

栃木市市民会議 第2回自治基本条例部会 会議要旨

日 時：平成26年6月25日（金） 午後7時～9時

会 場：栃木市役所 正庁

出席者数：委員19名、事務局3名

1 開会

2 議事

1) 部会のスケジュールについて・・・資料1

資料に基づき事務局説明

事務局：前回の会議の際に、年間スケジュールについて説明を行った。過去4回の全体会において、できるだけ会議の開催を減らすことで委員の皆さんの負担を減らしたいと説明をしてきた。そこで、前回の会議終了後に部会長とも相談し、総合計画部会との開催回数の均衡を図ることを再度検討した。その結果、平成26年度に5回の開催を予定していたが、修正案のとおり、6月1回、7月と資料にあるが、部会長と調整をさせていただき、7月分を8月に繰り下げ、8月の頭に1回、終わりに1回の開催し計3回としたいと考える。2月の全体会においては、住民投票条例などについて、全体会でご承認をいただくことを考えている。10月に予定していた自治基本条例の整備運用の確認については、前回に説明をさせていただいたとおり、平成28年度の自治基本条例の全般的な見直しに向けて部会を開催したいと考えている。このことから、整備運用の確認については、次年度に先送りしても全体的な作業量に変更は無いと考えている。

部会長：前回の説明では、本年度は5回開催する案でしたが、委員の皆さんの負担や総合計画部会が2回であることから、本部会は3回として参りたいがいかがか。（スケジュールの修正についての意見なし）

開催回数は少なくなったが、皆さんには、活発なご議論、円滑な進行にご協力をお願いしたい。

2) 既存条例の検証について・・・資料2－ア～カ

資料に基づき事務局説明

（条例ごとに説明・質疑を行う。）

ア 栃木市議会基本条例

事務局：条例のポイントが9つあり、議員相互の自由な討議を重んじることやすべての会議を原則公開とすることなどが規定されている。

自治基本条例の第16条、17条で、それぞれ議会の権限と責務、議員の権限と責務を規定している。自治基本条例資料の該当条項の部分に、栃木市議会基本条例の関係してるとと思われる条項を網掛けで記載した。

質疑応答

委 員：既存条例とは一体なんなのか。その確認をさせていただきたい。自分の解釈では、自治基本条例が施行された平成24年の10月1日以前に制定された条例と認識している。そうすると、事務局からの資料の中で、それ以降に制定されたものもある。外部監査制度については、法令で定めるところによりという表記になっているが、これも条例化を求められているものと受け取って良いのか。

また、その後のスケジュールにも関係すると思うが、この市民会議の条例の検証や条例化を求められていないが自治基本条例に関する事項についての検証はどうするのか。部会長の見解を求めたい。

部会長：既存条例の意味は、自治基本条例の制定前ではなく、現在制度化されている条例という意味である。既存条例には、条例に基づくもの、法令に基づくものいずれも、自治基本条例と関係するものは、検討する必要があると考える。これ以外の制度に関しては、会議の回数も限られるので、来年度に検討してはいかがか。毎年見直すのではなく、28年度に向けて見直せばよいのだから、今年度は、既存条例の検証と住民投票条例について集中的に議論を行い、その他の制度については、委員の皆さんのご意見に基づいて来年度検討したい。

委 員：前回、配付された資料に自治基本条例の各条項に関連する取組みがあったが、第6条関係で環境についてふれられている。それに関する環境基本条例が平成21年度に制定されている。現在有る条例について検証することになると、これらの条例も対象となるのか。私は、自治基本条例で条例化を求めているものについて、適合していくかどうかを論議していくべきなのであり、例えば、環境基本条例などは、論議しなくとも良いと思っている。

部会長：前回も申し上げたが、個別の内容を議論するつもりはない。条例で制度化を規定していることについて、制度化されているかどうかを確認するものであり、内容そのものは議論していかない。環境基本条例についても、条例化の確認は行うが、条例内容まで踏み込んで議論する必要はない。

委 員：自治基本条例で、条例化を求めていないものについては、関連する取組みについての資料提供があった。このことについて、意見があれば別だが、あえて議論することはないと考える。そうしないと、少ない会議の中では論議しきれ

ないと考える。

部会長：関連事項を全て議論すると収拾がつかないので、絞り込んでいきたい。まずは事務局に議題の提案を任せ、会議を進める中で不足する部分があつたら、皆さんのご意見をいただき、議題とするかを検討して参りたい。今のご意見は進め方についてのご意見と理解したが、条例についてはいかがか。

