

#### 第4回 明石市自治基本条例市民検証会議 会議録

日時	平成28年5月13日（金曜日）午後3時30分から午後5時50分まで
場所	明石市役所 本庁舎8階 806AB会議室
出席委員	加藤恵正会長、田端和彦副会長、橋本浩司委員、山本洋子委員、松本誠委員、小田幸子委員、小島彰夫委員
傍聴者	7人
審議事項	1 第3回市民検証会議での主な意見 2 組織について 3 行政手続について 4 政策法務（法務制度）について 5 今後のスケジュールについて
配布資料	資料1 市民検証会議での主な意見 資料2 組織制度について 資料3 行政手続制度について 資料4 法務制度について 資料5 今後の検証会議の開催スケジュールについて
事務局	コミュニティ推進部市民協働推進室

※委員の発言は、委員が所属する団体等の立場を反映するものではなく、委員個人としての意見です。

## 開 会

### 【会議次第1】第3回市民検証会議での主な意見

- 第3回市民検証会議での主な意見について、資料1に基づき事務局から説明。

#### ○加藤会長

何かご意見はありますか。

#### ○松本委員

資料1の6ページ以降でいくつか修正すべき部分がありますので、意見を述べさせていただきます。

まず7ページですが、コンプライアンス制度に関しての議論は多岐にわたっていましたが、ひし形5つの項目にまとめられています。5行目に住民投票条例について、「市民に説明のないまま議会の審議に入った。」とありますが、これだけでは何のことか分かりません。また、「この状態はコンプライアンスに違反した行為と言えるのではないか。」とありますが、何が違反したか分かりません。ここは「市民に説明のないまま条例案の重要部分が修正されて議会の審議に入った。」としなければ、読んだ人には分からないと思います。

また、コンプライアンス制度についての《まとめ》ですが、《まとめ》とそれ以前のひし形の文章との関係がよく分かりません。このテーマについての議論の集約とするなら、「職員研修はコストの問題もあるかと思うが、職員のパソコンを活用した研修等、工夫した取り組みを検討願いたい。」とだけにまとめてしまうのは極めて不適切かと思えます。何が議論になったかをきちんとまとめる必要があります。

ここで最も議論を呼んだ不作為のことですが、2つ目のひし形に「コンプライアンスの問題に、作為によるコンプライアンス違反と、不作為によるコンプライアンスの違反がある。」とあります。しかし、作為によるコンプライアンスの部分について、いくつか指摘をしましたので、「不作為によるコンプライアンスの違反、またはその事例について検証しなければならない。」と、あるいは「漏れているテーマについて、検証が必要である。」という文言がないと、正当にまとめたことになりませんので、ぜひ追加していただきたいと思えます。

次は総合計画について、8ページですが、下から4つ目のひし形で「広報については、いかに適切な時機に適切な方法で情報を流すかだと思う。」とありますが、この「時機」の字ではなく、「時期」が正しいかと思えます。

9ページの《まとめ》ですが、ここで行われた議論は明らかに多く、決してここでまとめられているような「進行管理のPDCAサイクルにおける市民への情報提供に関しては広報媒体として一番古典的な広報紙が一番効果がある。市民は広報紙を大事にしており、その活用を図ってほしい。一方で、IT、ICT（情報通信技術）をうまく活用して効率的な広報を行うことも継続して取り組んでいってほしい。」ということだけではありません。

最も議論になったのはほかに2点あると思います。1点目は、ビジョンである総合計画と個別計画との整合性の検証で、その検証結果を市民にどうフィードバックしていくかが重要であるという指摘がありました。

2点目は、PDCAサイクルの検証評価の結果を市民と共有していくために、その検証評価について、市民の再評価を受けるシステムを検討しなければいけないという指摘もしたと思いますので、追加をお願いします。

最後に行政連携の広域行政についての10ページですが、ため池、明舞団地、フェリーの問題等、いくつか事例を挙げましたので、そのような事例を拾い出して検証しなければいけないという指摘をしました。《まとめ》の記載内容のとおりにまとめてしまうのは極めて不適切だと思います。場合によっては意図的であると見られかねませんので、あえてまとめるなら「近隣市との関係で政策目的がうまく達成されなかった個別、具体的なケースを取り上げ、何が問題だったかということを検証することが重要である。」となると思います。そのあたりが抜けていると検証会議は何を検証していたのかという批判を受けかねませんので、ぜひ配慮いただきたいと思います。

#### ○加藤会長

例えば、9ページの《まとめ》のところでPDCAサイクルの検証評価の結果を市民と共有して再評価するというところが、8ページのひし形で記載されているので、このあたりは議論されたことということで、《まとめ》の中にぜひとも入れていただきたいと思います。

また、他の自治体との関係性についても指摘いただきましたが、《まとめ》に関しては前回の検証会議の際に発言していなくても、今後の議論の延長上で重要なポイントということであれば、委員の皆さんから後々でも発言いただいて、《まとめ》の中に検証会議の場で共有し、皆さん同意した上で、入れ込んでいくことにしたいと思います。その意味ではこの資料が重要ですので、ぜひとも読み込んでいただいて、お気づきの点は事務局にいつでも指摘いただければと思います。

#### ○田端副会長

7ページのコンプライアンスの話ですが、作為と不作為によるコンプライアンス違反があるということで、不作為によるコンプライアンス違反を防ぐために研修をしっかりとしようという方向でまとまっていたと思います。松本委員の発言が前段にあって、それを防ぐための対策が《まとめ》に記載されていますが、研修のことだけではなく、さらに説明があるほうが分かりやすいと思います。

