

(仮称)自治基本条例検討委員会 第6回

と き：7月21日(木)午後6時15分～8時30分

と ころ：市役所 第二庁舎 3階会議室

出席者6名、欠席者2名、傍聴者1名で開会

前回の会議録を確認した。

委員から、5ページ目の上から2つ目の発言について、発言の趣旨に沿った表現になっていないので修正されたい旨申入れがあり、了承された。

(会長)

- ・ 前回の会議での議論を受けて、参加の対象、手法についてのたたき台を用意してもらったので、事務局から説明を願いたい。

(事務局)

(資料について説明)

- ・ たたき台という意味合いを込めて、議論のなかった点についても、事務局のほうでまとめ案として挙げている。このまとめ案に基づいて議論いただきたい。

(会長)

- ・ まとめ案についてご確認いただき、ご意見をお出し願いたい。

(委員)

- ・ 前回、「基本計画が10年ということでは世の中の変化についていけない。毎年度の予算編成方針に市民の意見をどう反映するのが重要。」と指摘した。このまとめ案にはそれが反映されていない。

(会長)

- ・ 参加の対象ということでは、計画はとにかく対象にするということで意見の一致を見た。参加の対象となる計画というのは、総合計画の基本構想、基本計画。その下の実施計画のレベルになると、事業の数も多くなるので、参加の対象とするのは困難ではないか、という話だった。
- ・ ただし、計画の中にも人事管理の計画など内部的なものがあり、参加の対象はあくまで市民生活にかかわりの深いものに限定するということがあった。が、誰がそれを判断するかということについては、まだ詰められていない。
- ・ 条例も参加の対象になるが、規則・要綱までは必要ないのではないかという議論だった。
- ・ 予算編成方針については、こうした基本方針に関しては参加を確保すべきであるという意見があった。
- ・ 監査への参加については、実務として成り立つのかという疑問が出された。

- ・ 参加の具体的な方法については、策定委員会への参加なのか、パブリック・コメントの実施でいいのか、結論は出ていない。
- ・ 中間取りまとめをするときは、これらの発言を調整して、委員会全体としての結論を確認していく作業がいると思う。

(委員)

- ・ 予算編成方針は一例としてあげているだけであって、10年の計画では長いし、実施計画では細か過ぎる。その間に、市民が意見を言う機会、対象がないということ指摘した。このことは高須委員も発言されていたと思うが、このまとめでは、総合計画と前期・後期の基本計画しか入っていない。
- ・ 意見のとりまとめでは、少数意見も書いてもらいたい。

(会長)

- ・ 基本計画は10年間の計画で、作るときに市民が参加して、見直すときにも市民が参加する。ではその間は参画の機会がないのかというと、そういう意味合いではないように思う。作ったら10年間は絶対見直さない、ということではないのではないか。

(事務局)

- ・ 基本計画を具体化する過程で、各分野別にさらに計画を策定し実施していくことになるが、そこで基本計画とずれが出てくれば、整合を図るために基本計画を見直すということもありうる。
- ・ 実際には、基本計画よりも分野別の計画なりマスタープランへの参画のほうが、現実性があるのではないか。

(会長)

- ・ 基本計画といえども、時代にマッチしないところがあれば、期間満了前に手直しするのか。

(事務局)

- ・ そうした見直しは行っていない。

(会長)

- ・ 参画の義務付けをどこまでするか。義務づけていなければ参加がなくていいということではなく、これは市民の意見を聞いたほうがいいという場合は聞けばいい。ただ、すべての計画に参加するということはものすごく窮屈だということである。
- ・ 実施計画については、特に市民の関心が深いもの、基本計画の修正にかかわる実施計画などは市民に諮ることが望ましい。
- ・ 市民にかかわりの深いものは参加を確保するのが望ましい、というまとめになる。

(委員)

- ・ 市民の参加ということは、総合計画で全て尽くせるのかというのが気になる。
- ・ 市民がもっと積極的に参加すればいいのであって、参加を義務付けるということには抵抗を感じる。
- ・ 市民生活にかかわりが深いものに「限る」というと、「ほかは参加出来ないのか」ということにならないか。
- ・ 予算編成方針への市民参加は可能と思う。
- ・ 事務事業レベルへの市民参加は義務付けの必要はない、とあるが、事務事業であっても、極論すれば、住民投票で決めたいというものがあるのではないか。

