

(仮称)自治基本条例検討委員会
第1回会議 議事概要

とき 3月10日(木)午後6時～8時30分
ところ 市役所第二庁舎3階会議室

開会

委員及び事務局の紹介を行った。

会長・副会長の選出について

委員の互選により、会長に池田敏雄委員、副会長に阿部昌樹委員を選任した。

会議の公開について

検討委員会の会議は公開と決定した。

また、会議の傍聴要領を決定した。

審議の進め方について

(会長)

審議の進め方について、議論願いたい。はじめに、これまでの取り組み内容と検討委員会の位置づけについて、事務局より説明を願いたい。

(事務局)

資料 に基づき説明したい。本日公布した資料「分野別の基本条例等における参加・参画に関する規定の状況」については、後ほどご参照願いたい。

自治基本条例については、平成15年度、庁内職員で、条例に盛り込むべき内容を検討し、その結果について、公募市民を招き意見を聞いた。

その際、制定の意義・目的をもっとわかりやすく、具体的に市民に説明すべきである、との意見をいただいた。

それをふまえ、16年度、制定の意義・目的を再確認するため、現状把握を行った。

総合計画に掲げる参加・参画の推進、協働とパートナーシップによるまちづくりという基本姿勢を、理念だけで終わらせるのではなく具体的に実現していくための制度整備が進んでいるのか、という点に着眼して庁内の現状を把握した。

その結果、会議の公開、審議会委員の市民公募、パブリック・コメント手続など、制度化を図ったものについては、どの部局においても同様に取り組まれているが、パブリ

ックコメントを募集する際に、市民への説明会を開催して意見を聞くとか、ワークショップ形式で構想や計画を策定するという取組みについては、部局間で取組みに温度差が生じている。

また、個々の条例の中に定められている参加・参画、協働の規定をみると、健康福祉条例のように、計画策定の過程で市民の意見を聞くこととしているもの、環境基本条例のように、計画策定後の運用過程においても市民の意見を聞くこととしているもの、さらに、施策の推進状況の評価を審議会が行うこととしているものなど、若干の差異がある。

これらのことから、「制度化のさらなる推進、市民の意見を聞くべき時期についての考え方の整理が必要であり、総合化を図りながら、制度的安定性の観点から条例の形で定めることによって、総合計画に定める参加と協働の姿勢が具体的に充実し、豊かになっていく。そのために自治基本条例をつくっていくべきではないか。」という形で、抽象論ではなく具体的な事実に基づいて、制定の必要性を訴えていくべきである、という結論を得た。

今後、この検討委員会の中で、こうした制定の意義・目的にそって、条例の内容についての整理をしていただきたい。電子会議室などのチャンネルも活用しながら、市民の意見を集約していきたい。

次に、資料の「検討体制」を参照願いたい。

最終的に意見のとりまとめをいただくのはこの審議会であるが、そこにできるだけ多くの市民の意見を反映させるという観点から、3月1日から、市のホームページに電子会議室を設置している。

検討委員会が次回議論しようとするテーマについて、あらかじめ電子会議室に問題を投げかけておき、電子会議室で行われたやりとりを事務局が整理して、検討委員会での議論の参考資料として提供したい。

次に、庁内体制について。いただいた意見を行政として受け止め条例の形にしていくため、検討委員会で議論される論点に関係する部局を中心に検討会議を組織し、随時、検討委員会での議論の状況を伝えていきたい。

最後の最後に熱いものがドンとおりてくると行政としても受け止めにくいので、行政側からも、考え方や法制上の問題点などを率直に説明し、実現可能なかたちで意見をいただくほうが、目に見える成果が得られると考えている。

(会長)

ただいまの説明について質問はないか。

(委員)

電子会議室については、市民に定着しているのか。

(事務局)