#### ○松本委員

第3回の検証会議の会議録についても、私は修正依頼をしましたが、まず会議録があっ

て、次に資料1の前の主な意見の中でひし形のところに要旨としてまとめられて、さらに集約して《まとめ》にポイントだけを整理する3階建ての形だと認識しています。《まとめ》に一番重要なことが並んでいないといけませんので、何が問題か一目で分かるようにしておくべきと理解しています。

○加藤会長

この《まとめ》に関しては、各委員の発言を圧縮すると同時にそこから出てきた課題を整理するという位置づけでよろしいですか。

ほかに意見等ございませんので、次の議題に移ります。組織について、事務局より説明をお願いします。

## 【会議次第2】組織について

- 組織について、資料2に基づき総務課が説明。

○加藤会長

ご意見、ご質問があればお願いします。

○橋本委員

子育てについて、清水小学校区では年に2回、8カ月から2歳ぐらいまでの子ども対象の教室を開催しており、地域として子育てに注力していこうとしています。また、月に2回ほど親向けの子育て教室というものを開催しています。それは親が就学前の子どもを送り迎えに来たときに、子どもを幼稚園で遊ばせて、その間に親が清水小コミセンで子育てについて学ぶもので、どんどん参加者が増えてきています。二見ではかなり前からそのような取り組みが行われていると聞いています。

○加藤会長

伝統的に明石はコミセンを重視しており、充実しています。そういう意味ではこの組織図を見ると地域との連携は見えにくいところがあり、本当はそこに一部の財源を移譲していくことがあっても良いかと思います。

○山本委員

17ページの組織改正総括表について、こども未来部で二見こども園が新設されて、4月から地域を上げて応援しています。

母子福祉係が消えていますが、どちらに移ったのでしょうか。

○総務課

母子福祉係を削るという形になっていますが、実は児童福祉課が持っていたさぎなみ園という施設を民営化することで母子福祉係とさぎなみ園の区分がなくなっただけで、母子福祉関係の業務としてはそのまま児童福祉課に残っています。

○加藤会長

母子福祉係という名称はなくなったが、その担当の方は引き続き児童福祉課にいるということですね。

○総務課

はい。本来、係は課が二つ以上の役割を持っている場合に、分かりやすくするために名称をつけていますが、さぎなみ園は民間で運営していただく形になり、市の組織としては児童福祉課は母子福祉一つになりましたので、あえて係の名称をつけることはしていません。

○小田委員

条例の中で、「簡素で機能的な」という言葉がありますが、簡素とは、何が簡素なのか教えていただけますか。また、組織は部・課・係と縦の関係にあると思いますが、例えば、こども未来部の子育てや児童の関係について、ミーティング等を通じて教育委員会ときちんと情報共有ができているか等、横のつながりがあるのかも教えていただけますか。

○総務課

まず、簡素な組織について、例えば、市の組織としてたくさんの課があつて、職員数も膨らんでということであれば、市民からするとどこに聞けば良いかわからない等、数が大きくなると組織としても複雑になりますので、まずは職員数をできるだけ見直していくということです。

また、市民会館、図書館、卸売市場等の施設について、民間事業者を活用して管理を任せる等、スクラップアンドビルドを基本にできるだけ簡素で機能的な組織に編成するように努めています。大きな組織になり過ぎず、かつ時代の要請に柔軟に対応できるよう組織編成を進めています。

次に、横の連携について、確かに組織としては縦の関係になっていますが、例えば、部をまたがる課題についてはプロジェクトチームという形で若手職員や知識を持った職員がチームを組んで市の政策課題に当たっていくことにも取り組んでいます。

また、マネジメントがしっかりとなされていくよう、部長、課長等の管理職においては会議等で連携を図っています。

○加藤会長

縦割りにについては理由があり、行政としては分かりやすいことが一番大事だということ  
で組織編成がなされていますが、今や、特に基礎自治体の現場は、縦割りでは到底対応で  
きないような相互性や統合性が求められています。そのような縦割り、非効率はある限り  
排除するような簡素で柔軟な組織が必要だと思います。そこは必要に応じて、プロジェ  
クトチームを設ける等して対応しているということですね。

○小島委員

現在、子どもの数が減っており、非常に問題になっています。子どもの育ちというのは  
人生の中で非常に重要なポイントだと思います。主体性や自主性等を持たせるような取り  
組みを進めていかないとはいけません。待機児童を保育所に預けたらそれで良いのではなく、  
育ちや教育の部分で大事にする必要があると思います。例えば、3年保育の良さについて、  
松が丘の幼稚園がまとめた資料がありますが、ここには子どもの育ちについて、非常に重  
要なポイントが書いています。子どもの育ちを重視する面では、こども未来部というのは  
すばらしいネーミングだと思います。

○加藤会長

当然中身も伴っていると思いますが、先ほどのお話にあったとおり、重要な役割を担っ  
ていただきたいところです。

教育委員会の中に教育研究所というのがありますが、どのような研究がなされているの  
でしょうか。

○総務課

教育研究所においては、教師に対する研修や学校間の共通課題についての研究をするこ  
とが主な役割になっています。

○加藤会長

今お話しいただいたその報告書は地域でつくられたものでしょうか。

○小島委員

これは松が丘幼稚園がつくったものですが、非常に細かく観察してまとめています。

○加藤会長

地域では実証的、経験的に良いものが出てきているのですね。地域の側から市に提案す  
る仕組みがあると良いかと思います。

○松本委員

いくつかお聞きしたいことがあります。待機児童緊急対策室を設置したという話でしたが、17ページの表を見ると、改正前と改正後いずれも待機児童緊急対策室がありますが、これはどう変わったのでしょうか。