(会長)

- ・ 条例を作るということは制度を作るわけだから、「望ましい」ということばかりを書いても意味がない。規範的なことを書く必要があると思う。
- ・ こういうものについては参加を義務付ける、とか、できるだけ確保するとか、そういう内容を盛り込まないと条例の体をなさない。

(委員)

- ・ 今の総合計画のシステムがそもそも時代遅れだと思う。
- ・ 「基本構想、基本計画、実施計画という3本柱で」「基本構想は議会の議決を経た上で」20年存続させるというしくみが、今のまま維持できるのかということとは大きな問題としてある。
- ・ しかし、そのことと、自治基本条例の対象としてどう盛り込むか、ということとは別の議論ではないか。
- ・ これからの地方自治は、4年ごとに首長がマニフェストを掲げて選挙に打って出る。それに対する市民の評価に基づく投票、というのが基本になってくる。が、マニフェスト作成に参加を求めるとするのは候補者が決めることで、市として定める問題でない。
- ・ そうすると、後は、法定計画、実施計画への参加ということになる。
- ・ 法律上の根拠のあるものも無いものも含めて、計画は100くらいあると思う。例えば市道の改修計画とか、市営住宅の改修計画などどこから手をつけるかというような、順位付けの問題が、実施計画の末端としてある。そういうものまで参加の対象とするのか。市民とかかわりは深いけど、非常に技術的な問題だ。
- ・ 環境、男女共同参画、市民公益活動などの分野の計画で、期間が3年から5年のものは、対象になるだろう。
- ・ 庁内での予算編成方針の決定に市民参加を求めるとするのは、市民も大変だし、時間的にもかなりきつい。

(委員)

- ・ きついかきつくはないかということで無しに、市民に参加のチャンスを与えるということを考えるべきである。

- ・ 選挙公約が行政に反映されているかどうかを示すものが予算で、市民にどうしますかと問うチャンスであるはずだ。

(委員)

- ・ 豊中市がこうやっているという「現実」を前提にするのではなく、まず、自治基本条例を理念として考え、それにそって予算などの基本方針が出てくる、という順序で考えるべきである。

(委員)

- ・ 京都府では、総合計画はそう変わるものでもないから、むしろアクションプランをいろんな形で作っていくほうが大事ということで、120のアクションプランを、多様なセクターや市民の声を聞くフォーラムとか公聴会を設けながら、作っている。首長が変われば計画の作りかたも変わって来る。
- ・ 資料に、「参加の時期」として「企画、実施」とあるが、それを総合計画とか事務事業レベルに限定して考える必要はなく、さまざまな計画、事業の企画立案のときに参加する仕掛けがあるんだという形でいいと思う。

(委員)

- ・ しくみがないならつくらないといけない。
- ・ 市民に意見を聞いたら行政も形を変えないといけないと京都の例を聞いて思った。

(会長)

- ・ 何を参加の対象にすべきかというのを決められないと、市民は参加の機が熟した計画には参加する権利がある、というような定め方になりかねない。
- ・ 市民が計画に参加することが必要、という点では意見が一致しているが、そこだけを条例に書くとなると、「計画には市民が参画」という、わざわざ言わなくてもいいようなレベルのことになってしまう。どういうことを条例に書くかという話になる。

(委員)

- ・ 実際に、どういう計画があったのかを洗い出し、市民参画の仕組みが保証されていたかをみればいい。そうすれば、大事な計画なのに市民参画がなかったという例、逆にここまで重装備でなくいいだろうという例などがみつからるだろう。
- ・ 参加のスタンダードを定めることで、これまでうっかり落ちていたところを拾い上げて平準化していくという意味はあると思う。
- ・ 計画にはバリエーションがある。参加にもバリエーションがあると思う。基本計画レベルになると、審議会、アンケート、パブリックコメントと重層的に市民参画を図っている。重装備な参加がマッチするものもあるだろうが、軽い参加、パブリックコメントだけで充分だという計画もあるだろう。
- ・ 結局はマッチングの問題であって、全ての計画に同じ参加を確保するということ

