

第5回「防府市自治基本条例推進協議会」会議録概要

1. 開催日時 平成29年8月21日（月）午後6時30分～7時30分
2. 会場 防府市役所 4号館2階 会議室
3. 出席委員 8人
4. 傍聴人 2人
5. 概要 （発言要旨の文章表現は、簡略化しています。）

◎協議事項

防府市自治基本条例 条文等に関する検討

○事務局

定刻になりましたので、第5回防府市自治基本条例推進協議会の会議を開催します。
始めに、資料の確認をお願いします。

「防府市自治基本条例の見直しに係る意見等の整理表」（A3横）、「提言書の構成（案）」（A4縦）、参考資料として「防府市議会議員政治倫理条例」、「防府市職員倫理規程」、「周南市政治倫理条例」、「下関市職員倫理条例」。以上が事前配付資料です。

防府市自治基本条例推進協議会設置要綱第5条第2項の規定に基づき協議会成立を報告。
防府市参画及び協働の推進に関する条例第14条に基づき協議会を公開する旨を確認。

それでは、ここからの進行を委員長をお願いします。

○委員長

本日で第5回目の協議となりますが、まずは協議内容、会議資料について事務局から説明をお願いします。

○事務局

第5回目の進行について説明します。

本日の協議会では、前回までに委員の皆様からいただきました条文改正に関する意見と、運用状況等に関する意見をまとめた整理表を使って、議論を深めていただきたいと思います。具体的には、特に条文に関する意見の中から、協議会として条文改正が必要であるとして提言すべきかどうか、委員の皆様で協議いただきたいと思います。

協議の前に、資料の説明をさせていただきます。

第5回資料No.1「防府市自治基本条例の見直しに係る意見等の整理表」については、前回までにいただいた意見から、条文に関する意見と、それに関連する意見、関連する意見については主に前回協議の中で出てきたものを記載しています。その隣、意見に関連する条文等の欄には、条文に関する意見に関連のありそうな条文を参考として抜粋し、記載しています。一番右は条文に関するもの以外、運用状況

等に関する意見としていただいたものを記載しています。

前回、条文に関連しない「その他の意見」として資料に記載しておりました、運用状況等に関する意見についても、最終的には提言書への記載も含めて検討いただきたいと考えています。

次に第5回会議資料No.2「提言書の構成（案）」ですが、これは提言書の構成についての事務局からの案です。詳しくは次第の2で説明します。

最後に参考資料として、「防府市議会議員政治倫理条例」、「防府市職員倫理規程」、「周南市政治倫理条例」、「下関市職員倫理条例」です。こちらは、防府市議会6月定例会の一般質問において、倫理の条文追加という提言をいただきましたので、参考としてお配りしたものです。こちらについても条文に関する事項として、本日、委員の皆様協議いただきます。本日の進行と資料についての説明は以上です。

○委員長

ありがとうございました。それでは、第5回資料No.1「防府市自治基本条例の見直しに係る意見等の整理表」に沿って協議を進めていきたいと思いますが、よろしいでしょうか。意見が資料に入っていない、（記載されている意見の内容が）意図と違う等ありましたらここで確認したいと思います。

（意見無し）

では、この「防府市自治基本条例の見直しに係る意見等の整理表」に基づいて一つ一つ検討していきます。まずは前文のところから、説明をお願いします。

○事務局

前文に関する意見は記載の通りです。この件については事務局に一任とのことでしたので、事務局としての考えを申し上げます。大平山は防府市民の歌、防府市環境保全条例に出てきており、右田ヶ岳は出てきていないこと、山はひとつで良いという意見があることからすれば、代表的な山としてひとつを記載するのであれば本市最高峰の大平山であろうと考えます。

また、歴史という視点での記載について検討するに当たり、文化財課へ右田ヶ岳の歴史について尋ねたところ、歴史的に重要な位置付けであることは間違いませんが、防府市史等の文献等に特段の記載はないとのことでした。市内各地域にはそれぞれ思いのある場所や史跡等があり、全てを取り入れることは難しいことから、事務局としては現在の前文のままだと良いと考えます。前文については以上です。

