

会 議 録

会議の名称	第13回（仮称）大和郡山市自治基本条例策定委員会	
開催日時	平成20年8月28日（木）19:00～21:00	
開催場所	中央公民館（三の丸会館）3階 小ホール	
事務局	大和郡山市 総務部 企画政策課	
出席者	委員	中川教授 市民公募委員（伊藤委員、奥居委員、帯谷委員、梶谷委員、金田委員、北野委員、北原委員、鯛委員、高原委員、中村委員、西本委員、沼田委員、横田委員） 市職員委員（猪岡委員、西尾委員、八木委員、吉本委員、下田委員、東田委員）
	事務局	北森企画政策課長、百嶋企画政策課長補佐、澤田、勝丸
欠席者	委員 22名	
議題	<p>前回議事録の確認について（全体討議）</p> <p>条例素案（たたき台）第6章 第20～25条について</p> <p style="text-align: right;">（グループワーク）</p>	

議 事 概 要

1．開会挨拶等

事務局から以下の報告をする。

- ・副会長の欠席について
- ・本日の欠席者について
- ・委員の辞退の申し出について

2. 前回議事録の確認について

事務局から前回会議録の説明がある。

< 質疑応答 >

会 長 質疑等ございませんか？

委 員 副会長の発言の部分で確認したい点があるのですが、今日は来られてませんので、次回に質問させていただきたいです。副会長に直接尋ねた方がよいと思う内容ですので。

会 長 次回で間に合うのであればそれで結構ですし、そうして頂けると助かります。

委 員 P. 13、Dグループの発表にあります、指定管理者への市としての指導について、条例等での規制はできますか？

会 長 この件に関しては、事務局にお願いします。

事務局 指定管理者制度については、平成18年4月から制度が始まりました。当市の場合は、最初の2年間はそれまでの委託先をそのまま指定管理者としました。そして、本年の3月31日を以て期間が終わりましたので、4月1日より指定管理者と、3年間の指定期間を新たに決定しました。

管理者制度以前より市と関わりのある文化体育振興公社や社会福祉協議会については、それぞれ理事会での報告があり、市の幹部も出席しています。また、議案として報告を求めていますので、既存の公益法人については、チェックはできていると思います。

今回、初めて民間を指定管理者としたコナミスポーツについては、収支や利用状況等を月に一度報告させているとともに、市の職員とコナミスポーツの職員との間でチェックが出来るような場を設けております。最終的には、モニタリングのような形のきちんとした契約行為を成さねばならないとの見解を、市としては持っています。

会 長 少し補足をします。

指定管理者というのは指揮命令下に入る団体で、従来の事務事業委託や工事請負よりももっと厳しい関係になるため、日常的に監督権が及んでいます。ただし、公開の対象となるのは、指定管理者として受けている仕事に関してのみとなります。従って、第18条に記載されているような「団体の財政状況についての定期的公表」等には監督権が及びません。このことは例えば、建設工事請負の会社に対して、経理内容を公開せよとは言えないのと同じことです。

法に基づく指揮監督権、指導権がありますので、わざわざ第18条に記載しなくとも、充分実効性が担保されるとの理解されたら良いかと思えます。

それでは、本日の議題 条例案たたき台第6章 第20～25条についてグループ討議を始めます。本日は欠席者が多いので、人数の少ないグループを一緒にし、3グループで作業を進めましょう。

以下に各グループのワークショップの結果及び発表内容を記します。

【グループA】

(情報公開)

- ・ "義務" に変更する。
- ・ "責務" のままだも良いのでは。

第20条 市は、市民の知る権利を保障するとともに、市民に対して説明する責務を果たすため、~~別に条例に定めるところにより、~~別に定める条例(or 大和郡山市情報公開条例(年 月第x号)に定めるところにより、保有する市政に関わる情報を適正に公開しなければならない。

- ・ 削除する
- ・ "最適に" に変更する。

元となる条例を具体的に明記する。

(個人情報の保護)

第21条 市は、~~別に条例~~大和郡山市個人情報保護条例(年 月第x号)に定めるところにより、市民の基本的な人権を守るため、保有する個人情報を保護しなければならない。