○総務課

待機児童緊急対策室は待機児童の問題が喫緊の課題だということで、年度途中ですが、平成28年1月に人事異動も伴って新たに組織がつくられたものです。

○松本委員

国がそのような施策を出して、それに従って1月に組織をつくって、平成28年度から本格的に取り組んだということでしょうか。

○総務課

どちらかという国の方針が出る前に組織を設けており、取り組みを進めています。

○松本委員

高齢者大学あかねが丘学園について、組織図上は消えて、生涯学習センターの高齢者学習支援係になっています。明石市において、高齢者大学はなくなったということでしょうか。

高齢者大学の現役の学生とは何回も協議、意見交換をしたと聞いていますが、明石市はもう高齢者大学をやめたかどうか外からでは全く分かりません。自主的に色々取り組んでもらうのを支援するだけというように変わったように見えますが、組織上はどうなっているのでしょうか。

○総務課

あかねが丘学園については、駅から離れた立地と施設の老朽化が移転の大きな原因です。それを利便性の高い駅前の生涯学習センターへ移設するというので、この話が進みました。ただ、あかねが丘学園は30年以上の歴史があります。また、地域にも定着していますので、高齢者大学あかねが丘学園のカリキュラム自体はそのまま残す形で、生涯学習センターの中の課の位置づけから係の位置づけにこのたび改正しました。

○松本委員

結局、高齢者大学あかねが丘学園という組織はなくなったのでしょうか。存続しているのでしょうか。

○総務課

組織図上は高齢者大学校が消えています、高齢者大学校の事業としては残っています。組織図で示すと高齢者大学校がなくなったのかというように思われるかもしれませんが、市民に示すときには組織図を示すのではなく、高齢者大学校の事業としてそのまま生涯学習センターに場所の移転も伴って統合していると説明しています。

お話にあったようにその過程が外からでは分からないという指摘もありますが、実際、高齢者大学校の学生の方には何度も丁寧に説明をしながら、今の形にすることや場所の移転の調整を進めていきました。

#### ○松本委員

条例第31条に「市長は市民に分かりやすく簡素で機能的な組織を編成しなければならない。」とありますが、市民に分かりやすくはないと思います。市には説明責任があるのですが、この組織制度に関する検証結果シートを見ても自治基本条例ができてから明石市の組織はどう変わったのか、どう変わりつつあるのかということが全く分かりません。社会のニーズに対応して組織を変えていくという説明がありましたが、それは当然のことで、自治基本条例に基づいてどのように組織制度を変えてきたかが検証の最大のテーマだと思います。

自治基本条例に基づいてどう変わらないといけないかは、市政への市民参画、協働のまちづくり、情報の共有という3つの原則を実現するために、どう組織や制度を変えるかということですが、そのことが全く検証されていません。社会のニーズに対応して組織を変えるべきですが、変えたことを市民に分かりやすく説明する責任を果たさなければいけません。しかし、今のあかねが丘学園の話をとっても組織がどう変わったのかがよく分かりませんので、大半の市民は組織の変化についてよく分かっていないと思います。

さらに言いますと、この組織制度に関する検証の大きなテーマは、明石市の組織や制度について、この5、6年間の間にどのようなことが議論になってきたかということですが、まずはそれを紹介してもらわないといけないと思います。こども未来部、文化・スポーツ部、まち再生室等、この5年、6年間で明石市の組織制度は目まぐるしく変わっており、その時々において議会で問題にされたはずですが、議員の反論や追及が弱いので、そのまま通っている部分もあります。結局、議会で十分な説明がなされないと、市民は組織や制度がどう変容しているのかが分かりません。市民に分からないような形で組織や制度が変わっていることは自治基本条例に著しく反するのではないかと思います。

個別の事例で言うと、例えば、12ページの制度の運用のところにも書いてあるとおり、平成25年度組織改正では中心市街地活性化推進室が廃止され、まち再生室が新設されました。このまち再生室は駅前再開発事業に絡んで役割や位置づけが変わってきています。市民図書館、こども健やか広場、イベント広場等、再開発ビルに入る事業部門について、このまち再生室が取り仕切っているような形で議会での議論が展開されていますが、どうして図書館をまち再生室という組織が担当しているのか、本当に図書館のことを分かって



いるのか疑問に思います。

また、図書館を新しく作るにあたって市民の意見を聞くような仕組み、制度、組織を設けなかった。少しは設けていましたが、途中で最終的な答申とその答申を活かすための手順を無視して、残りは市でやりますという形で進めてしまいました。これは自治基本条例の市民参画、協働のまちづくり、情報の共有の原則に著しく反しているのではないかと、その都度私は申ししてきましたが、市からの説明はありませんでした。

事業を進めていく組織や制度に関する説明が行われなかったということは、条例第31条の組織制度という部分についても自治基本条例に著しく反しているのではないかと思います。

どこに問題があったのかを検証して、その問題点を解消していかなければ、検証会議の意味がありません。文化・スポーツ部にしても、文化芸術部が文化・スポーツ部に変わり、平成29年度からは生涯学習やコミュニティ推進部を一体化しようという動きが予算化されていますが、そのあたりが市民には分かりにくいので、組織制度を考えるとどのような経路で市民への説明が必要かをきちんと検証しなければいけないと思います。

#### ○加藤会長

組織を変えたときにきちんと市民に分かりやすく説明することは大事です。そのプロセスは市民参画と協働のまちづくりに関連しており、しかるべきプロセスについても分かりやすく、あらゆるものをガラス張りでも展開していくことが重要だと思います。

一方で、変化の激しい時代ですので、組織が機動的に変わっていくこともまた重要かと思えます。そのあたりを市民の皆さんに誤解されないように、とにかく説明だけはきちんとしておくことが重要だと思います。

#### ○田端副会長

こども未来部については、まさに幼保一体化という議論が出てきたときに、それに対抗できる組織として作られました。生涯学習について、あかねが丘学園の話がありましたが、高齢者だけでなく生涯にわたって教育が必要であるという趣旨での改正です。