○委員長

事務局で検討された結果としては、前文はこのままということでしたが、よろしいですか。

（異議なし）

では、前文については今のままということでもとめさせていただきます。続いて、第12条について事務局から説明をお願いします。

○事務局

第12条「市の職員の責務」について説明します。前回、『「公正かつ誠実に職務を執行」という表現は地方公務員法などの法律から引用しているのではないかとと思われるので、一旦事務局で持ち帰って確認させていただき、次回報告させていただきたい。』と申し上げました。事務局で確認したところ、地方公務員法第30条では「すべて職員は全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当っては、全力を挙げてこれに専念しなければならない」とされ、「公正」、「誠実」、または「適切」といった表現はありませんでした。

なお、防府市の規定については、防府市職員服務規程において「職員は、全体の奉仕者として公務を民主的かつ能率的に運営すべき事務を自覚し、誠実かつ公正に服務しなければならない。」としているほか、職員のサービスの宣誓に関する条例では「公務を民主的且つ能率的に運営すべき責務を深く自覚し、全体の奉仕者として誠実且つ公正に職務を執行することを固く誓います」の一文の入った宣誓書に署名をしなければ職務を行なってはならないとしています。引用したとすればこのあたりではないかと考えています。

また、焼津市の条文にあります「適切に」という文言についてですが、焼津市自治基本条例を考える市民会議から提出された自治基本条例案では当該条文について「市役所の職員は、市民のために誠実に、行政のプロとして職務を果たすことは勿論ですが、同時に、自らも市民であることをしっかり自覚していただきたいと考えます。これがいわゆる「市民目線」の実現につながるのではないかと考えます。」と記載があります。

ここから、条例が現在の形になるまでにどのような経緯があり「適切に」という文言が入ったか、「適切に」とはどういう意味合いで使われているかについては記録が残っていないとのことでしたが、現在の焼津市自治基本条例条文解説の該当部分を送付していただきましたので紹介します。

『公務員である職員は、全体の奉仕者として、常に公正、誠実かつ適切に行動するものと規定しています。「全体の奉仕者」とは、日本国憲法第15条第2項で「すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」と、また、地方公務員法第30条第1項で「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、かつ、職務の遂行に当たっては、全力を挙げてこれに専念しなければならない」と規定されていることを指しています。職員は、市民のために誠実に行政のプロとして職務を果たすことはもちろんですが、同時に、自らも市民であることや全体の奉仕者であることの自覚も求められます。』とのことでした。

事務局としては、「適切に」という言葉について、委員の皆様の中でも解釈が分かれていることから、「適切に」という言葉を追加する必要があるかどうか、委員の皆様から再度意見をいただきたいと思えます。また、条文の見直しに当たっては、第32条の解説にあるとおり、この条例がその時々時代にあったものであるよう見直しを行う、というのが条例制定時の思いであろうと思えますので、改正の必要があるということでしたら、そのあたりも考慮いただいた改正理由についてもお願いしたいと思います。第12条については以上です。

○委員長

前日も両論あり、様々な意見のあったところですが、いかがでしょうか。

○A委員

私は「時代の変化に対応するために」という意味合いで「適切に」と入れてはどうかと意見を申し上げたところですが、前回、この条例全体にそういった意味合いが含まれているという意見もありましたので、特段これにこだわるということはありません。

○委員長

「適切に」という言葉をどう解釈するかというところで、条例全体の中にそういった趣旨が含まれているのであれば（入れなくても）良いとのことですが、他の委員の皆様はいかがでしょう。

（異議なし）

それでは、第12条については現行のままというかたちで進めていきます。続いて、第23条「危機管理」について事務局から説明をお願いします。

○事務局

第23条「危機管理」については、危機管理に関する市民の心構え、意識について「市民の責務」、あるいは「危機管理」だけの章立てをして規定してはどうかという意見をいただいています。

このことについて、事務局から確認ですが、危機管理を市民等の心構えや責務として自治基本条例に条文として入れるとした場合、要配慮者と言われる高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦、日本語の理解が不十分な外国人など、災害に対して迅速に必要な情報を得ることや、行動を取ることが困難な方達にも関係してきます。このあたりをどう捉えるかという点がひとつです。