(法務政策)

第22条 市は、市民の視点に立ち、主体的にまちづくりを進めていくため、市政事務に関する法令等の調査研究を重ね、自主的な法令解釈等積極的な法務行政に努めなけ

ればならない。

元となる条例を具体的に明記する。

(行政手続)

第23条 市の執行機関は、~~別に~~条例大和郡山市行政手続条例(年 月第×号)に定めるところにより、市民の権利利益を保護するため、市民からの申請に対する処分、不利益処分、行政指導等を公正に行わなければならない。

(公益通報)

第24条 市の執行機関は、市政運営の適正化を図るため、その運営に関する違法な行為について、市職員等から行われる公益通報の体制を確立し、行政執行上の違法行為又は公益の損失を防止するため通報を行った市職員が、不利益を受けないよう~~適正~~最適な措置を講じなければならない。

(危機管理)

第25条 市は、災害発生等の不測の事態に備え、市民の生命、身体及び財産を保護するため、市民、関係機関及び他の自治体との連携協力を図りながら総合的かつ機動的な危機管理体制の確立~~に努め~~を図らなければならない。

[発表内容]

第20条については、「責務」を「義務」に変えたらどうかという意見が出されました。義務というのは、重くて大きい意味を持つ言葉だからです。また、「情報を適正に公開」の「適正に」はニュアンス的に相応しくないため、「最適に」を用いる、もしくは「適正に」も「最適に」も用いずに、「情報を公開」とするのはどうかという意見が出されました。

それから、「別に条例に定める」という文言がありますが、既に市の条例がある状態ですので、市の条例を明記する方が文章がすっきりするのではないかとの意見が出ました。そして、この意見は先の第21条や第22条にも及びます。

第22条については、条文自体には問題はありませんが、法務政策という言葉が難解だという意見と、市民とどういう関係があるのかの論議もせずに条例に入っているのはどうなのかとの意見がありました。法務政策とは一体何なのか、市はどのようなことを考えているのか、この辺りを論議して初めて載せるべきです。

第24条については、第21条や第22条と異なり、別に定める条例等の前段階となる文言が入っておらず、この条例だけが市職員の内部通報に対する保

護に当たることになるので、もっと具体的に内部通報を行った職員を守れる内容とする必要が生じ、その結果、条例を策定することになるのではないかという意見が出されました。

また、もう少し時間が欲しい。先日の講演会の中で、岸和田においては、17名の策定委員が40回の会合を持ち、全員で論議して条例を作り上げたとのこと。策定作業を進めていこうと皆が確認し共有できるよう、論議の時間を作って欲しいとの意見がありました。

【グループD】

(情報公開)

第20条 市は、市民の知る権利を保障するとともに、市民に対して説明する責務を果たすため、別に条例に定めるところにより、保有する市政に関わる情報を適時、適正に公開しなければならない。

- ・ どのような資料があるか分からない(専門用語を使わないと利用できない)。
- ・ 個人情報等を盾に情報公開を拒否する場合がある。
- ・ 柔軟な運用の仕方が必要。

(個人情報の保護)

第21条 市は、別に条例に定めるところにより、市民の基本的な人権を守るため、保有する個人情報を保護しなければならない。また、保護が機能するように、保護が適正に行われているかどうか(or 定期的に保護の状態が行われているかどうか)管理見直ししなければならない。

この項目自体が必要かどうか

(法務政策)

第22条 市は、市民の視点に立ち、主体的にまちづくりを進めていくため、市政事務に関する法令等の調査研究を重ね、自主的な法令解釈等積極的な法務行政に努めなければならない。また、法令解釈にあたっては、広く市民の意見を求めなければならない。

逆手に取ることもできるのでは

(行政手続)