委員：自治基本条例第17条において、「議員は～公平、公正かつ誠実に職務を遂行しなければならない」と規定されている。しかし、議会基本条例第4条においては「議員は～誠実かつ公正に活動しなければならない」と規定されている。一文字であるが。「公平」が入っていない。逆に、公正は求めるが、公平でなくても良いのではないかと考えて議員は、議会基本条例を作ったのか。あるいは、附則で施行日を2回変更している。2回目の変更は、自治基本条例の施行日と同一である。これについても、どの様な理由があるのかを伺いたい。

事務局：2回目の改正については、自治基本条例が施行されたので、自治基本条例との整合を図るために、修正を加えたものである。

委員：議会の方でも、議会基本条例を自治基本条例に合わせて変えたから、改正の施行日が自治基本条例の施行日と同じになった。どのような所を変えたのか。この様な考え方により、変えたのならば、意見を出す必要がないと思われる。要するに前に作ったものを自治基本条例に合わせて直したことだが、どこが変更されたのかを知りたい。

事務局：調べてから報告をする。

イ 栃木市議会政治倫理条例

事務局：政治倫理条例は、自治基本条例の中で、制定を規定されている条例ではない。栃木市議会基本条例の第18条に議員の政治倫理についての条項があり、その中で制定することとなっていたことから、関連する条例として今回資料を提供させていただいた。ポイントは、7つの政治倫理基準が規定されており、この政治倫理基準に違反がある時は、市民が議長に審査を請求することができる規定されている。自治基本条例第17条の資料に政治倫理条例の関連する条項を記載し、網掛けとしてある。自治基本条例第17条第2項に記載してある政治倫理条例第3条は、自治基本条例第17条第1項の部分に記載するよう修正願いたい。

質疑応答

委 員：今、事務局から説明があったとおり、基本的には自治基本条例が制定を求めるものではなくて、議会基本条例で条例化を求められたものであるので、あえて自治基本条例との整合性で確認をしなくともよいと思う。

また、事務局から提供される資料は親切すぎて委員が考える余地がなくなる気がする。条例の中身が分からないと協議できないので、もっと早く資料を提供して欲しい。

部会長：これから議論していく住民投票条例については、なるべく早く委員の皆さんに素案などを提供するように事務局にはお願ひしたい。

委 員：第9条に「年長の議員が」との記載があるが、年長とはどのようなことなのか。

事務局：議員の中で、最年長の方を指している。

委 員：自治基本条例に基づいて議会基本条例が作ってある。議会の方は、この条例の疑問点が出ていなかったのか。ただ、検討しなさいと資料を提供され、我々が読んでみても不具合が見当たらず、自治基本条例との整合性はとれていると思われる。議員はどのように思っているのか、この点はまずいという点は無かったのか。このような所を重点的に改善していくとか文を改めるとかが、非常にスムーズなやり方と思うがいかがか。

部会長：自治基本条例と議会基本条例は、並行して作業を進めていたと思う。自治基本条例の会議にも議員が参加していたので、その整合性を図るように作っていきますとの説明はあったと記憶している。

事務局：議員も他市の議会基本条例を調査・研究してこの議会基本条例を策定した。制定後も他市から本市の議会を視察に来られた際にこの議会基本条例についての質疑等を受けたと聞いている。

部会長：概ね整合が取れているものと考える。

ウ 栃木市情報公開条例

事務局：市では、情報公開に対する総合窓口として、市政情報センターを設置している。原則、公開となっているが、個人に関する情報で特定の個人を識別できるものなど公開できない文書もある。（第6条関係）

質疑応答

部会長：自治基本条例では、市が保有する情報を積極的に公開しなければならないとあるが、全てを公開するわけにはいかない。実際は、公開により支障のある一部の公文書などは非公開の扱いになっている。

委 員：全てを公開するわけにはいかないと思うが、誰が公開、非公開の判断を行うのか。

部会長：この場で確認したいのは自治基本条例に沿った情報公開制度があるかであり、個々の情報について公開すべきか否かを議論するのではない。

委 員：どこで判断されるかが自治基本条例の趣旨に沿っているか否かの判断材料になると思った。

事務局：現状とすると、ある課に情報公開の請求があった場合は、まずは、条例と情報公開の手引きに従い担当課が請求についてこの様な形で公開するなどの判断を行う。それを総務課に相談して協議の上で判断する。