もう1点、防府市の自治基本条例における「危機管理」については、『「災害等の不測の事態」には地震、台風、大雨等の自然災害と、テロをはじめとする人為的災害等、事故災害及び感染症のまん延が含まれます』と解説しています。自然災害という点では、自助・共助の意識というものは高まってきているとは思いますが、それ以外の危機管理、例えばテロ、武力攻撃、感染症等についても市民の責務あるいは役割として条例に規定することが必要かという点についても協議会の中で議論していただきたいところです。

また、市民の義務として条文を追加した場合に、現在の「行政運営」の章に追加するというのは章として合わないという意見がありました。危機管理を章にして行政運営の章から外すという案については、条例全体の作りを考え、市として十分検討しなければならないと考えています。第23条については以上です。

○A委員

危機管理の中でも、特に自然災害に関する市民の心構えとして入れてはどうかという意味合いで意見を申し上げました。（条例の）構成については、他市の条例を見ると市政運営のところに入っているところもあります。全てを含む危機管理ということではなく、自然災害を基本とした書き方はできないでしょうか。

○委員長

何とか工夫をして市民の側が自然災害に対応することについて規定できないかということですね。

○B委員

（災害に対する）心構えについては良い考え方ですが、市民がそれに納得してついてくるか、実際に災害が起きたときについて来られるように出来るかということがより大切です。

以前、防府でも大変な災害が起こりました。しかし、時間が経てば少しずつ忘れていってしまいます。何か起きたときの心構えということであれば、それをどう浸透させていくかが大切で、ただ条文に規定しただけで進めていくのか、市民との話し合いで進めていくのかということです。心構えについては皆さんよく勉強されておられて、良い言葉だとは思いますが、それをつくったときに、実際について来られるかどうか大事なところですよ。

○委員長

意見としては、心構え（を規定すること）は良いのだけれども、実際の政策の中で実効性のあるような取組こそが重要ではないかということですね。

○B委員

以前も災害がありましたが、時間が経てば皆さん忘れてしまっているでしょう。実際に起きたときに対応できるかという、一歩先のところこそが重要です。私は、心構えを持つことは大変良いことだと思いますが、果たしてそれが実効性をもつかどうかということが気になります。

○委員長

条文に入れることには反対ではないけれども、実効性が課題ということですか。

○B委員

防府市と他の団体とが手を組んでされるようなものであれば良いのですが、市民は飽きやすいところがありますので、どう巻き込んでいくのか、どう取り組んでいくのかというようなことを徹底できるのであれば良いと思います。

○委員長

その他、意見はありませんか。

○C委員

A委員が仰るところというのは、自然災害に限定してということですか。

○A委員

はい。

○C委員

自然災害に限定して規定することが出来るかどうかという点について、事務局はどうお考えですか。

○事務局

現時点では、自然災害は危機管理の中の一部という扱いになっていますので、自然災害のみを取り上げることが出来るかということについて即答することは難しいのですが、（他の条文と比較して）そこだけ細かすぎる内容にならないかという懸念はしています。

○C委員

検討課題ということですね。

○A委員

危機管理というものをテロや武力攻撃等まで広げていくと、市民に守らせるとなると大変な問題になります。しかし、身近な問題として異常気象による自然災害の脅威があるという中で、今の規定では市長等が行なう公助の規定はあるものの、市民として災害時に自分の身は自分で守るといった基本的な規定がありません。

危機管理というと、テロや武力攻撃、伝染病などたくさんのがあり、それを全て市民に任せるとするのは酷だということも分かりますが、自分の身は自分で守り、足りない部分を公助で補うということが基本だと思いますので、災害対策については何らかの形で入れたほうが良いと思います。

○委員長

その他、意見はありませんか。

○C委員

（自然災害が警戒されるときには）災害に関する勧告や指示が出ていますが、それはどの程度市民に周知できているでしょうか。また、それがどの程度の実感を持って理解されているでしょうか。