第23条 市の執行機関は、別に条例に定めるところにより、市民の権利利益を保護す

るため、市民からの申請に対する処分、不利益処分、行政指導等を公正に行わなければならない。

もっと分かりやすい言葉（例：処理）に変更する。

情報提供も必要である。

（公益通報）

第24条 市の執行機関は、市政運営の適正化を図るため、その運営に関する違法な行為について、市職員等から行われる公益通報の体制を確立もする。

2 市職員が、行政執行上の違法行為又は公益の損失を防止するため通報を行った市職員が、場合、不利益を受けないよう適切な措置を講じなければならない。身分を保障する。

3 違法な行為（or 不正行為）を知り得た者は、速やかに通報する義務があるものとする。

- ・一文が長いため、二つに分割する。
- ・知っていて通報しなかった場合の記述がないため、第3項として追加する。

（危機管理）

具体的には？

第25条 市は、災害発生等の不測の事態に備え、市民の生命、身体及び財産を保護するため、市民、関係機関及び他の自治体との連携協力を図りながら総合的かつ機動的な危機管理体制の確立に努めなければならない。

条文が長いため、（1）危機管理体制の確立、（2）連携協力を図るの二つの項目に分ける。

[発表内容]

第20条については、「情報を適正に公開」のところを「情報を適時、適正に公開」とすること、市民にどういう資料があるか分からなかったり、また個人情報等を盾に情報公開を拒否する必要があるため、柔軟な運用の仕方が必要なのではないかということ等が意見として出されました。

第21条については、個人情報保護だけでなく、適正に運用されているかどうかを定期的に管理する必要があるのではないかとことから、「また、保護が適正に行われているかどうか、定期的に管理、見直しする必要がある or 見直ししなければならない」という一文を加えるのはどうかという意見が出されました。

第22条については、「自主的な法令解釈」の「自主的な」の意味が分かりにくく、また、「行政の自主的な」という解釈から逆手に取るのではないかと

という意見が出されました。それによって、この条文自体が必要かどうか、もしこのまま使うのであれば条文に、「また、法令解釈当たっては、広く市民の意見を求めなければならない」という一文を追加をするのはどうか等の意見が出されました。

第23条については、法律用語だとは思われますが、「処分」「不利益処分」の言葉が分かりにくいため、「処理」等の方が良いのではという意見が出されました。また、行政手続の場合、市からの情報提供が非常に重要であり、知らなければ損をするということが多いのではないかという意見が出されました。

第24条については文が長いため、第1項は「市の執行機関は、市政運営の適正化を図るため、その運営に関する違法な行為について、市職員等から行われる公益通報の体制を確立する」、第2項は主語の入れ替えを行い、「市職員が行政執行上の違法行為又は公益の損失を防止するため通報を行った場合、不利益を受けないよう適切な措置を講じる。」と分割するという意見が出されました。また、「その場合、職員の身分を保障する」という文言を追加する、第3項として「違法な行為を知り得た者は、速やかに通報する義務があるものとする」を追加し、知っていて通報しなかった者についての記述を入れる必要がある等の意見が出されました。

第25条については、第24条と同様に長くて分かりにくいため、危機管理体制の確立の項目と連携協力を図ることの項目に分割する必要があるのではないかという意見と、「関係機関」を具体的にどういうものかという意見が出されました。

【グループE】

（情報公開）

第20条 市は、市民の知る権利を保障するとともに、市民に対して説明する責務を果たすため、別に条例に定めるところにより、保有する市政に関わる情報を適正に公開しなければならない。

基準を明確にする。

積極的に公開していかないと、自治が成り立たない。市民の信頼を得ることが必要である。

（個人情報保護）

第21条 市は、別に条例に定めるところにより、市民の基本的な人権を守るた

め、保有する個人情報保護をしなければならない

- ・個人情報であっても、必要な情報（民生委員や災害時等）は適正に提供すべき。
- ・開示及び訂正を請求する権利も明記すべき。

（法務政策）

第22条 市は、市民の視点に立ち、主体的にまちづくりを進めていくため、市政事務に関する法令等の調査研究を重ね、自主的な法令解釈等積極的な法務行政に努めなければならない。

言葉が分かりにくいいため、自治立法権や条例制定権等の表現に変更する。

（行政手続）

第23条 市の執行機関は、別に条例に定めるところにより、市民の権利利益を保護するため、市民からの申請に対する処分、不利益処分、行政指導等を公正に行わなければならない。