委 員：公開は市民にとって非常に良いことだが、第2条の定義の箇所で、公開できる権限を持っているのは、それぞれの長でよろしいのか。この文章を読んでみて誰に権限があるのかが分かりづらい。

事務局：それぞれ長が判断するというよりは、組織として考えることとなっている。この情報公開条例を準用することで、教育委員会であれば、行政委員会としての規定があるので、あくまでこの情報公開条例が基本になっていると思っていただいてよろしいかと思う。

部会長：自治基本条例に基づいた情報公開制度があると判断して良いと思う。

委 員：次の個人情報保護と関連するが、個人情報保護条例については、第14条で未成年者又は成年被後見人の法定代理人による開示請求の規定があるが、情報公開条例については、代理人に関する規定がないが、この部分を教えていただきたい。

部会長：この質問は、次の個人情報保護条例と関連があるので、個人情報保護の説明を行った後に回答することとしたい。

エ 栃木市個人情報保護条例

事務局：本市では、市が保有している個人に関する情報の取扱いについて必要な事項を定めるとともに、個人の権利を保障することにより個人情報の保護を図って

いる。この運用の根拠が個人情報保護条例である。

質疑応答

部会長：先ほどの請求権者の違いについてはいかがか。

事務局：個人情報は自己情報になるので、原則、本人以外からの請求は認めていない。

その例外として、先ほど委員から質問のあった未成年者、成年被後見人の法定代理人から請求ができる規定がある。これは、自己の情報を本人しか請求できないとなると、自己の情報を正しい情報か、あるいはその情報に誤りがあった場合に、その訂正などを求める権利が本人にしか認められることになると、判断ができない未成年者などの情報は訂正されないとなってしまうので、本人に代わって請求できることにより、情報の保護を適正に行うために規定されている。

委 員：情報公開条例については、請求権者の規定があるが、本人かどうかは問わないのか。

事務局：情報公開条例の場合は、例えば個人情報以外は開示できると思っていただいてよろしいと思う。開示請求された文書の中に、個人の情報が入っていた場合は、その部分が見られない状態になって文書は開示される。情報公開とは、見られる情報であれば誰でも見ることができる権利を保障することである。個人情報保護条例の中で見られるのは、あくまでも自己の情報のみである。情報公開は、見られる情報であれば全ての人が共通に見られるということである。

委 員：個人情報保護条例第14条第2項で、未成年者と成年被後見人と規定されているが、これを社会的弱者と広く捉えてみると視力が弱い方などは、文書として開示されるものが本人には分からぬと思う。この様なケースの場合、条例上、法定代理人が指定できないので、視覚障害者は請求ができないことになって結果的には自治基本条例で規定されている市民の市政に関する情報を知る権利を保障することができないことにならないか。

部会長：視覚障がい者でも、開示された自己の情報を誰かに音読してもらい確認することはできる。

事務局：まず、情報公開、個人情報についても求めている情報がどのようなもののかによると思われる。市の保有する情報は、基本的に紙ベースでしか情報公開しない。開示の仕方は、文書の写しとなることから、誰かが音読しないと知ることはできないと思う。ただし、視覚が弱い方がどのような情報が欲しいのか

をご要望いただければ、文書の特定は協力することができる。特定された文書の写しが欲しい場合は、その写しを提供することは可能である。目が見えないからということで、まったく情報が提供できないということにはならないと思う。

部会長：市政情報の場合は、市政に関係する方であれば請求できる。個人情報の場合当然ながら本人が請求するので、請求権者や開示情報の範囲が自ずと異なる。

委 員：今、市では個人登録、個人通知（登録型本人通知制度）を行っている。登録すると、本人の代理人や第三者に住民票を交付した際に、市から通知がある。県内では6市町が同様の制度を行っている。市内のある地域で、電話帳を作成したことがあるが、その際には約半数しか住所などを載せなかつた。

部会長：全国では個人情報の不当な収集などが問題となっており、個人情報の管理がより求められている。

委 員：難しいのはバランスで、震災の際は、障がいを持っている方などの情報が出せない。しかし、緊急の時に、居場所が分からないと救えないということで、色々なケースがあるが、取扱いには難しい面がある。かえって地域のコミュニティ活動に転みがくることもある。命の問題になるので、これをどう取り扱うかは難しい。

部会長：一人暮らしの高齢者がどこにいるかは、福祉の部署で把握していても、他の部署と共有できないため、災害時に救護が遅れることがある。本人の了解を得て他の目的に情報が使えるようにする仕組みの必要性が議論されている。