にはならない。

(委員)

- ・ 予算編成方針のように、具体的に市民に聞ける材料でないといけない。

(会長)

- ・ 逗子市の自治基本条例に関する審議会が最近報告書を出している。この委員会も、これを参考にして、中間的な取りまとめができるのではないかと。

(事務局)

- ・ 総合計画の実施計画は、向こう3箇年の事業計画を定めている。できるだけ具体的な内容を掲載し、公表もしているので、進行管理に市民の意見を反映させる仕組みと考えている。

(委員)

- ・ ホームページにもあげているわけですね。

(委員)

- ・ 公表はしているが意見を求めるという形になっているのか。議会が終わってからではないのか。

(事務局)

- ・ 議会で予算が議決される前に公表している。

(委員)

- ・ 参加の時期についてのまとめ案の4番目、「判断の機会」という言葉は、「改善」ということばにならないのか。評価に当たるのではないのか。

(委員)

- ・ それは、私が、参加の手法として「住民投票」を念頭に発言した内容をまとめられたものと思う。

(会長)

- ・ 前回のまとめについては、この委員会の提言を取りまとめるなかで、さらに整理することとしたい。提言については、たたき台の作成を事務局にお願いしておく。
- ・ 本日の議題である「権利救済」と「住民投票」に移る。資料の説明を願いたい。

(事務局)

(権利救済の資料について説明)

- ・ 市民参加ができなかったという不服の申立てがあった場合、それを救済するしく

みがあるか、参加を市民の「権利」としてどこまで認めるか、ということを議論していただきたい。

(会長)

- ・他の自治体の条例をみると、まちづくりに参加する権利は書き込まれているが、権利に対する救済も書かれているという例はない。「権利」というものは、それが充分行使できていないときは是正を求めるものであり、権利を盛り込むならそれに対応する救済も規定として盛り込むべきと想定されるがどうか。

(委員)

- ・ニセコ町の書き方がいい。前回、豊中市は苦情・意見処理をきちりしている印象を受けたが、それを明文化したものがニセコ町第10条。きちりやっているのだから、条例で義務づければいい。
- ・ただし、答がちゃんとしたものになっているかが問題である。
- ・あとは、第三者機関を置くかが論点となると思う。
- ・行政不服審査法は要件が厳しいし敷居が高い。簡易で使いやすいしくみが必要だ。

(委員)

- ・現行制度では救済の対象にならないとあるが、どういう意味か。

(事務局)

- ・行政処分など「公権力」の行使による不利益を救済するというのが現行制度。「参加ができなかった」というだけでは、「公権力」の行使による不利益があったとは認められないということである。

(会長)

- ・市政に参画するという権利といってもかなり漠然としている。情報公開の場合は、開示請求という行為があり、行政庁が「公権力の行使」として決定・通知を行うというように、権利行使の手続が明確に定められている。だから、決定に不服があればその取り消しを求める、という形で具体的に権利救済を行うことが可能になる。
- ・「参加」という場合も、権利行使の手続を個々具体的に定め、そこに許可などの公権力の行使にあたる行政行為を組み込んでいかなければ、「権利救済」はできない。
- ・「参加」の場合は「権利救済」というよりも、「苦情処理」という考え方をとる方が適切であると思う。

(委員)

- ・たとえば、審議会に参加することを「権利」とし行政が参加者を選ぶ行為を「処分」と構成すれば、委員に選ばれなかったことをもって不服の申立てや訴訟の提

起が可能というしくみを作ることはできるが、そこまでの問題かなと思う。

- ・ 権利といっても裁判によって実現可能な権利という大それたものでなく、むしろ、内部的な苦情処理の仕組みによって救済を図っていくようなものにしていく方がよいと思う。

(会長)

- ・ 参加は情報公開のようにワンパターンなものでない。ワークショップとかパブリックコメントなど、個別具体的な権利の行使として規定できないものも沢山あり、権利救済を求める必要がどれほどあるのかということもある。