「処分」という言葉は市民になじまないため、もっと分かり易い表現に。

（公益通報）

第24条 市の執行機関は、市政運営の適正化を図るため、その運営に関する違法な行為について、市職員等から行われる公益通報の体制を確立し、行政執行上の違法行為又は公益の損失を防止するため通報を行った市職員等が、免職等の不利益を受けないよう適切な保護措置を講じなければならない。

合わせる

積極的に通報する姿勢を示すべき。

（危機管理）

第25条 市は、災害発生等の不測の事態に備え、市民の生命、身体及び財産を保護するため、市民、関係機関及び他の自治体との連携協力を図りながら総合的かつ機動的な危機管理体制の確立に努めなければならない。

[発表内容]

第20条については、「情報を適正に公開」の「適正に」が不透明であるため、何をどういうふうにするのかを議論し、もう少し抑えが効く表現にしていく必要があるのではないかという意見が出されました。また、これからの市政を運営していくうえで、市民が市の情報をしっかり知らない立ち行かない時代となっており、もっと市民を巻き込むような努力が求められるということがこの条例の精神ではないかとの意見も出されました。

第 2 1 条は個人情報保護ですが、個人情報保護のためとして、例えば民生児童委員が独居老人の調査している時に、本人にはその事を全く知らされていないというケースもあります。大災害が発生した等の緊急時には、市は保有している情報を活かし、市民の安全を図ることが大切ですので、「緊急時には別途定める条項に従って有効に活用する」等の但し書きを入れればどうかという意見が出されました。

第 2 2 条については他班の意見と同じく、法務政策という表現が難解です。自治立法権を活用するのが基本であり、もっと分かり易い表現を用いるべきだという意見が出されました。

第 2 3 条については、「不利益処分」等の法律用語は難解で、もっと配慮が必要ではないかという意見が出されました。

第 2 4 条について、2 行目は「市職員等」とあるのに対し、4 行目は「市職員」とあります。これは 4 行目も「市職員等」とする方が良いのではないかという意見が出されました。このことは、囑託や出資法人である文化体育振興公社の職員も含めて内部通告を可能とすることで、より広い情報を得られる体制にするとの狙いがあります。また、知り得た違法な情報を隠蔽されては困るため、積極的に通報するための文言を追加するのはどうかという意見も出されました。

第 2 5 条については、1 行目の所で「市民の生命、財産を保護する」で充分意味は通るため、「身体」という文言は不要だという意見が出されました。また、条文自体をもっと市民に分かり易い文言に整備するべきだという意見も出されました。

3 . まとめ

会 長 今回の発表の中で、責務を義務に変えるや、適正を最適に変える等言葉の面での指摘がありました。しかし、大和郡山市のいわゆる法文基準があるかと思えます。条例と言えど法律の制定にはほぼ全国共通の準じなければならないルールがあり、使えない言葉も中にはあります。その点はご了解頂きたいです。軟らかい表現を用いたい場合でも、例えば裁判になった時に解釈の幅が変わらない言葉や、全国的に解釈が固まっている言葉で出来るだけ構成するのも技術の内です。この辺りの言葉の問題は、市の法制担当との協議が必要かと思えます。

別の条例で定めるとあるところは、別にあるのなら条例の名

前を明記してしまっただけではどうかとのお指摘もありました。仰るとおりですが、もしその附属条例の名前等が変わってしまうと、こちらの条例も変更しなければならず、必要な手続が倍になるという問題が出てきます。そのため、「別に定める」や「別の条例に定める」を用い、弾力性の担保を図っています。

法務政策については、グループEの発表にありました、自治立法権を課すという趣旨で見直そうというご意見に賛成です。法務政策という言葉は最近よく使われますが、市民的に見た場合には、自治体自治立法の権限をもっと活かして、良いまちにしていくという趣旨に組み直せば良いかと思えます。