このように、組織改正の理由としては、社会の動き、国、県の方針や制度の変更等を受けてのもの、あるいはそれに先立っての改正があります。先ほどの待機児童については、国に先立って改正が行われたということです。

もう一つの組織改正の理由は市長方針です。例えば、図書館のまちにしていくというような市長の方針に基づいて組織を変えていくことです。

組織を統合又は改編する理由がきちんと示されないままにしていることが、市民のほう向いてないという意見や、説明責任が十分果たされていないという話につながってしまうのではないかと思います。その理由が見えるようになっていけば、市民にとってはよく分かるかと思えます。

例えば、12ページに平成27年度に指定管理者制度の導入に伴い、市の組織としての

卸売市場を廃止したとあります。しかし、指定管理者制度は以前から導入されていますので、卸売市場が行政の手から離れたことについての理由があるはずです。つまり、市場を介さない取引が多くなっているのもう行政が卸売市場に関わるような時代ではなく、民営化するべきというということで話が進められてきたと思います。そのような背景が示されないままに制度を改正したとしか書いてないので、市民にはよく分からないという話が出たのだと思います。

もちろん、全ての部局から説明を受ける時間はありませんので、条例制定以降の組織改正の理由について、社会情勢の変化、市長の方針、総合計画、市民の要望等のパターンがいくつかありますが、少なくとも、この改正はこのパターンというような整理表があると、市民の方を向いてない、説明責任が十分果たされていないという意見への回答になるのかと思います。

#### ○総務課

組織とは、確かに部・課等の形で設置されていますが、その前段として施策があり、どこに重点的な課題を置いてどう進めていくかを決めて、それに伴って組織が編成されていきます。重要な施策については、当然、自治基本条例や市民参画条例に則して、意見公募手続等の市民参画手続を経て、説明責任をできるだけ果たし、最終的に大きな施策の方向が決まり、組織の名前も変わってきます。

自治基本条例制定後の変化について、資料に記載されていませんが説明いたします。自治基本条例が平成22年にでき、その後、条例を踏まえた長期総合計画が市民参画のもとで策定されました。例えば、キーワードとして「子供の健やかな育ちでみんなの元気を生み出す」とあります。その中で安全・安心、地域の元気、子どもというキーワードが出てきて、安全を守る総合安全対策局、地域の元気のために市民協働推進室、子どもの施策を推進することも未来部をつくって、それぞれ施策を進めています。

そのように最初にあるのが施策で、その時代の要請に応じて、組織を編成しているというところが基本的な考え方になります。

#### ○加藤会長

今説明いただいたことが資料に記載されていたら、より分かりやすかったと思います。

#### ○松本委員

自治の基本原則について、市民参画は市民参画条例、協働のまちづくりは協働のまちづくり推進条例に則して進められています。これらの条例はどのように進めていくかという手続や仕組みを具体化していくものです。行政のあらゆる分野において、市民参画、協働のまちづくり、情報の共有がなされていかなければなりません。自治基本条例が市政運営の基本原則として存在し、それに基づいて各分野の業務を行っています。組織編成に

についても自治基本条例に基づいて行うことになっています。

第2回、第3回の検証会議で各部門の話をした際、どのようにその基本原則が活かされているのか、どう変わったのかを議論してきましたが、今回のテーマについてもそこを検証しないと自治基本条例がないがしろにされかねないと思います。

例えば、社会教育について、15ページの組織図を見ると分かりますが、教育委員会から市長部局へ移りました。しかし、生涯学習ビジョンや生涯学習プラン等、基本計画は策定してありますが、それらの基本計画に基づいて取り組みを行えているかが大事です。

しかし、生涯学習センターは事実上、貸館・貸室ですし、生涯学習とは講座を開くだけでなく、理念に掲げられているように市民の人権感覚を磨いたり、市民自治の意識を高めたり、自律した市民を育てていくことだと思いますが、そのような取り組みを組織体制の中でどこが担っているのかが分かりにくいです。また、指定管理者制度を導入するにしても、指定管理者は生涯学習をリードしていく立場ではないと思います。ここ数年で様変わりしてきた組織や制度の中で、どのように理念に掲げたことを実践しようとしているのかがよく見えませんので、これも説明責任がきちんと果たされていないという話になるかと思っています。抽象的な説明責任ではなく、何をどのように説明するのかについて、具体的な事例を市として認識していただかないといけません。

○橋本委員

確認したいのですが、あかね学園はもう廃校になったのでしょうか。

○加藤会長

廃校ではなくて場所が変わったみたいですね。

○橋本委員

廃校ではないのですね。先日、入学式を行っていましたが、場所が変わるだけですね。

○総務課

学園の事業はそのまま残っており、場所が変わるだけです。あかねが丘学園長もいます。場所は明石駅前のアスピアの生涯学習センターになります。

○橋本委員

スペースは大丈夫でしょうか。

○総務課

休館日等活用していますので、十分に対応できています。

○加藤会長

そのあたりをきちんと説明していただきたいということでもあります。

○松本委員

学園長は、この組織図ではどこに入りますか。生涯学習センターの高齢者学習支援系の係長が学園長なのでしょうか。

○総務課

担当課長がいます。

○松本委員

先ほど高齢者大学校あかねが丘学園は課の扱いだったのが、係としての扱いになると説明がありましたが、学園長は課長なのでしょうか。また、その担当課長は組織上どこに所属しているのでしょうか。