(委員)

- ・ 権利の救済というよりも、苦情をいえる受け皿を作っておかないといけない。住民が意見を言う機会は、ここで担保しておかないとだめだと思う。言い分が通るかどうかはまた別として。ニセコ町みたいな機関を作るかどうかも別として。

(会長)

- ・ 権利の救済ということを否定するわけではないが、参加の促進ということで、とまっているところをスムーズに通れるような機関がいるということだと思う。

(委員)

- ・ 市民が「言える機会」の裏返しとして、市が答える責任があると思う。
- ・ 審議会委員に応募したが選ばれなかった、なぜだ。パブリックコメントに自分の意見が反映されなかった、なぜだ。意見を言うからには、いいと思って言っているわけだから、受け入れられなかった場合に、それにこたえてくれるというのが大事。市が答える責任を書いた方がいいのではないか。

(委員)

- ・ 自治基本条例は、市民や行政や議会など、多様なセクターのそれぞれの役割と責務とか、参加の仕組み、協働のあり方みたいなものを規定するものだと思う。なのに今の議論では「市民対行政」のようになってきている。
- ・ ニセコの条例には反対。参加には責務が伴うと思う。予算についても、ちゃんと見て、責任をもって発言しないとイケないし、電子自治体でも誹謗中傷はダメで、提案をするものでないとイケない。そして、意見を言うだけでなく、実施するときにも何らかの参画をしなければならない。
- ・ 行政を監視する役割は、議会が担うものだと思う。この自治基本条例の中でも議会の役割をもっと議論しないとイケない。議会においても、ワークショップをやってみたり、まちに出て行って市民の声を拾う努力をするというような仕組みのなかで、市民の意見を反映していくというあり方に変えていかないとイケない。

(委員)

- ・ この条例は「行政基本条例」と思っている。議会まで含めた自治基本条例が本来の姿ではあるが、そこまで望んでいるのか。

(委員)

- ・ 議会なくして議論できない。それは、住民投票について考えれば分かる。

(会長)

- ・ 住民投票についての資料があるので、説明をお願いしたい。

(事務局)

(住民投票の資料について説明)

(会長)

- ・ 資料の説明について、何か質問は？
- ・ 拘束型は法律に反するということになるから、諮問型に落ち着くだろう。
- ・ 常設型か非常設型かという問題は、非常設型は個別具体的な案件についてそれぞれ条例を作ってやっていくということを決めるだけであるから、盛り込む意味があるかということになる。また、そもそも豊中市において、住民投票を制度化する必要があるのかが問題である。

(委員)

- ・ 住民自治の時代には、自己決定、自己責任が求められる。住民自身が考え協働するシステムが大事であり、その意味で住民投票は常設型で制度化するのがいいと思う。

(委員)

- ・ 非常設型でも十分だという考え方もあるが、議会や行政と市民の意見が対立する案件について住民投票を行うためには、案件や要件をあらかじめ決めておく常設の制度が必要。
- ・ 議会や市長を9割方支持するが1割の問題については反対という場合に、住民投票の制度があれば、1割のためにリコールに訴えるという不合理がなくなる。

(会長)

- ・ 非常設型というのは、原発とか産廃施設の設置など、住民の意見を二分するような重要な案件が生じた場合に、そのつど条例を作って住民投票を実施するというもので、そのときの議会が条例に賛成しないと実施できない。市民から条例の制定の要求があっても議会が否決したらどうしようもない。
- ・ これに対して、常設型というのは、一定の範囲の問題が起こったときは住民投票を実施することをあらかじめ決めておくもので、議会は、住民投票の実施に包括的な同意を与えているという形になる。

- ・ そういう意味では、民意を問うシステムが開かれているというか、ひとたびことがあったときにそれを用いるということをおおきく議事が了承しているというのが常設型のメリットと思う。
- ・ こういう制度はいらぬという意見はあまりないと思うが、住民投票の規定を置くとしたら、内容としてどういふことをどういふ範囲の人に問うかという問題が出てくる。「市長が自由に実施の有無を決定できるのか」「住民が署名を集めて請求したら必ず実施しなければならないのか」といった問題もある。

