

(仮称)自治基本条例検討委員会 第8回

と き：平成17年度(2005年度)8月23日(火)

18:15～20:15

ところ：市役所第2庁舎3階大会議室

前回の会議録を確認した。

(会長)

- ・ 本日の議題、これまでの議論の中間の取りまとめについて、これまで検討してきた内容については、事務局にまとめていただいているので、資料の説明をお願いします。

(事務局)

(資料1-1について説明)

- ・ 論点として残っている部分、市役所内の意見を中心に説明いたします。また、前回会議において論点となりました「議会の規定について」「狭い地域での自治の保障について」については、今回新たに検討委員会意見案の欄にまとめておりますので、ご検討ください。

(会長)

- ・ 論点と書いてあるところについてもう少し議論して、それを事務局でまとめて、中間取りまとめとする。それでは、論点について、集約していく。
- ・ まず確認事項から。自治とまちづくりの定義について、何か発言はございますか。
- ・ 前文、目的に「まちづくり」という言葉は欠かせないが、その際に「まちづくり条例」などと混同されないよう区別して使っていくということですね。

(委員)

- ・ 基本条例のいうところの自治というのは、地方自治・自治体自治であるということとは当たり前のことであって、むしろこれまでの議論を踏まえると、この条例で言うところの自治というのは、住民自治あるいは市民自治、つまり市民・住民が主体となって市政運営を行っていくという意味ではないでしょうか。
- ・ この市域においてさまざまな事項をどういうふうに関わる自治ということだから、この条例における自治は、市民自治、あるいは住民自治であるというような書き方になるかと思う。

(会長)

- ・ 団体自治と住民自治というのが地方自治の本旨というわけだが、ここでは、国との関係というよりも、市民主体の行政ということで自治という言葉を使わないといけないということですね。

- ・ 住民主体のまちづくりといったとき、まちづくり条例のまちづくりと混同する。「まちづくり」という言葉の定義は他の条例で定めていますか。

(事務局)

- ・ 豊中市でも「まちづくり」とつく条例はいくつかある。人権文化のまちづくりをすすめる条例、市民公益活動推進条例などにも含まれています。
- ・ ハード整備を中心に「まちづくり」の言葉を使っている条例もあるが、市民の営みも含めた広い意味で使っている条例も多く、どれにおいても明確に定義は定められていません。

(委員)

- ・ まちづくりという言葉が使われすぎていて、使う人それぞれが「まちづくり」という言葉に意味を持たせてしまっているのので、この条例で使っていいものか分からない。

(会長)

- ・ 逆に言うと、使いやすい言葉であるとも言える。
人によって使い方は異なるが、一番大枠で重なるということでしょうね。
「市民主体のまちづくり」というような文言を使わないと、前文などが書けないんですか？

(事務局)

- ・ 条例として議会で議決される規定ですから、当然指すべき対象というのは、自治、行政運営のしくみということになります。ただ広い意味で、市民参画の重要性を考えていきますと、市の範疇になっている行政運営のエリアというところを超えて、規定する部分もあり、そういうことで「まちづくり」という文言が必要と考えます。

(委員)

- ・ ここ数年の流行だと、ガバナンスということばがある。意味は「まちづくり」とほとんど重なるが、地域における問題解決とか、地域をいかに運営するかという意味を指す。これまでこの言葉を使った条例は無かったと思うが、候補としてありうる。

(委員)

- ・ まちづくりには「つくる」という言葉が入っているので、ガバナンスより狭い感じがする。運営・経営という感じがあっていいのに、作るというところに力点がおかれている。

(委員)

- ・ ガバナンスというのは、統制という意味合いが入っているので、不自由な感じだ。

正確性は出てくるかもしれないが、もうひとつ分かりにくい。比較すると、まだ「まちづくり」のほうがよいと思う。

(委員)

- ・ 市民自治と団体自治があるということなので、それを素直に書けばいいのでは。その2つの存立を保障し、市民と行政の協働を進めるといふ、そのままでいいのではないか。

(会長)

- ・ 別紙資料3にあるような形でまとめるということですが、作るまで議論が熟していないから、今日の議論も含めて事務局で議論をまとめたいということですね。こういうまとめ方が特に違和感が無ければ、まとめとしてよいと思うが。

(委員)

- ・ このまとめだと、参加のことや住民投票のことなどで色々あった議論のトーンが下がってしまうような気がする。
- ・ 市民自治という部分で、民主主義であったり、市民意思が反映されることを盛り込もうとしているのに、まちづくりを住民主体でやっといこうというだけに見える。
- ・ 市民自治という言葉の中に、民主主義であったり、市民意思の反映というものが入ってくるのではないのでしょうか。

(委員)