○総務課

組織としては、生涯学習センターの中にあかねが丘学園長として担当課長がおり、実務は高齢者学習支援係が担っています。

○加藤会長

課長級の人がきちんと見ているということですね。

○小田委員

あかねが丘学園の件は、16ページの広報あかし4月1日号の記事の説明で私は理解できました。組織改正について、皆が知らないわけではなく、知り合いの学生は場所が変わっただけという表現をされていたので、十分な説明があったのだらうと理解しています。また、以前の場所は不便だったので、駅前になってとても便利になったとも聞いています。

各中学校区コミセンにおいても、高齢者大学の取り組みを実施していますし、生涯学習に関して、明石市は歴史もありますし、よくできていると思います。私自身が対象年齢になったら入学したいと思っているように、中高年の人でも分かるほどの浸透性があり、良い活動だという評価をしています。

○加藤会長

市民に身近なところで、というのは重要なキーワードで、先ほどの地域における活動の展開や市との連携の話については評価すべきところだと思いますので、厳しい指摘も踏ま

えて、今後より一層進めていただければと思います。

○山本委員

昔は地域で社会教育が盛んに行われていました、今は生涯学習になり、高齢者大学で色々と学習されている等、そのあり方も時代とともに変わっていると思います。

組織の改正について、私は今回の議論を通じて理解できましたが、組織は2、3年ごとに変わっていくので、市民にとって分かるように説明を行ってほしいです。

○小島委員

市長がよくキャッチフレーズとして子供、安全、地域、元気の言葉で表しています。ただ、それが市民へあまり浸透していませんので、まちづくり協議会との連携が市民協働推進室を通じてさらに充実すると、まち全体が活性化されていくと思います。

○加藤会長

今のお話に関連して、市の組織が市以外の準公的な組織とどのような連携の構図を持っているのかも示していただけるとありがたいですね。市役所の中の組織だけではなく、市民協働はパートナーシップで動いているということが非常に大事なポイントかと思います。次の議題に移ります。行政手続についてです。ご説明お願いいたします。

### 【会議次第3】行政手続について

- 行政手続について、資料3に基づき総務課が説明。

○加藤会長

ご意見、ご質問があればお願いします。

○田端副会長

市民の権利保護についてですが、この検証では手続によって市民の権利がきちんと保護されたかどうかポイントになってくると思います。例えば、意見公募手続（パブリックコメント）や不利益処分において、相手方からの意見を述べる機会を保障したのかどうかです。そのあたりを数字として挙げれば、非常に分かりやすいかと思います。行政指導又は不利益処分に関して、個人情報を出しにくいかもしれませんが、法人情報で、もし問題がなければ、事例を教えてくださいと、条例第32条の市民の権利利益の保護の趣旨を満たしているかどうかの検証ができるかと思いますが、いかがでしょうか。

○総務課

行政手続については、法人相手の建築関係手続もあれば、個人相手の住民票発行の手続、

生活保護費の支給、公共施設の会議室の使用許可等があり、非常に多岐にわたっていますので、統一した形で一覧を出すということは難しいです。個別の例で言うと、生活保護の申請において、申請者に法に基づいた基準をはっきり示せるように、窓口はその基準が記載された文書を設置したり、申請を受けてから例えば14日でその申請に対して回答するといったことが各部署で徹底されるよう、総務課としては研修等を通じて周知をしています。

#### ○法務課

開発業者に対する行政指導がよく社会問題になりますが、明石市は指導プロセスや指導できる内容を明確化するため、従来は要綱に基づいて行政指導をしていたところを市民や法人の方に見えるように条例化することで、行政指導が濫用されないように十分注意払っています。

また、開発指導以外の行政指導について、行政手続法でできるだけ基準や指針を公表するように定められています。明石市においては、要綱をデータベース化して公表していますので、どのような指導が行えるかを法人の方も把握することができると思います。

#### ○加藤会長

行政指導について、従う義務がなく、相手方の自主的な協力を求めるとのことですが、意味があるのでしょうか。

#### ○法務課

行政指導は簡単に言うと、義務でないことをしていただくお願いですが、任意の対応にもかかわらず行政が許認可権限等を背景に無理強いさせる事例が問題になることもあります。

行政としてはできるだけ実効性を持たせたいところですが、市民が法律上の根拠に基づかないにもかかわらず、実質的に強制される等の事態を避けるためのルールになります。あくまでも任意の対応ですので、従う義務はありません。より実効性を持たせるには、条例で法令上の意を定めるといった手当が必要になってきます。

#### ○総務課

分かりやすい例で言いますと、大蔵海岸で散歩をしていますと、「この海岸で花火をすることは条例で禁止されております。」、その後で、「ハトに餌をやるのは皆さんの御迷惑になるので御遠慮ください。」と放送が流れます。この前半部分は、条例で花火は禁止と定められていますので、花火をしたら当然条例に基づいた処分を行うことができますが、市民がハトに餌をあげたから公園に出入り禁止としますという不利益な取り扱いはできないということです。後半部分は、あくまでも行政のお願いで、地域猫等、様々な問題における行

政指導は難しい課題となっています。

○加藤会長

今は価値観が多様化していますので、こう思う人もいれば、ああ思う人もいるということで、行政指導で少し曖昧にしておきましょうという感じですね。

○総務課

条例で定めてしまうと、多様な価値観に対応できないということです。例えば、猫に餌をあげてはいけないという条例をつくらるとなると、逆の立場として、地域猫として面倒を見ていけば良いと思う方もいます。法や条例で規定できない部分に対しての手段として、行政指導があると思います。

○橋本委員

生活保護について、一定のルールあるはずですが、新聞等でも報道されているとおり、隠れて車を所有する人がいる等、様々な問題が起こっております。全国的に受給者が増加していますし、ルールを遵守してもらいたいところです。