○A委員

あまり理解されていないのかもしれませんが、他の多くの自治基本条例では自らの安全確保について規定されているにも関わらず、防府市民はそういうことには無頓着だからと流してしまうのかということころです。そもそもこの自治基本条例をどれだけの市民が知っているかということころを考えると、条文に入れたからといって、実際のところは大きな変化は無いと思いますので、入れないのであれば入れないという判断でも良いと思います。しかし、平成21年の豪雨災害のような何かが起きたとき、平素から市民が自分自身を守るという気持ちを植えつけておくべきではなかったか、と悔やむことになるのではないのでしょうか。そういう意味で提案したところでは。

○B委員

いま議論されている市民の心構えについては、個人の生命、財産を守るための心構えということとし

ようか。それとも、災害が起きたときのボランティア活動であるとか、そういった方面に関する心構えも含むのでしょうか。

○A委員

市民の身体、生命を守るためのものです。自分の身は自分で守ることが基本だと思います。

○B委員

第23条の危機管理には、そのあたりも含まれてはいませんか。「市民等の生命、身体及び財産又は生活の平穩を守る」とありますが、これとは別に個人の心構えを出したいということでしょうか。

○A委員

第23条では市長等がすることとして書かれています。

○B委員

大きくは変わらないように思いますので、各々の個人だけを指す心構えという意味かを聞きました。

○C委員

個人に対して、市民の立場として踏み込んで市民の心構えを打ち出したとしても、行政との絡みの中で、もっと踏み込んだ施策に取り組んでいかなければ、具体的にどうしたら良いのかというようなところはどうしても出てきます。例えば、災害時にはサイレンを鳴らしますが、全く聞こえないというような方も居られます。行政の取り組みと市民（の生活、状況、考え方など）をマッチングしたような施策を採っていかなければ、中々実効性は上がらないと思います。そうしたところをもっと詰めてから、市民の心構えというものを条例に規定する時期が来ても良いのではないかと思います。そうしなければ、市民からの反発もあるような気がします。

○A委員

あとは、協議会としてどう判断するかということですね。

○C委員

先日も台風が接近したことがありました。危険を感じた方は公民館に行くのですが、公民館ではそういう指示を受けておらず、鍵が閉まっていた。このようなことが度々起こります。もう少し、行政と市民との対話をし、しっかり関係をつくった上で条例に規定しなければ、一方的に市民だけ、自分の身は自分で守るという内容を定めるというのは中々難しいように思います。こういう行政の施策がある、こういう取り組みをやっていると、それならば市民にここまでは求めても良いのではないかというようなところを詰めていく作業が先のような気がします。

○A委員

協議会の決定に従います。

○副委員長

確かにこの問題は切実な問題になってきているということは、この協議会の中でも共有できているところだと思います。ここは条文を変えるというよりも、行政の取り組みと市民との協働を進め、今の課題が解決に向かうように、いま私達が話し合っていることなどもしっかり取り入れて進んでいくようにしていただくということが第一ではないかと思います。

○委員長

危機管理まで広げると難しい議論になってきますが、身近なところで自然災害について考えると、防府市でも過去に災害がありましたし、西日本でも近年、災害が非常に多い状況にあります。こうした中で、防災に関する問題に市民が関心を持つきっかけになるような条文を書き込むということはあることではないように思います。災害時の心構えについて、A委員は自助の話がされ、B委員は共助の話がされました。そのような自助、共助の部分をどう位置付けるのか。静岡県焼津市などでは随分前から東海地震、あるいは南海トラフ地震に対する懸念というところから、かなり力を入れて対策を練ってきたのではないかと思います。そのあたりのことも含めてどう考えるかというところですね。

○C委員

専門的な視点で協議しようと思えば、市の施策なりを出していただかなければ（結論を）出せない問題だと思いますので、今後の検討課題といったところではないでしょうか。

○B委員

今後、また大きな災害が来ると思いますので、これは今ここで決めるのではなく、幅広くこれから検討していく課題ではないかと思います。

○委員長

宇部市などでは、防災基本条例を制定しておられます。そういう動きも広がってきているので、防災についてはそういったところで細かく書き込むということも考えられますね。

では、第23条については今回条文に何かを加えるというよりも、市政における検討課題ということで記録に残していくということよろしいですか。

（異議なし）

続いて、第5回資料No.1「防府市自治基本条例の見直しに係る意見等の整理表」3ページ、その他（全体的事項や条例の周知等に関する事）について事務局から説明をお願いします。