このテーマに関しては今回が初めてだが、以前に、まちの美化をテーマに電子会議室を設置したことがあり、今回も、ホームページのリニューアルを考える電子会議室を同

時に開設しているのです、しくみとしては、ある程度伝わっていると思う。

なお、会議室の仕組みについては、意見を書き込みたい場合は事前に住所・氏名を登録して ID・パスワードを入手してもらおう。出ている意見を読むだけなら自由、という形にしている。

(委員)

そういうしくみは広報紙で説明されているか。

(事務局)

広報 3 月号で募集している。ただし、申込みの窓口はホームページに一元化している。

(委員)

電子会議室の ID やパスワードは市政モニターに付与されていると聞いたことがあるが、市政モニターとの関係はどうなっているか。

(事務局)

以前、市政モニターの研究テーマとして「電子会議室」を取り上げ、実験的に開設したことがあり、現在の電子会議室のしくみは、その結果を参考にしている。

(会長)

委員が電子会議室に加わることを期待しているのか。

(事務局)

電子会議室は電子会議室の参加者どうしで議論してもらおうことを考えている。もし、委員会として、電子会議室に直接語りかけたいということがある場合は、事務局が預かって、これをお伝えする方が混乱が少ないと考えている。

(委員)

この図では、委員会が真ん中であって、両側に市民と行政があり、情報のやり取りがある。市民と行政がいっしょに条例をつくっていく、その間に入るのがこの委員会の位置づけではないかと思う。

(会長)

自治基本条例の検討の流れについて、質問はないか。

(委員)

自治基本条例という名称をつけるのか。

(事務局)

今のところは仮称である。

(委員)

自治基本条例は、環境基本条例など他の基本条例と同じレベルで考えるのか。それとも違うレベルで考えるのか。

(事務局)

「自治」ということにかかわって、他の基本条例の一段上にあるべきものと考えている。

(委員)

これから制定される条例もぜんぶ包含した上位法規として、憲法的なものとしてとらえるということか。

(事務局)

そのように考えている。

(委員)

憲法的なものということになると、本当の基本を定めることが必要。手続的なことは行政手続法がある。根本的なことを定めないといけない。部局の取組みや条例の規定に差があっても必要な差であればよい。本当の基本的なものをピックアップしなければならない。

何を定めるかという問題である。

(会長)

いろいろな条例のさらに上位に位置する規範として「自治基本条例」をつくるのが望ましいのかもしれないが、内容的には市民参加条例のようなものを意図しているのではないか。

基本という意味では、まちづくり条例もまちづくりの基本を定めている。自治基本条例の「基本」ということばに特別な意味を与えるなら、他の基本条例から「基本」ということばを外さなければならない。そこまで重たいものを意図しているのか。

(委員)

「自治基本条例」は、法律に対する憲法的な位置づけであるべきだ。そうでないと、自治基本条例の政策的な意味が薄れる。自治基本条例ができた後は、他の条例から基本ということばを外して、自治基本条例の下に位置づける。

「参加」「協働」で、自治の基本を言い尽くせているのかなという疑問がある。

(委員)

憲法的な条例を意図しているということと、説明資料の内容が違うように思う。各条例に定められている市民と行政の関係、手続の横串を定める条例をつくらうということであって、豊中がどうあるべきかという意味での憲法的なものではない。各条例の横串になる考え方、手続に近い部分を定めようとしているのではないか。

(委員)

地方自治体には総合計画というしくみがあり、基本構想の中に将来都市像を定めている。基本構想は議会の議決を経ているので、条例と同じ重みがある。このまちをどうしたいという理念的な部分はすでに定められていることになる。

したがって、自治基本条例は、どのようなプロセスで基本構想の理念を実現していくか、という手続的な部分を中心になる。「参加」「協働」ということばは少し軽いように聞こえるかもしれないが、自治のプロセスの本質は地域における民主主義だと思う。自治基本条例は、豊中というまちで独自の民主主義をどうつくっていくかという基本的な