事務局：先の委員の意見は、サムライ8士の請求に基づく住民票などが不正に取得されたという事件であったが。不正請求の予防につながるように、市では平成24年度に第三者請求に関する取得があった場合の本人通知制度を始めた。個人情報の取扱いは、市としても慎重に取り扱うべく対応している。

委 員：このことはこの条例に規定する予定はないのか。

事務局：住民票などは、本人の請求により取得できるものであるが、職務上、法令に基づき取得できる職業がある。不正取得に対する予防として、要綱で定めた制度であり、法律で規定されているものを条例において認めないとということはできない。条例でなく法律で認められているので、そこは切り分けなければならない。

委 員：司法書士などを買収して、不正に第三者の住民票などを取得しようとする場合、市は職権だから交付するのか。

委 員：登録してあれば、弁護士が取ろうが通知がくる。

委 員：結局、登録しないと第三者の不正取得には対応できないのか。市が登録するしないを別にして、第三者からの請求については、通知を出すべきではないか。

委 員：先ほどは、このような第三者からの請求に対して、通知することを条例に規定できないかという事を質問させていただいた。

事務局：今の所、個人情報保護条例で規定するというわけではなく、第三者からの請求があった場合は、要綱で対応していく整理の仕方であるので、ご理解いただきたい。

委 員：この部会で、色々な意見が出て、現在の条例は、この点が不十分だから、市民会議の意見を条例に反映させた方が良いという意見を出すことは可能と思う。その意見が多ければ、その意見を反映させることがあつても良いと論議を聞いていて思った。

部会長：部会として必要な提案は行いたい。職権で第三者が請求し交付した場合は、登録してある方には通知がいくが、登録していないと通知はいかないということか。委員からのご提案は、登録にかかわらず通知がいくようにした方がいいとのことだが、制度的に可能かどうか検討いただけないか。

事務局：本庁だけでも住民票を取る方は、本人以外にも弁護士などが請求にくるケースも1日に何十件もあると思われる。その様なご意見もあるとなれば、研究をさせていただくことも可能かと思う。

委 員：例えば、運転免許証の更新などは、外郭団体である安全協会が行っている。住民票も受付でチェックをしたら外郭団体が通知しても良いのではないか。実務上、大変かもしれないが、市民のための安全を考えるなら行政としては、キッチンとやらないと。

委 員：広報に出して周知を図れば良いと思う。

部会長：一律で本人通知をするよりは、まずは、市民に広報を行って積極的に呼びかけていくことが必要ではないか。

委 員：行政としても市民を守るために広報に出て周知するなどの取組みをして欲しい。

部会長：実際、1日の請求件数も分らないので、事務コストも分らないが、委員のご指摘はごもっともだと思う。まだ、制度をよく知らない方もいるのではないか。少なくとも周知を徹底することは早急に取り組めることと思う。

委 員：全てを条例に盛り込む議論は、もう少し法的な事を勉強してからでも。職権は、弁護士が本人から権限を依頼される。この手続きが職権の前提となる。悪いことをした弁護士の懲戒もあるし、実際に、議論する前に法的な事を理解する必要がある。これまでの議論は、発想は素晴らしいが、少し飛躍している感じがする。

委 員：大阪の事件とか遺産相続の本人に成りますてやっている。市民の安全を守るために、行政が何らかの意味で通知することは必要であると思う。この様な事が起きないためにも、広報で危険性を訴えて市でも登録の推進を図っていけば良いのではないか。

部会長：部会としては、登録制度の活用に向け周知を行うよう提案をして参りたい。さらに踏み込んだ制度化については、行政側で研究を進めていただきたい。

オ 栃木市個別外部監査契約に基づく監査に関する条例

事務局：自治基本条例第33条の規定に基づき条例が制定されている。監査には内部監査と外部監査の制度がある。外部監査とは、住民、議会、長からの監査請求があった際に、通常監査委員による監査を行うが、監査委員に代えて外部の専門家が監査を行うことができる制度である。

質疑応答

部会長：監査制度については、地方自治制度全体としても課題になっている。内部監査と外部監査の役割分担をどうするかなど。地方制度改革の抜本的な見直しの一つでもある。実際に外部監査の事例はあるのか。

事務局：ありません。

事務局：市では年1回監査委員の監査を受けている。監査委員は税理士や公認会計士などの有資格者一人と議員の中から一人選ばれており、予算の使い道が適正かをチェックしている。