- ・ まちづくりや市民主体というのは、行政と比較してどうこうという話ではない。自治そのものは、議会や行政よりも市民が上で、スポンサーであり最終決定権があるということ。それを規定する。
- ・ 豊中市民は優秀だから、という書き方でなしに、そもそも市民参加というものが遅れていたと、市民が自分で考えるような、そういう時代にならないといけない。そのためにわれわれはその元になる条例を定めたというようなことをうまく表現してほしい。
- ・ まちづくりとか、自治に参加ということだけでなく、対立ということでもなく行政も議会も市民のためにいろいろやっているわけですから、そこを高らかに書く。
- ・ 豊中市の活動力の高さをほかと比べてというレベルではなく、精神的なことを書くべきだと思う。

(委員)

- ・ まちづくりという表現のニュアンスは私も違うと思う。もっと、市民が主体的に自律的に解決する、運営するというニュアンスが盛り込まれるべきではないかと考える。
- ・ 市民自治とか、市民経営とか、地域経営とか、市民運営とかそういう感じになる

と思う。

(会長)

- ・ もう少し積極的な市民の位置付けをして前文・目的を書いたらいい。
- ・ 市民の意識として、積極的な規定が必要であり、自治基本条例というのはそういう市民の主体性を進めるために制定するんだという思いがある。そのような方向性でまとめてください。
- ・ 次の論点を見ていきます。

(委員)

- ・ 論点1参加の対象は、2番を取りたい。
- ・ 市民の参加は、市民が自主的にすることで、義務という言葉が市が使う必要はないのではないか。

(会長)

- ・ 1番で義務としているのは、行政の側から市民の意向を必ず聞かないといけないという意味ですね。この義務は、市の側の義務という意味で、市が義務的に市民参加を取り入れなければならないということ。
- ・ 2番はそこまではいわないが、できたら市民の意見を聞きたいということですね。

(委員)

- ・ 参加の機会を与える義務ということですね。

(委員)

- ・ チャンスの提供ということですね。大きい問題については、必ず、といったように。

(会長)

- ・ 論点2のほうは、義務付ける対象というのは、市民参加の対象項目ということになるわけですね。
- ・ 計画、条例の制定のときは参加の手続が必要という議論があったが、条例を元にする規則や、実施計画まではどうかということだった。また、予算を対象とすべきかということがあった。
- ・ 中間取りまとめというときは、文字通り議論を終えていないわけだから、こういう意見があった、こういう意見があったと列挙しておくのではどうか。

(委員)

- ・ 論点というのは、別に決定せよということではないんですよ。

(事務局)

- ・ そうです。こういう書き方もあるというまとめ方を示しています。

- ・ こういった議論がありましたという併記をするやり方もあるとおもいます。

(委員)

- ・ ここでは、条例だから参加、規則だから参加はらない、と法形式だけで切るのではなく、むしろ実施内容によって参加の対象にすべきかどうかを判断すべきだと書いてある。
- ・ これが幹となる意見であって、実際にどういう判断をすべきかということ、それは条例に規定する範囲ではなく、詳しいことは規則などで書くべきだと思う。

(委員)

- ・ 最初の議論のとき、まちづくりというのではなく、もっと高らかに「市民の自治」を謳うということであった。そういうことでいうと、参加の対象が最も重要。ですが、この書き方ではそこが分からない。参加の対象についてはもっと具体的でないといけない。市民の生活に深く関わるなどというとき、市政全般が市民生活に関わるのではないか。
- ・ この自治基本条例は、既にある条例の中の基本的な条例という高い理念のものを定めようとしているわけでしょう。
- ・ 少なくとも、権利義務に関係するところのものは、市民が参加しないとといけない、参加する権利がある、その反面、責務が生じる。
- ・ むしろ、市民のほうはこれもあれも参加したいというところがあるから、それをきっちりしておかないといけない。
- ・ 計画と書いていても、市は計画しか作っていないのか、となる。いろいろ行政活動はある。それをきっちりしておかないと、この条例は生きてこない。

(委員)

- ・ 意見案と書いてあるところの意味が分からない。
- ・ 全てに参加できるが、あれはダメこれはダメと書いてあり、どれに参加できるかが分からない。

(会長)

- ・ 市民の参加は、直接民主制なら何でも参加できるとなるが、議会という制度が前提としてあり、それに対して一般の市民がどう参加できるかという話である。それであれば、何でも参加できるというわけにはいかない。一定の対象を決めておかないと、議会民主制ということと乖離してしまう。

(委員)

- ・ 行政が義務としてしないといけないというのは、予算の措置が必要ですね。そのたびにお金を使い、またいろいろな施設や人員も必要です。単に目安箱をつくって、電子会議室を使ってというだけのことではないので、もっと限定されたことではないかと考える。