公益通報について、市役所職員だけでなく出資団体の職員も含めるかどうかは、条例で決めなければならない事ですが、一応は市の外郭団体も含めているという解釈の方が良いかと思えます。そのため、グループEのご指摘通り、「市職員等」で統一するのが正しいでしょうね。また、グループAの議論にありました、見て見ぬ振りをした場合については、原則的に処罰の対象となります。これは大変厳しい制度でして、事案が発生した際、周りにいた者は知っていたはずなのに何故黙っていたのかと責任を追及されます。従って、犯罪に関わる事実、あるいは法律や条例違反という事例に関わった時には、積極的に通報しなければいけません。条文としても厳しいものですので、別途条例を作ります。その条例は、慎重に作り上げていかなくてはならない性格を有していますが、『大和郡山市はこれを制定するぞ』という宣言になります。

グループAの発表で、岸和田が17名の委員で40回の会合を行った話をしておられました。しかし、これは毎回確実に17名全員が揃っていたわけではありませんし、人数が少ないからこそ40回もの会合をせざるを得なかったわけですね。人数が集まるほど会合は多くできなくなり、逆に人数が少なくなればなるほど、会合を増やさなければならなくなります。人数と回数の間をどう取るかとした時、時間の制限が関係してきます。市長ないし行政の責任感とすれば、次の3月議会には何とか評定したいというタイムリミットから逆算し、制度設計しました。そして当初は40数名でスタートしたわけですが、その人数が一同に会し議論するというのは不可能です。国会でも、同時に

皆がしゃべっていたら何百日も掛かってしまいます。それを避けるために、委員会に分ける、委員会で審議したものを本会議に持ち込む等の工夫をしているわけです。大和郡山市も同じように工夫した結果、今の方法が取られたということをご理解頂けたらと思います。

また、私は今現在、大和郡山市、阪南市、生駒市の3市の自治基本条例策定に関わっていますが、手法は3市共に異なっています。そして、これだけの人数が集まっているのは大和郡山市だけです。阪南市は15～6名、生駒市は一般公募が2～3割で、残りは団体指定です。策定には色々な方法があり、またそれで良いですし、大和郡山市には今の方法が合っているのかなと思います。

グループDの発表で、第20条に「適時」という文言を付け加えるのはどうかというのがありましたが、これも他の語句と同様、一度市の法制担当と協議されてみてはと思います。

また、第21条の個人情報のところでは、保護が適正に行われているかの見直しをするのご意見がありましたが、このことは、個人情報保護条例の中味を見てみないことには分かりません。保護条例にそこまでの記載があるのか。仮に記載されていない場合に自治基本条例で記載すると、個人情報保護条例よりも細かく規定するということになります。元条例とのバランスを考えて頂ければと思います。

第22条の「自主的な法令解釈に努める」という文言を皆さん奇異に思われそうですね。これは、2000年4月の地方自治法の大改正の時に、『法令自主解释权』が地方公共団体に与えられました。もし、国と大和郡山市で法律の解釈が異なり、両者が争いになった場合、『国地方係争処理委員会』に裁決を仰ぐことができます。そして、その採決が不服である時は、国であれ大和郡山市であれ、高等裁判所に裁定を持ち込むことが出来ます。今のところ高等裁判所に持ち込まれたケースは出ていないはずですが、自主解释权の第1号は確か横浜市で、場外馬券売り場の売り上げに税をかけると言い出した件について、そのような課税権があるか否かで国と争いになった事例があります。処理委員会に話がいったかどうかまでは記憶してませんが、このような課税権に関する国との争いは結構あります。

第23条の「処分」が分かり難いというご意見もありました。これは、行政法上の言葉であり、法律効果を発揮する地方公共団体や政府が行う行為のことを指します。行政行為とも言います。一般市民ですと法律行為になり、法律効果を発揮する行為のことです。権利や債務の発生がこれに当たります。「処分」という言葉をそのまま使っても良いのかというご意見もごもっともだと思えます。また、この条例は、既に制定済みの『行政手続条例』中に、「申請に対する処分、不利益処分、行政指導等」という文言があり、そのまま用いられているのではないのでしょうか。何か他に表現が無いか、もう少し工夫した方が良くもありません。