○松本委員

3点お聞きします。

1点目は、行政手続の問題は決して行政手続法や行政手続条例のことだけではないと思います。市民が市政運営に関わっていく場合にどのような手順で行うかということで、市民参画条例や協働のまちづくり推進条例も行政手続であり、行政への参画手続を定めたものと私は理解しました。

そういう意味では、自治基本条例で市民参画条例、協働のまちづくり推進条例に加えて、住民投票条例の三つの条例の制定が規定されていますが、7年目に入ってもまだ住民投票条例が制定されていないことは当然、行政手続に関する検証において、議題に挙げるべきだと思います。

住民投票のあり方が問題なのではなく、条例を制定すると定めているにもかかわらず、5年間の検証対象期間を経てもまだ制定されていません。3年前に明石駅前の再開発について直接請求した際、住民投票条例がなかったので、地方自治法に基づく請求をしなければいけませんでした。その意味で明らかに市民は大きな不利益を受けていますので、やらなければいけないことをやってない、手続がきちんと行われてないということは、この行政手続に関する議論の中で、重要な問題だと思います。

2点目は、一昨年、明石フェリー乗り場の跡地にマンションが建設されましたが、その開発が行われることに対して、工事開始前に開発許可の取消請求を行いました。半年間の公開審査会が開かれた後、請求が却下されました。その際、マンション開発を許可した

部門である開発指導の担当者が審査会の異議申立ての事務を取り扱っていました。違う部署ではなく、行政処分を行う当事者自身はその処分に対する異議申し立てを審査することが行われており、これでは公平性が保たれないかと思います。当時の市長に尋ねたところ、それはおかしいので行政処分をする人と異議申し立てを審査する人は分けるべきだと答えていました。

3点目は、24ページの意見公募手続についてです。行政手続条例に基づく意見公募手続は、市民参画条例によるものと同じ手順で処理されているかと思いますが、市民にとって意見公募手続で文章を書いて提出することは大変です。事案によっては意見公募手続で出た意見と、各意見についての市の見解を審議会等で報告、あるいはホームページに掲載していますが、ほとんどの場合、市は意見に対して個別に返事はしておらず、意見がどう扱われたのかが分かりません。

市民の意見、要望、請願、陳情等について、市民のもう一つの政策提案として受けとめるべきと自治基本条例の解説の中にも書いてあります。政策提案として受けとめるならば、真摯に個別回答するべきかと思います。

自治基本条例ができる前の90年代から意見公募手続が行われていますが、自治基本条例ができてからもやり方は変わっておらず、このことは自治基本条例の精神に反すると思います。

○田端副会長

第14条の住民投票条例の件については、90年代の行政指導が非常に強く行われた時代の反省からきていると言える第32条の行政手続とは趣旨が違うかと思います。

加藤会長

松本委員の発言の1点目について、第14条を審議する場が別にありますので、そのときに発言いただけたらと思います。

○法務課

1点目について、自治基本条例第32条は行政手続法及び行政手続条例の手続を定めていますので、第14条の議論とは違うかと思います。

2点目について、行政不服申立ての手続に沿った異議申立ての話だと思いますが、異議申立ての手続は、行政手続法及び行政手続条例ではなく、行政不服審査法で定められています。行政不服審査法は自治体に対しても適用され、その趣旨としては、処分した当事者がもう一度考え直すきっかけを与えるもので、第三者による再審査を経て回答するというものではありません。お話いただいた開発許可の事例においても、担当課で再検討・回答するということが一般的だったと思います。

しかし、平成28年4月に改正行政不服審査法が施行されました。当事者が考え直すこ



とは難しいということで、従来、担当課において再検討をしていましたが、異議申立てを受けて担当課以外の別の市職員が審理員として審理します。そして、審理員の意見に基づいて出てきた案を行政不服審査会という第三者機関に諮問し、その答申をもとに市長が採決をするという制度に変わっています。

明石市においては、審理員を任期付弁護士職員が担い、その弁護士職員が事情をお伺いしてから採決の案を定めています。その採決案に基づいて、外部弁護士、公認会計士、行政法学者の3名からなる行政不服審査会において、審理員の案が適当なものかを検討し、問題なければその採決案を市長に送り、市長が採決する制度になっています。

お話の中の処分した当事者が裁決を下すという状況については、今後改善されると考えています。

3点目について、意見公募手続は、行政手続に基づくものと、市民参画手続に基づくものがあり、それぞれ趣旨が異なります。行政手続に基づく意見公募手続は、市民の意見をくみ取るという民主的な観点からではなく、自治体に慎重さを持たせるという趣旨で定められています。今回は第32条の行政手続についてですので、市民参画については別の場で議論していただけたらと思います。

#### ○松本委員

市民参画条例ができる前は何に基づいて意見公募手続を行っていたのでしょうか。行政手続条例に基づく意見公募手続と市民参画条例に基づくものは、仕組み、対応方法は一緒ということを前提で先ほどは申し上げましたが、もし違っているのであれば、その違いを教えてくださいませんか。

また、先ほどの開発許可の件について、学識経験者からなる第三者審査会である開発審査会に諮問していましたので、異議申立てを担当課が棄却したという話ではありません。問題は第三者審査会の事務局は担当課が担うということで、そのことを当時の市長に話したら、それはおかしいから変えると言われましたが、第三者審査会の事務局は担当課から変えるべきなのですか。

#### ○法務課

1点目について、市民参画条例ができる前は、市民参画の観点からの意見公募手続は特に法的根拠はなく、各自治体が自発的に任意で行っていました。ただ、行政手続条例に基づく意見公募手続と似ていますが、趣旨が全く異なりますので、別ものと考えていただけたらと思います。