○事務局

前回の協議会では駆け足での説明になってしまいましたが、防府市自治基本条例に、倫理の条文を新たに追加するかどうかについて、本協議会の意見をお聞きしたいという6月市議会での一般質問を受けまして、委員の皆様にも本日の協議会での協議をお願いしたところです。

「意見等に関連する条文等」の欄には答弁の内容を抜粋し、「倫理に関する条文は条例の第10条から第12条に規定しています」と記載しています。

また、地方公務員法の第32条では「職員は、その職務を遂行するに当って、法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従い、且つ、上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない。」と定められています。こちらは、法令や条例、上司の命令に従う義務ということですので、倫理とは直接関係がないかもしれませんが、参考として記載しています。

本日は、自治基本条例に倫理に関する条文を入れる必要があるかという点について委員の皆様から意見をいただきたいと思っております。倫理に関することについては以上です。

○委員長

倫理に関することについては、この協議会の中では意見は出なかった部分ですが、市議会から指摘があったということで、市としても自治基本条例に倫理に関する条項を規定する必要があるかについて協議していただきたいとのことです。この点について何か意見はありませんか。

○A委員

私は、あえてこの倫理という条文を入れる必要はないと考えています。職員については職員倫理規程がありますし、市長については（自治基本条例第10条に）「公正かつ誠実に」という言葉があり、この「公正に」というところに含まれていると思います。

倫理のありようというものは、不当に金銭を受け取ってはならないであるとか、不正をしてはならないであるとか、当然のことが書いてあるわけです。市長は市のトップですから、そのようなことをされる方は市長の資格が無いと思いますので、現在の条文に「公正」という言葉が入っている以上、いま新たに倫理の規定を設ける必要はないように思います。

○C委員

もし規定するのであれば、制定の段階であれば分かりますが、見直しとして行う必要は無いように思います。見直しの時期を迎え、何か必要性を感じさせるような兆しがあるのであれば別ですが、これまで真面目にきちんとやっておられるので、改めてここで付け加えていく必要はないと思います。

○B委員

自治基本条例に加えるとなった場合、他市ではどのように規定されているのでしょうか。

○委員長

倫理条項が入っている他市の自治基本条例はありますか。

（参考例）

流山市自治基本条例第31条抜粋

（倫理）

第34条 市長及び市議会は、政治倫理に関する原則及び制度を定め、政治倫理の確立と公務に対する市民等の信頼の確保を図らなければなりません。

2 市長は、公務員倫理に関する原則及び制度を定め、政治倫理の確立と公務に対する市民等の信頼の確保を図らなければなりません。

○B委員

今のままで良いのではないですか。

○委員長

例えば静岡県焼津市では、「市長は、焼津市の代表者として、政治倫理を守り」とあります。

○A委員

(見直しを検討する中で) そのようなことを新たに記載しなければならないということになれば、防府市にとって異常な状況ではないかと思えます。

○委員長

その他、意見はありませんか。

(意見なし)

防府市では、役割と責務として市長、執行機関、職員に対して「公正かつ誠実に」ということで表現を揃えてあります。ですから、静岡県焼津市のようなかたちで倫理を入れるとすれば、表現を揃えなければいけない気もします。あるいは、個別条例として市議会議員の政治倫理条例を制定しておられるようなので、必要があれば周南市政治倫理条例のように「市議会議員及び周南市長」と対象を広げて規定するという方法もあります。この方法が良いか悪いかは別の話になりますが、そのような方法論については自治基本条例の協議の中で議論することではないのではないかという印象を持ちます。

○A委員

市議会議員の責務のところには、公正という言葉が入っていませんが、何故なのでしょう。

○事務局

(この場で回答が難しいのですが) 条例が出来た当時の会議録を見ると何か分かるかもしれません。

○A委員

政治倫理条例か何かでカバーできていたということでしょうか。

○D委員

わざわざ入れなかったということかもしれません。

○委員長

「市民の信託に対し自らの責任を果たす」とされていますね。

このあたりについては、協議会の中でも特に倫理について定めたほうが良いという意見も出ていませんので、自治基本条例の中に「倫理」を入れる必要はないということよろしいですか。