フレームワークを定めるものと考えられる。民主主義を実現していくのは「参加」「協働」だけではないかもしれない。自治基本条例づくりは、充実した民主主義をこのまちで実現していくための核になる条例をつくらうということだと理解している。

(委員)

手続的な意味での憲法的条例という趣旨は理解できるし、それはそれで意味がある。そのこのところをはっきりさせる必要があると思う。

(会長)

実体的な豊中市のありようは総合計画に定めている。人権、まちづくり、環境などさまざまな分野別の条例も総合計画に基づいている。結局のところは、豊中の民主主義を徹底する意味で、平たくいうと「市民参加条例」のようなものを念頭においているということになってくるのではないか。

(委員)

自治基本条例という名前を仮につけるとすると、環境基本条例などの基本条例よりも一段上の条例と考えないといけない。たんに市民参加の手続を定めるだけの条例ならば、市民の考える自治基本条例から離れてしまうのではないか。

(委員)

行政運営に参加していくことだけを定めるならば、議会に関する規定は必要ない。もし、議会に関する規定が盛り込まれるなら、たんなる行政手続条例、市民参加条例を超えていくものになる。民主主義は、行政への参加ということのほか、議会と市民の関係を法令の規定を超えてどうつくっていけるかということによって、より高次なものになりうる。

そういうものも含めて、全体としてのまちの民主主義のあり方を定めていくものと考え

る。

(会長)

そこには人権とか環境のありようを含むものではない、ということでしょうか。

(委員)

基本的には手続を定めるものである。

(会長)

市民参加の条例というほど器の小さいものではないが、実体的なことを定めるものでもない、という認識でしょうか。

(委員)

憲法が国民主権であるといっているように、市民の自覚と責任、市民が主体であることの認識をうたっていくというのであれば、憲法であってよいと思う。そういった理念と、プロセスの両方が盛り込まれていくものであると考えている。

(委員)

たしかに理念は必要だが、手続がともなっていなければならないと思う。

(委員)

住民が主権者である、ということを言いつぱなしではいけない。主権者である住民が実際にどういう形でまちの運営にかかわっていけるのかをきちんと定めていく必要がある。主権者であるゆえに保障される手続的な権利、審議会に参加できるとか、住民投票を発議できるとか、を加えていくことになると思う。

(委員)

そのためには、理念的な規定を置かざるを得ない。そこから憲法的な側面も出てくるということか。

(委員)

手続的な面は入ってもいいが、手続を定めるときには自治基本条例に定める手続の理念にしたがって定めなければならない、という意味での手続規定であって、具体的な手続の内容まで定めるということではないと思う。

(会長)

条例の位置づけについての議論が深まってきたが、その整理のためにも、次の議題である条例の論点に進みたい。事務局より資料の説明を願いたい。

(事務局)

資料を参照願いたい。この資料は、地方六団体の地方分権推進本部の研究会が各市の自治基本条例に規定されている項目と内容を整理したものをもとに、事務局で作成したものである。これが庁内での意思決定だというわけではない。

まず、参加の主体について。問題に応じて、参加適格は異なってくると考えられるが、一般的には、住民登録がある人だけでなく、通勤・通学で豊中市に来ている人、豊中市に土地を持っている人、豊中市の施設を利用している人、在留資格の外国人などを、はばひろく参加の主体とすべきだということである。

次に、参加の対象について。自治体の施策はもっぱら計画、予算、条例の形であらわされることから、これらの策定の過程で住民の意見が反映される制度をつねに開いておくことが必要だということである。

次に、参加の時期について。計画、実施、評価の各過程において、住民の参加が確保されるべきではないかということである。現にそういう規定を置いている例が多い。

また、住民が関心を示し結果が反映できる時期に参加を求めるべきである、という考え方もあり、石狩市の条例では、参加の結果を市の機関の決定にいかすことのできる適切な時期に実施しなければならない、としている。