第24条が長すぎるため、前半と後半に分割した方が良いというご意見もありました。仰る通りだと思います。4行に及んでいますので、確立する、あわせて、等と分けても良いでしょうね。

情報公開のところで、もっと市民がアクセスし易くすることが重要だというご意見がありましたが、情報公開に関しては条例もありますし、自治基本条例ではこの程度で充分だと思います。仰った事の趣旨はむしろ、情報共有に向けての行政の姿勢がまだ甘い、頼りないということではないかと。積極的に市民に情報を提供しなければならないというのは言い過ぎで、情報公開の範囲を超えていますので、情報共有に努めなければならない等で、原則やもっと前の部分でうたうようにした方が良いでしょうね。情報共有は情報公開と全く別物の話で、次元が異なりますので、整理してご理解頂けたらと思います。

第21条の個人情報保護条例のところでは、グループEの発表の中で大変意味のあるご指摘がありました。厚生労働省が今年の6月、地方公共団体に向けて、独居老人、土砂崩れ等災害時の要援護者、あるいは障害者を抱えている家庭といった、いわゆるリスクの大きな階層の情報を保有しているなら、民生児童委員に渡して欲しいという通達を出しました。ただ、個人情報保護に関しては、全国的に個人情報保護審査会や情報公開審査会といった審査会を持っているはずですので、それら条例上の審査会の答申を得た上で、との条件が付されています。そのため、何とかしてやって欲しい、ただし自治体の責任で、と

いう二重構造を形成し、厚生労働省は上手く責任逃れをしています。また総務省が昨年3月に出した通達には、大災害時等で本人の利益になる事であれば名簿を公開しても良いとあります。しかし、大災害が発生した時は既に手遅れであり、この通達は内容が矛盾しています。先に挙げた厚生労働省の通達は、その矛盾への批判を受けて出されたものです。

これに合わせて、様々な仕組みを構築する必要があります。今の論点は個人情報の保護に第21条に関する問題というより、もっとつっこんだ、大和郡山市としての災害対策、あるいはハイリスクグループに対する人権保障としての見回りネットや地域防災ネットの作り方を、早急に整理しなければならないと私は思います。

従来は、本人から守って欲しいと手を挙げさせる『手挙げ方式』と、団体に調査とリスクの整理を委ね、個人情報保護法上の管理団体として情報を保有して貰う方式でした。それでは駄目だということで、遂に6月通達の運びとなりましたが、ここで考えて頂きたいのは、民生児童委員がそれだけの貴重で数多くの情報を得て、災害時に機能するかということです。無理だと思えます。ただ情報を持っているにすぎません。そのため、地域自治システムと言いますか、地域の住民自治のシステム強化をしなければならない局面に来ている気がします。皆さんはそういったことも意識しながら、今後も議論を重ねて頂きたいと思えます。

第25条については大まかにOKという話でしたので、そのまま良いかと思えます。

いずれにしても、今回の範囲の中では、情報公開、個人情報保護、行政手続は既に条例がありますが、それ以外は新たに条例を制定する必要があります。今後制定されましたら、大和郡山市として、3歩も4歩も踏み込んだ位置に達することになります。今回のまとめは以上です。

次回の作業予告を致します。次回は、第7章、第8章、第9章になります。その中で、第7章は共同参画に関する事ですので、重要です。そのため、第7章を重点的に議論して頂けたらと思えます。また、可能であれば前もって条文に目を通し、集中的な議論をお願いしておきます。

そして、できれば10月には第1次原案を作成し、テキストにフィードバックできたら、と考えています。全体を見渡し、変更が必要だという箇所が必ず出てきます。その修正作業を10月に行います。どうしても更に時間が欲しい場合は、11月をこれに充てます。その後、12月に最終原案、1月にパブリックコメントという流れにしていかないと、3月の議会にけることが困難になります。

これらを踏まえ、今回は少し条文の量が多くなりますが、宜しくお願いしたいと思います。それではこれで第13回目の策定委員会を終わります。皆さん、お疲れ様でした。

以下余白