(異議なし)

では、次の意見について事務局から説明をお願いします。

○事務局

表彰に関する条文については第2回協議会の際にいただいた意見です。現在の防府市の「防府市表彰規則」は、市がどのような基準で誰を表彰するのかといった市の考え方や市内部での基準を定めたものです。第3回協議会では、(市の見解として)市からの表彰は市長の権限に近いものと考えられることから、規則で定めることに問題ないと考えます。と説明したところです。それについて委員の皆様から特に意見等はありませんでした。

表彰に関する条文については必要ないということでしたら、提言書へは記載をしないか、あるいは意見のひとつとして、提言書へ記載すべきか、意見がありましたらお願いしたいと思います。表彰の規定に関しては以上です。

○委員長

協議会の最初のほうで出た意見ですね。何か意見はありませんか。

(意見なし)

規則のままで良いということであれば、特に記載しないということでもよろしいですか。

(異議なし)

条文等に関する意見について一通り協議しましたが全体を通して何か意見はありませんか。

(意見なし)

では、条文についての協議は以上とします。これまでの(協議結果の)まとめ方について「提言書の構成(案)」を資料としていただいておりますが、こちらについて事務局から説明をお願いします。

○事務局

「提言書の構成(案)」について説明します。

本協議会には、防府市自治基本条例の見直しを検討するに当たり、広く市民等の意見、提言等を反映するという設置目的があります。そのため、本協議会では最後に提言書という形で意見・提言をまとめたものを市長へ提出する予定であることを第1回目の協議会で説明しています。

会議資料No.2として、提言書の構成(案)をお示ししています。「①表紙」、「②目次」、続いて「③はじめに」として提言書の提出に当たっての言葉を記載し、その次に検証結果へと繋げる構成案にしてい

ます。

検証結果について、まず条文の見直しに関する部分を提言として記載し、その次に条例の運用状況に関する検証に伴う意見を報告として記載する形式にしています。なお、条例改正に関する部分につきましては、提言書の形式に関わらず協議会の委員の皆様の総意として提言を出すこととなりますので、特に十分に協議していただき、改正に関する理由付けも提言書に載せる必要があると考えています。提言書の構成（案）については以上です。

○委員長

「提言書の構成（案）」について何か意見はありませんか。今の段階では項目が出ているだけですので、内容を入れてみて修正するかたちでなければ分かり辛いとは思いますが、構成についてはよろしいでしょうか。

○C委員

良いと思います。

○委員長

それでは、構成はこの案に従うということで、あとは具体的にどのように書いていくかということですね。提言については、今回の協議では条文を変えるということにはなりませんでしたが、検討してきました。そういったものを提言の中にどう生かしていくかということです。例えば、これは議事録を見れば分かることではありますが、検討したけれども今回は見送ったであるとか、そういったことについても入れていくのかどうかなど、そういった面についても今の時点でアイデアがありましたらお願いします。

（意見なし）

では、事務局と委員長、副委員長で相談して提言書を作成し、その後の提言書の修正作業の際に意見をいただくということでお願いします。私の考えとしては、運用状況等に関する意見についても多くの意見が出ましたので、よほど意見の分かれるものでなければ、出来るだけ提言書の中に生かしていきたいと思います。運用状況等に関する意見の扱いについても、意見がありましたらお聞きしたいのですが、いかがでしょうか。

（意見なし）

その他、事務局から連絡等ありましたらお願いします。

○事務局

今回は、提言書（案）としてある程度まとめたものを委員の皆様にお示しし、その内容について協議いただきたいと考えています。今お配りしている資料の中で、意図と違う意見や記載が漏れている意見、

もっと記載して欲しい内容等ありましたら事務局まで連絡ください。その他、本日の協議会の後に質問等ございましたら、事務局へご連絡ください。必要な資料等がありましたら、出来る限り次回の協議会でお示ししたいと思います。

○委員長

その他、今確認しておきたいことなどありますか。

(意見なし)

では、本日の会議はここまでとさせていただきます。ありがとうございました。

○事務局

日程 : 10月10日(火)午後6時30分から

場所 : 決定次第、別途通知

会議録 : 委員による内容確認の後、市HPで公表