また、市民の意見に対して、行政が何らかのレスポンスを示すことの重要性が示されている。

次に権利救済のしくみについて。条例に定める参加手続をとらなかった場合の権利救済のしくみを自治体自身が定めるべきであるとしている。ただし、一般的な苦情処理のしくみとは異なる、参加権の侵害に特化した権利救済のしくみを定めている例には今の

ところ接していない。なお、条例に定める参加の理念や原則がきちんと実現されているかどうかを監視する機関の設置については、いくつかの規定例がある。

次に住民投票制度について。住民投票の結果が長を法的に拘束する効果を持つような制度は現行法制上許されないので、現在制度化されているものはすべて諮問型である。

また、発議権を住民、長、議会にどういう形で認めていくのかが重要な課題である。

なお、住民投票制度の設置根拠だけを定め、具体的な規定は別途住民投票条例で定めることとしている例もある。

最後に議会に関する規定について。あくまで地方自治法の枠内で定めている。市長の提案する条例には、市長と対等の地位にある議会の規定を盛り込むことは難しいが、最近制定された岸和田市の自治基本条例には、議会が同様の条例を定めるよう努めるという旨の規定が置かれている。

(会長)

ただいまの説明について、質問や指摘はないか。

(委員)

住民投票は重要な検討課題であると考えます。

(会長)

ほかに検討の対象とすべきテーマはないか。あるいは、逆に、検討する必要のないものはないか。

(委員)

地方自治の世界では、自治体の中でさらに分権を進めるしくみが議論になっている。豊中市の中でも千里のことは千里で決めたい、庄内のことは庄内で決めたい、ということがあるかもしれない。狭い単位で地域のことを自律的に決めていくことができるしくみが地方自治法の改正で設けられた。狭い地域での自治の保障を宣言する規定についても検討してもらいたい。

(会長)

市としての一体性とバランスを保つ必要があるが、今の点について意見はないか。

(委員)

どのように盛り込むかという問題があるかもしれない。

(委員)

まちづくり条例の中に、協議会を設けることができる規定がある。これをさらに広げて考えていけばよいのではないか。

(会長)

この点に関して、庁内での議論はされていないのか。

(事務局)

議会質疑の中で、自治法改正に基づく地域自治組織をどう評価するかという論議があった。その際は、「地域自治区はすべての地域にいっせいに設置しなければならない。

それぞれに実情が異なる地域に、一方的に枠をはめることは難しい。」というやりとりがあった。

(委員)

ステップを踏みながら、分権という高度なアプローチをしていけばよいのではないか。

(会長)

議会に関する規定は、難しい問題がありそうだ。

(委員)

いま、ぎらぎらした問題がないときだからこそ、受け入れてもらえるのではないか。ややファジーな規定になるかもしれないが。

(会長)

この検討委員会に、議会関係者の出席を求めることはできるのか。

(事務局)

事務局のほうで、議会の中でどういう議論がなされているのかをつかむことはできると思うが。

(会長)

議会に関する規定を審議するならば、議会の意向をある程度つかんでいくことが必要だと思う。

(事務局)

議会の特別委員会で報告をする機会がある。その際に、委員どうしで意見交換が行われると思うので、そのやり取りを見ていく必要があると考えている。

(委員)

電子会議室に投げかけて、市民が議会に何を期待しているのか、市民の議会に対する意見をくみ上げていくことを是非試みた方がよい。

(委員)

住民意見に対する行政の応答性を高めることも重要な論点である。行政にとってはしんどいことだと思うが、どのように盛り込むか、大事に検討したい。なかなか条例には書いていないことだと思う。

(会長)

情報公開には応答義務があるが、すべてにおいて応答義務を定めた規範はない。これを基本原則としてもりこむということも考えられる。

(委員)

パブリックコメント要綱のなかでは応答義務は定められていないのか。

(事務局)