2点目について、一般的な制度についてはお答えできますが、個々の案件については是非は回答を控えさせていただきます。

#### ○加藤会長

市としては法律に基づいて厳密な議論として、松本委員としては第32条の行政手続ではもっと大きな枠で市民との連携、協働等を背景にしているということですね。市と市民で視点のずれはあるかもしれませんが、市は本来の枠よりも広い範囲で見て、市民に対して法律論だけで終わらないような分かりやすい説明を心がけてほしいと思います。

○松本委員

会議の冒頭に言い忘れましたが、前回の会議において、コンプライアンスに違反した事例について、市として認識しているほかの事例があれば提示していただくという話でしたが、事務局としては前回提示したものが全てということでしたので、次回の会議で私から文書にて提示したいと思います。

○加藤会長

松本委員の方でお気づきの点があるということですので、次回の会議で文書を出していただきたいと思います。

○総務課

第32条は、行政手続条例、行政手続法のことだけではなく、本来は市民が市役所に来たときにどこでどんな手続したら良いか分からない、申請したものがどのように審査されているのか分からないということがないようにすることが大事であると考えます。

具体的には、市役所1階に総合窓口を置き、来庁者がどこで手続したら良いか確認でき、窓口が多い2階に来たときに、2階にいるフロアマネジャーがフロアマップを渡しながらか目的の窓口を案内する等、市民の方が利用しやすい、分かりやすい行政手続ができることが重要だと思います。その意味でも市民に身近な行政となるよう取り組んでいきたいと考えています。

○加藤会長

意見公募手続が根拠条例によってその意味が違う等、一般市民にはそのようなことは分からないと思いますので、市民に分かりやすく説明することが必要だと思います。

○田端副会長

意見公募手続は住民縦覧からスタートし、都市計画法における縦覧等はそれが条例化したものかと思います。市民の意見を聞くこととは違った意味でスタートしており、法律が違うということは市民にとっては分かりにくいところだと思います。

行政手続条例に基づく意見公募手続は、行政としての慎重さを担保する趣旨でしたが、市民参画条例ができるまでに意見公募手続に対する市民の意識が変化してきたと言えると思います。

○加藤会長

次の議題に移ります。政策法務（法務制度）についてです。ご説明お願いいたします。

**【会議次第4】政策法務（法務制度）について**

- 政策法務（法務制度）について、資料4に基づき法務課から説明。

○加藤会長

ご意見、ご質問をお願いします。

○小田委員

明石市犯罪被害者等支援条例の改正後、犯罪被害者への賠償金の立替払の実績はあるのでしょうか。

○法務課

制度の対象となるような凶悪事件が発生していませんので、立替払の実績は今のところありません。

立替払までの流れとしては、まず被害者が裁判所に訴えて、強制執行できる状態まで持っていく必要があります。通常、勝訴すれば加害者から賠償金の支払がありますが、加害者に支払能力がない等、支払が行われない場合は債権を市が受け取り、加害者に対して市が取立てを行います。ただ、取立てできない場合も少なくないかと思いますが、法的には支援金は、給付金、寄付という性格の制度になります。

○加藤会長

弁護士を市の職員として雇用するコストについて、外部に依頼する場合と比較した場合はどうなるのでしょうか。法律事務所はたくさんありますので、アウトソーシングという形でも良いのではないのでしょうか。

○法務課

市長は選挙のときに外部、民間人材の活用を公約として掲げていましたので、それに基づいて任期付弁護士職員を採用しています。今の明石市の方針としてはできるだけ外部の専門家を活用していこうとなっています。

○松本委員

出生届の嫡出子欄の問題や犯罪被害者の問題等、先頭を切って取り組まれたことについては評価できる部分もあります。しかし、専門的な知見を得るために7人の弁護士を市職

員として抱え込むことはコストの面ではよろしくないのではないかという意見が議会において出ています。

法律に基づいた行政を行う上で、法律に基づかないような議論、強制、意見に対して、法律上はこうです、と市はきちんとと言わないといけませんので、法律をわきまえていない議論が議会に出てきた場合は、法の専門家である弁護士が説明する等の活用をしなければいけないと思います。

例えば、住民投票条例の問題にしても、議会で行われる議論は法律に依拠していませんので、そのような観点で法務制度の活用を行っていく必要があります。また、弁護士の雇用を増やすためという見方をしている市民もいますので、そのあたりを払拭していかなければいけないと思います。

自治基本条例の立場から言えば、法律に明るい専門家が市の組織の中にいるということは決してマイナスではありませんが、それはバランスの問題で、あるものは有効活用をするべきだと思いますので、活用できているのかどうか、できていないならその理由を一度検討するべきだと思います。

#### ○加藤会長

第28条の政策法務という項目について、他市の自治基本条例においても一般的には定められているものでしょうか。

#### ○法務課

政策法務や行政手続自体は重要ですが、住民自治の観点から直接に導かれるものではありませんので、自治基本条例で取り扱うことはあまり一般的ではないと思います。

#### ○田端会長

法務課の説明の中で、自治立法がキーワードとして挙げられており、法律の範囲内ということになっており、第28条の政策法務から導き出せるとは思います。法令の自主解釈については、第28条から導き出せるのか疑問に思います。例えば、出生届の嫡出子欄の話は法令改正よりも前に、裁判所の判決が出てすぐ行っていますので、法令の自主解釈というのはどこまでのことを言うのかがよく分かりません。

地方分権化の中で、国からの示達・通達に基づいて行うことが徐々に減ってきており、ある程度自分で解釈することは増えてきていますが、ほかの自治体でここまで法令解釈を自主的にやるところはほとんどないかと思います。そのあたりの考え方を示していただければと思います。

#### ○法務課

第28条において、法令の自主解釈が求められているかについて、逐条解説には明記さ

れており、明石市としては、住みよいまちにしていくため、ある意味グレーゾーンにも立ち入るようなことを積極的に行っていくことを政策法務として捉えています。同様のスタンスの自治体もありますので、議論があるところですが、あえて項目として挙げさせていただきました。