- ・ 住民自治という非常に高い理想はあるが、要するに、自治基本条例というのは、良いくらしを個々人が作っていく暮らしづくりを目的とする条例なんですよ。
- ・ 「まち」というのを漢字でどう書くのかとずっと考えていたが、分からない。もっと高尚なことなんでしょうね。ならばなおさら、もっと対象を決めておかないといけないと思う。

(委員)

- ・ 市民に参加の機会を与える義務と考えたら、義務付けるものとそうでないものを分けることは意味があるのか。
- ・ 義務付けられていないものが、参加の機会を与えずにやっても有効であり、義務付けられているものは参加の機会を与えずにやると瑕疵があることになり、無効であるという話も出てきかねないわけです。

(委員)

- ・ 義務があるということは、法的な義務があるということ。必要な手続を踏まなかったということですから、通常の行政手続法で定められた手続以外の手続を踏むことになる。

(委員)

- ・ 法律的ということであれば、それに反した場合、瑕疵がある、無効にできるということでしょうか。この条例でそこまで出来るのか疑問です。

(委員)

- ・ 義務となれば、瑕疵があれば、それはひっくり返されるのではないか。
- ・ 条例で義務付けられた参加手続が行われないなら、条例を作る意味が無い。

(会長)

- ・ 現行の行政手続法は、個別の行為を捉えているが、今度改正になる。
- ・ 行政手続法が改正すると、自治体の行政手続条例も改正の作業をすることになるだろうが、それを踏まえて、基本条例で行政手続の基本原則みたいなことを規定しておくということはないのだろうか。

(事務局)

- ・ 権利救済の議論をしたときの内容と、今の議論は重なってくることになると思います。参加できなかった際の説明責任を果たすことが市の側に必要であることが検討されました。また参加については、対象と時期と方法をセットで考えましたが、それぞれによって書き方が変わってきて、難しいとなっていたと思います。

(委員)

- ・ 参加の仕方という問題がある。

- ・ 表決するというところまで書くのか、それともある会議に出席し意見を言うというところにとどまるのか。この基本条例で採決までできるとなると、予算の取り合いを市民ができるとなり大変なことである。
- ・ 参加の仕方自体を考えないといけない。参加の仕方は表決まで入らなくても仕方がない、ということになる。
- ・ 権利救済の話は別の次元のことである。行政が義務としてこうしなければいけないとしているのにその機会を与えなかった場合にどうかというのだから、その場合は市民は権利救済を求めることができ、手続きを踏んでいないので行政の手続は違法であり瑕疵があるとなる。
- ・ それを全部いっしょに考えてしまったら混乱してしまう。

(会長)

- ・ 論点4にいきます。市民とは誰かということについて。市民を小さい方から捕らえていくのか、大きく広い方から捕らえていくのか。

(委員)

- ・ これはどちらでも実質的に差はないのではないかと。各委員の考えに差はないと思う。できるだけ関係者をたくさん参加させてということではないか。

(会長)

- ・ では次に論点の5、6、7について。
- ・ 住民投票については、諮問型で、住民投票の規定をおいておく。また、常設型の意見が多かったのではないかと。その場合、どのような場合に住民投票をすべきかということが問題となるわけで、非常設型ならそこまで言わなくてもいい。個別にそのつど条例を作ったらいいということを書けばいいということなら、あまり書く意味がないということですね。

(委員)

- ・ 議会審議というのは、どういう意味ですか。内容の審議でなしに、住民投票をすすめるかしないかを審議するということですね。

(会長)

- ・ 市民による市民投票請求権について。市長が住民投票すべきこともそうせず、あるいは議会が否決したりするとき、市民が条例の趣旨にしたがえば投票すべきだというようなことを要求するための手続きがあってしかるべきだということ。そのような手続は、常設型であれば当然ある。
- ・ 諮問型で、市民投票にすべき案件というのは重要事項に限るということで、あまり議論はないと思う。

(委員)

- ・ 非常設型にすべきだという意見は検討委員会で出されていましたが。

(事務局)

- ・ 検討のための下敷きとして両論併記をしているということです。

(委員)

- ・ 論点5の、誰が尊重すべきかというところは、どういう意味ですか。

(事務局)

- ・ 投票結果について尊重するという他市の規定を見ていると、こういう論点がある。ひとつは市長、議会が尊重するというところで、決定権限を持っている機関が諮問もするわけだから、投票結果を尊重するという。市が尊重するというのは市長も含めた執行機関である市役所全体を指している。一方、市民も決まったことに対して尊重していくという場合もあるということですから、そういう規定を入れるという市もある。