寄せられた意見に対して個々に返事をするということではないが、同趣旨の意見に対しては、一括して行政としての考え方を示すようにしている。

(会長)

では、今いただいた意見も踏まえて、さきほど説明のあった内容を論点としていきたい。

これらの論点の取り上げ方、進め方について、事務局としての考えはないか。

(事務局)

資料を参照願いたい。全体の流れであるが、議会提案の目途を18年3月とし、それに向けて、12月中には条例案の法制上の協議に入りたい。その前に、条例の骨子案についてパブリックコメントを募集する必要がある、その案を庁内で意思決定する手続などを考えると、この委員会のまとめを、8月中にいただきたいと考えている。月1, 2回のペースで8回程度の会議をお願いしたい。

取りまとめのための会議を2回ほど見込み、5回あるいは6回の会議で、先ほどの論点を整理していただければありがたい。論点の中で関連するものをくくりながら、順次とりあげていただく方が、整理がしやすいかと考えている。

(会長)

なかなかタイトな日程だが、できるだけ要望に答えていきたい。

(委員)

目的規定、前文についての議論にも時間をかける必要があると思う。市民にも投げかけて意見を聞いていきたい。

(委員)

条例の意義・目的については、委員のなかでさえまだ合意ができていない部分がある。今後、市民に説明・提案していくためには、きちんと議論しておかなければならない。

(会長)

資料として、各自治体の自治基本条例の規定の比較表はあるが、やはり条例の全体像を把握する必要があると思う。条例の全文を委員に配布して欲しい。

(事務局)

配布するよう手配したい。

(会長)

ほかにこんな資料が必要という要望はないか。

(委員)

条例には、豊中市に独自のものを織り込む必要があると思う。豊中市に関する情報、例えば理念とか、抱えている問題点などがわかるものを提供してほしい。

(委員)

参加の主体の中に「子ども」「女性」「外国人」とあるが、「女性」がこの中に並んでいるのは違和感がある。

(委員)

たしかに、子どもや外国人は参政権が与えられていないから問題になるが、女性は違う。

(委員)

むしろ、身体能力が低下している人などの参加のほうが問題ではないか。

(会長)

審議会委員などへの女性の参加の推進などを見通して書いたのだと思うが、こどもと外国人と並んでいると違和感がある。修正をお願いしておきたい。

今回は、条例の目的・理念を議論することとしたい。電子会議室へのテーマはどうか。

(事務局)

本日の意見を整理して、どのようなテーマ設定なり切り口で投げかけるのがよいか、事務局で検討したい。

(会長)

議事録の公開のあり方について、最後に検討しておきたい。

(事務局)

資料 を参照願いたい。審議会の会議を開催したときは、会議録を作成して市政情報コーナーやホームページで公開することとしている。

会議録に発言者を表示するかどうか、会議録の確認の手続をどうするか、を検討願いたい。できれば、最終確認の前に、後日修正がありうるという前提で速報版を提供するという形をとりたい。

(会長)

誰がどういう発言をしたかよりどういう発言があったかが重要なので、発言者は表示しないこととしたい。

会議録の確認については、署名委員を設けるのか。他の審議会で例があるが。

(事務局)

該当の審議会の事務局にヒアリングをして検討したい。

(委員)

速報版については、会長のチェックを受けた上で公開するようにしたほうがよいと思う。

(会長)

では、速報版についてはそのように取り扱う。署名委員の件については、事務局に検討をお願いする。

その他に、意見はないか。

(委員)

豊中の一番大事なことを決める条例なので、電子会議室だけでなく、市民と公開の場で意見交換ができる場を作ってもらいたい。

(会長)

有意義な提案であるので、検討を願いたい。

(事務局)

何度できるかはわからないが、予定をしたいと考えている。

その他

次回会議は、4月5日(火)午後6時15分～8時15分と決定した。

なお、次回以降の会議については、平日の夜を基本に日程設定することとした。