#### ○松本委員

専門家は第三者として意見を提言することに価値があると思いますが、任期付弁護士職員はいくら法律の専門家でも市職員なので、市長の指揮下において、客観的な法令の解釈ができるのか疑問に思います。法律の解釈は、立場が変わったら、白を黒、黒を白に解釈できるわけで、立場によって全然違う解釈になると思います。

議会でも議論されてきていますが、任期付雇用という形態が本当に正しいのかどうか、あるいは弁護士職員を7人も雇用していることの是非について、マイナス意見があったものをきちんと検証しなければいけません。

検証シートには有効活用されており何ら問題はないと書いてありますが、問題はあります。ただ、問題はあっても、メリット・デメリットをきちんと評価、整理するのがPDCAですので、それを行わずに結論ありきの検証をすることは、検証ではないと思います。

#### ○田端副会長

おそらく法律家は白を黒、黒を白にはできないかと思います。

また、任期付弁護士職員の採用によって法務制度が守られているというのは、検証の必要があるかと思います。職員の法務能力の向上については、弁護士職員による法務研修の実施により外部試験で好成績を収めたということで、成果としては非常に分かりやすいと思います。

ただ、自主立法について、検証シートでは「弁護士職員が自主立法としての条例づくりを担っている」と記載されていますが、立法機関である議会において弁護士職員が説明を行っている等の報告があって初めて自主立法を弁護士職員が担っているということになると思います。その意味で弁護士職員がどのように議会对応をしているかの説明があれば、松本委員も納得するかと思います。

#### ○法務課

市長提案の条例案について、制度設計は法務課又は弁護士職員が担当課との議論の中で進めていきますが、その中での制度変更等の提案を行うことが政策法務と呼ばれるものですので、制度設計した職員が議会で直接議員に対して説明を行うことはあまり一般的ではありません。法務課や弁護士職員はあくまでも制度設計の専門家、実務の専門家ではありませんので、実際に実務を行う担当職員が議会や委員会に対して説明することが適切と考えています。

○加藤会長

職員の法務能力の向上は分かりやすい成果だと思います。ただ、7人の弁護士職員を雇用することでの成果と、民間の力を使って法務能力の向上を図る場合を比較したときに一体どうなるのでしょうか。民間でできない話ではないと思いますので、今の行政組織の流れ全体から言えば、外部に出すことが最も効率的な領域かと思います。

○法務課

任期付弁護士職員を7人採用しているという点で、明石市は全国の自治体トップレベルですので、その意味では非常に進んでいます。

しかし、法務機能を民間の法律事務所等、外に出すとなると、これは自治体の根本の仕事の一つを外に出してしまうことになり、そこまでしている自治体は聞いたことがありませんし、自治体法務の専門家の中でもそのようなことまで取り組もうという話は、今のところ出てきていません。

そのような意味で、少なくとも今の明石市の状況は外部の民間活力を最大限活用している先進自治体と言えると思います。それ以上、例えば、法律事務所等に託すとなると、自治体の権能の柱の一つである自主立法権を外に出してしまうことになりますので、現実的ではないかと思います。

○加藤会長

一般論として、個人として事務所を持っているような法律家、公認会計士等の専門家が一種のフリーエージェントのような形で市役所の中で働くことは、非常に先進的なことだと思いますが、市が雇用するとなると別の問題が出てくるのではないかと思います。

○松本委員

任期付弁護士職員を7人も雇用しているのは東京都に次いで、基礎自治体としてはトップということですが、色々と問題が指摘されていますので、トップだから良いというのは市サイドからの見方です。メリットとデメリット当然があるはずですので、それを評価していくことが大事だと思います。また、職員として雇用する以外にもいくつか選択肢はあると思いますので、それぞれの選択肢を比較、考慮した上で評価をしなければいけません。

○加藤会長

市としては反論があるかもしれませんが、何ら問題はないというわけではないという意見ですので、そのあたりを反映して行政を進めていただければと思います。

○田端副会長

法務能力を持っている職員が必要だということは大前提ですが、弁護士を雇用していることが果たしてどうなのかということが議論になっており、より専門的なものが必要となれば外部委嘱等、色々な方法があるかと思いますので、そこは趣旨を理解していただければと思います。

委嘱についても、フリーエージェントでありながら組織で働いたり、現在の雇用形態は色々あります。今は任期付職員ということで、ある意味フリーエージェント的だとも言えると思います。

しかし、弁護士の職を増やすためのパフォーマンスになってしまうのは本末転倒ですので、そこは理解していただけたらと思います。

#### ○小田委員

市民としては、自前で弁護士に相談するとお金がかかりますし、せつかく弁護士がいるなら相談したいという方は多いと思いますので、行政でそのような相談の機会を増やす等していただけたらありがたいです。

#### ○法務課

市民の方への無料相談を実施していますが、従来は弁護士会に委託して、弁護士会の弁護士に市役所まで来てもらって実施していました。任期付弁護士を雇うことで、市職員なので相談したい市民のところに出向くことができる等、小回りがきく相談業務等を行えるようになりました。

#### ○加藤会長

政策法務の範囲からは外れるかもしれませんが、小回りがきくというメリットを検証シートに書いても良かったかと思います。

皆さん意見が出尽くしたようですので、今後のスケジュールについて、事務局よりお願いいたします。

### 【会議次第5】今後のスケジュールについて

- 今後のスケジュールについて、資料5に基づき事務局から説明。
- 協議の結果、次回会議は平成28年7月7日 午後3時からで決定。

#### ○事務局

それでは、これをもちまして第4回明石市自治基本条例市民検証会議を閉会いたします。