(会長)

- ・ 一般的には、市長とか議会ということだろうが、市民というのも、今言ったように「多数派の意見であるだけで少数派の私には関係ない」というのは具合が悪いとなる。市民にも住民投票の結果は尊重すべきというような責務規定が入っているということでしょう。
- ・ ではつぎに、論点8について。
- ・ 条例の中でも基本条例という名称をつけるということで、他の条例はこの条理を尊重すると位置づけたいわけだが、法律でも、基本法と銘打っていてもそれを特別にするようなことはない。でも、基本法の趣旨を遵守するという位置付けにはしている。

(委員)

- ・ 改正の際は、「議会の何分の何以上で」とかできればいいが、現実問題、議会を拘束することとなってできないでしょう。議会に対しては、この条例の趣旨を理解してくださいということしか言えないのではないかと。

(会長)

- ・ 基本条例といっても、国法における憲法と法律の違いという形式も難しいわけで、憲章でも別に特別な手続をしているわけではないですね。普通の条例のやり方でやっている。環境基本条例とかで、何か意識しているのか。

(事務局)

- ・ 環境という分野の土台として位置付けている。そこで規定されている基本計画については、市民との協働で作成しており、他の環境に関する条例は基本条例や基

本計画に沿って定められています。

(委員)

- ・ 全体として理念的なのに、参加の機会を与える義務があって、それを与えないとき、瑕疵があって無効になるということになると非常に現実的な重みが出てしまう。事務局で厳密に検討しておかないと、これについては参加の機会が与えられなかったから無効だとかいう権利救済の問題がやたらと出てきてしまって、行政として対応しきれなくなる危険性がある。極端に言うと、議会で通ったのに無効だということになりかねない。

(会長)

- ・ 基本条例というのは、そこまで法的効果が伴うとはいえない。基本条例違反というのは精神的なもので、もっと具体的な個別の条例に違反しているということが、主張の中心になるのではないかと。基本条例はそこまで規範の意味があるとは思えないのですが。

(会長)

- ・ それでは、これからの流れについて説明を受けて、我々の議論がどうなるかということ事務局より説明していただきたい。

(事務局)

(別紙資料4について説明)

これまでの(仮称)自治基本条例に関わる議会、行政の取り組みを説明する。

- ・ 検討委員会としましては、今回一定のご議論を頂いたわけですが、あくまでも中間まとめということをお願いしたい。委員会の皆様には引き続いて、多方面の意見を踏まえて最終のまとめを頂きたいと考えています。

(会長)

- ・ 中間まとめということで、最終的なことでなく、こういう意見があったということ提示すればいいということなら、事務局でまとめてもらえばいいが、今日で一定検討を終えるということになっているから、内容について、我々の名前で出すというのは躊躇がある。
- ・ 本日の議論もふまえて中間まとめをつくってくれたということならいいが、中間まとめをするところでわれわれ検討委員が役割を終了するのか、最終まとめで別の市民を入れた委員会というのがそこにタッチするのか、よくわからない。

(事務局)

- ・ 引き続き、この検討委員会を継続してお願いしたい。
- ・ これまで検討委員会の中で8名で検討いただいた中身を、とりあえずここでまとめをしていただきたい。

- ・ フォーラムでは、中間まとめを元に意見交換していきたいと思っていますので、それまでにイメージとして資料3のようにまとめて、個別に、私の方から各委員にお持ちし、各委員からの意見を反映し中間まとめとして仕上げて行きたい。
- ・ その後、フォーラムから出た意見や庁内からの意見を集約して、もう一度検討委員会の場にお持ちして、最終仕上げをしていただければと思う。

(会長)

- ・ 今日の意見も踏まえて事務局で中間まとめ案をつくり、各委員に個別に確認いただきたいというわけでしたが、それでどうか。

(委員)

- ・ 中間まとめは、むりに、A案とまとめないで、A,B,Cと列挙しておくのであればいい。素材を提供して、というほうが市民もいいのではないか。

(会長)

- ・ いま委員からあったようなまとめなら、中間まとめということでも、それでわれわれの役割は果せたということですね。われわれの意見がひとつにまとまったものでなくてもいい。理想としては結論をだした中間まとめがあればいいが、そこまでの時間的余裕はないから、論点を整理したというか、自治基本条例を作るときの論点、検討が必要なところを提示したというのが我々の役割と理解すれば、そういうまとめもありうる。

(事務局)

- ・ 中間取りまとめというより、中間報告という形ですね。

(会長)

- ・ 最終取りまとめの際に、検討委員会が最終まとめに関わるという予定だということですね。

(事務局)

(フォーラムについて説明)

- ・ 日程、進め方については個別に説明にいきます。

以上