委 員：外部監査の場合は、監査人を含めて何人くらい想定されるのか。

部会長：外部監査人は一人だが補助者が付く。監査の内容によって人数は異なる。

委 員：内部監査は、公金のチェックだけでなく業務の改善についてもやっているのか。

事務局：そのようなご指摘を受ける場合もある。業務によって監査委員から指摘の中である場合もある。

部会長：昔の監査は、違法な支出をチェックすることが中心だったが、今は、効率性有効性の面からもチェックを行う。栃木市の監査の実態はよく分からぬが、効率性や有効性まで踏み込んだ監査をしてほしいとの要望はいえると思う。

委 員：自治基本条例第33条の内容だが、これは公金運用の適切性を対象とした監査なのか。

事務局：住民の50分の1の連署を要する事務監査や議会からの請求や市長から財政援助団体を対象とした監査などが外部監査の対象事項となる。

委 員：公金だけでなく良いのか。例えば総合計画があるが、その進捗に関する監査とか対象になるのか。総合計画はマネジメントを重んじている。それが適切に運用されているなどは監査請求が必要な感じがした。

部会長：監査にも色々な種類がある。ここでの趣旨は、通常の監査委員に代えて外部の専門家による監査ができるということである。総合計画の進捗管理は、監査とは別に行政評価ということで行っていると思う。

委 員：効果的な市政運営を確保するための監査となるとマネジメントの話も含むのではないか。

部会長：事務の効率性や有効性に関する監査は行っているのか。

事務局：実際、監査を受けた際には、そのようなことが問われている。権限の有無ではなくて、定例監査を行っている中で、予算の執行そのものだけを見るのではなくて、それが効果的かどうかは話の中ではされている。実際は、監査時に説明した中で改善の要望などを発言されることはある。

事務局：現在は、税理士の方に代表監査委員になっていただいている。もう一人が、

議会から選出されている監査委員である。

委 員：市政というからには、お金だけでなくしくみの監査をできるようにと思う。

委 員：今、言われていることまで議論すると議員との関係やこれから住民投票の関係などもある中で、監査に全てを求める必要はないと思う。

部会長：あくまで委員同士の意見交換である。部会として確認したいのは、自治基本条例に基づいた制度があるかどうかであり、これに関しては、制度化されているということでおろしいのではないか。

カ 栃木市行政手続条例

事務局：自治基本条例第36条の中で、処分、行政指導、届出等の行政手続きに関して法令及び別に条例で定めるところにより共通の基準を明らかにし、公正の確保、透明性の向上及び手続の迅速性を図らなければならないと規定されている。

質疑応答

部会長：本日検討する条例の中で制度的に細かい条例となる。

委 員：第2条の定義の中で、行政庁とある。第4条以降、主語として使われている。一方、市の執行機関との表現もある。行政庁とは何を指すのか。

事務局：建築主事を置いてるので、市長を含めて行政庁という。市長として処分決定する事務と市長の名前ではない処分、決定がある。

委 員：文書の末尾の表現、努めなければならないなどは努力する姿勢を示せば良いことですよね。また、別の条文では、理由を示さなければならぬなど具体的に行行為を強制する表現もある。行為の強制が難しいものもあるから、この様な表現でということなのか。

部会長：様々な制度が関連するから、義務規定、努力規定が混じっていると思う。全体として公平、迅速などに配慮されていることになる。

委 員：他の事で言葉の使い方や解釈について次回質問したい。

部会長：部会では専門家を呼ぶことができる。市には、弁護士資格を持つ方もいる。専門的なことを質問したければ、次回その方に参加いただくように手配する。

本日議題として用意された6つの条例についてご意見をいただいた。個人情報保護条例については、第三者請求に係る登録制度があることを周知すべきとの意見があったので、全体会に報告できればと思う。その他の条例については、色々な意見があったが、概ね自治基本条例の趣旨に沿って制度化されていると考えるが、ご異議のある方はいらっしゃるか。特にご異議は無いようなので、自治基本条例部会として全体会に報告させていただく。

3) その他

事務局：次回の開催日は、8月1日（金）を予定している。

委員：部会の開催曜日を統一して欲しい。

事務局：先ほどの質問の回答であるが、議会基本条例の改正であるが、議決を第11条で規定していたが、自治基本条例の第30条で規定されたので、議会基本条例から抜いた。また、行政庁とは、市長と建築主事を含めての表現である。

4 閉会