲とも関係があります。

・また、自治基本条例を「遵守」ではなく「尊重」としている条例もあり、「尊重」は裁量的表現なので、注意する必要があります。絶対守ってもらうという決心があるなら、「遵守」を使うべきです。

・色々の自治基本条例を見ると、ほとんどの自治基本条例は最高規範を宣言しておりますが、中には、最高規範を宣言していない条例や基本原則といている条例もあります。最高規範を宣言しない自治基本条例は自治基本条例の名に値しないのではないかと。

・自治基本条例が最高規範（まちの憲法）となるためには、町民、議会、行政からの支持がなければならぬため、策定までのプロセスが重要と考えます。

〈質疑応答〉

(委員D) 意見とりまとめ票について、第1章総則の4項目に係る意見を回答するという事によろしいか。

(水澤) 自治基本条例の骨格の話もありますが、詳細は事務局から説明があると思います。

(4) 連絡・確認事項について

4 チーム会議

- ・起草チーム、企画チーム、広報チームに分かれ、チームの課題等を話し合った。
- ・各チームの会議内容については、別添報告様式を参照。

5 閉会