(委員)

- ・ 常設にすると、最低限定めないといけぬのは、発議主体と投票権者。
- ・ 発議主体については、首長と市民と議会という感じかもしれないが、住民発議の場合の要件はかなり細かく定めぬといけぬ。投票権者については、18歳とか外国人とか、権利の問題になるので条例できっちり書いておかないといけぬが、それを自治基本条例で書かないといけぬのか、別途条例にするかは判断が分かれる。

(会長)

- ・ どの条例で定めるかは別として、何を対象とするか。「市民生活に係る重要な事項」などとするようになるだろうが、具体的なことを定めようとおもえば定めることもできる。例えば「合併の是非を問うとき」とか。他市の事例はどうか。

(事務局)

- ・ これまでに行われた住民投票ということになれば、やはり、合併が主要な案件のひとつである。

(会長)

- ・ 主体について。外国籍の人でも住民ではある。住民税も納めている。市長や議員の選挙では意見を表明できないけれど、住民投票の場合は資格を認めることも可能である。このことについてどう考えるか。

(委員)

- ・ 「与えるべき」ではなく「排除すべきでない」と思う。住民投票の対象となるような問題はその人の国籍とは関係がないという場合が大半だ。
- ・ もちろん、外国人登録している人であることが前提だが、住民も住民登録があることが前提だから。

(会長)

- ・ よその自治体のものを見ると、外国籍の人にも一応投票権を与えようという流れになっている。豊中市も、外国人に地方参政権を与えるべきという要望を議決していると思う。

- ・ もう一つは、未成年者を入れるかどうかということ。未成年者の市政への関心を高めるきっかけになれば意義がある。

(委員)

- ・ 合併の是非を問う住民投票で、有権者を15歳以上とした例がある。まちの将来を決めるには、高齢者より青少年の意見を聞いた方がいいという判断もある。
- ・ そのときに、彼らにも分かる説明をいかにしていくかということが重要である。

(委員)

- ・ 常設だと投票年齢を一律に決めないといけない。非常設の場合は、案件ごとに参加資格を定めればいいのかという柔軟性がある。どちらがいいのか。

(会長)

- ・ 案件によって年齢を引き上げたり引き下げたりするのは、実際には難しい。前は投票できて今度はなぜ投票できないのか、十分な説明が出来ればいいのかそうでないと権利を奪ったという形に受け取られかねない。

(委員)

- ・ 産廃処理などの問題では、付近の住民が反対しても、それ以外の住民が同意すれば数の上で負けてしまう。

(会長)

- ・ 住民投票になじむものとなじまないものの区別がある。産廃の問題などはなじまない場合もある。地元の人と、直接影響を受けない人とでは考え方が違う。それをいっしょにして多数決でもって不利益を被る者を黙らせるというのもどうかと思う。

- ・ 予定の時間になったので、今日のまとめは事務局の方で整理しておいてもらいたい。次回は、残った案件の議論と、これまでの取りまとめを行いたい。

(事務局)

- ・ 次回は、議会についての議論が残っている。また、第1回の会議の際に、委員のほうから、市内の地域を単位とした自治のあり方について、問題提起があったので、あわせて議論をお願いしたい。

(委員)

- ・ 住民投票についてはまだ少し議論が必要ではないか。拘束型と諮問型という対比でなく、その中間のようなものもあっていい。でないと、住民の大半が支持している意見であっても、拘束できないからといって覆されてしまう。住民投票の結果は尊重されなければならない。

(事務局)

(9月に予定しているミニ・フォーラムについて説明)

- ・ 8月23日の会議で、これまでの内容をまとめていただき、それに基づいて、より多くの方々と意見交換をしていきたい。その中から骨子案を作っていきたいと考えている。

(会長)

- ・ 市民のみなさんと意見交換して、それをふまえて、取りまとめに反映させるということではないのか。行政内での検討もこれからとのことであったが、われわれの意見を聞いておいて、あとで庁内で修正するというのはおかしい。あとさきが逆になっている。
- ・ たたき台を早く示して欲しい。そうでないと煮詰まらないと思う。

以上