

「自治基本条例」市民フォーラム

■ 日時・場所

日時 2009年2月22日（水） 13:30～15:45

場所 瑞沼市民センター多目的室

■ あいさつ

三郷市企画総務部長 鈴木昌夫

■ 基調講演

講師 相模女子大学教授 松下 啓一

■ パネラー

松下 啓一 (相模女子大学教授)

田中 富雄 (三郷市企画総務部企画調整課長)

松岡 宏 (司会) (地域総合計画研究所)

「自治基本条例」市民フォーラム

概要

1. あいさつ

三郷市企画総務部長

2. 三郷市自治基本条例原案についての説明

三郷市企画総務部企画調整課長

【原案制定までの流れ】

昨年5月に自治基本条例づくりの講演会&懇談会からスタートし、7月から8月に市内3箇所各2回計6回の市民ワークショップ（その1）を実施、併せて庁内検討会議での検討を経て骨子案を作成しております。その後、骨子案に対する第1回目のパブリック・コメント手続（平成20年10～11月）と、併せて市民ワークショップ（その2）を市内3箇所各2回計6回行いました。この間、615のご意見を頂戴しております。また、自治基本条例のオープンコーナーの設置やニュースレター（現在9号）の発行も行っております。その後、寄せられた意見を踏まえ、原案を作成し、第2回目のパブリック・コメント手続をこの2～3月で行っているところです。寄せられた皆様の意見を参考にし、原案を見直して条例案とし、21年6月の議会に提案する予定です。

【自治基本条例原案の内容】

前文があり、第1章「総則」で条例の目的と用語の定義、自治の基本理念、第2章「市民等」で、市民の方々の権利や責務を規定しています。第3章「議会」、第4章「市長等」、第5章「市政運営」、第6章「参加と協働」、第7章「コミュニティ」、第8章「市民投票」、第9章「国、埼玉県及び他の地方自治体等との連携」、第10章「条例の位置づけ及び見直し等」となっています。全部で58条の条文構成です。

第6章「参加と協働」は、情報の共有や個人情報保護、参加の保障や方法、会議の公開、協働の原則などについての条文です。これらは、第2章「市民等」、第3章「議会」、第4章「市長等」及び第5章「市政運営」とも密接に関係する規定です。

■基調講演 松下啓一氏(相模女子大学教授、ひらかた市民活動支援センター理事)

1. 自治基本条例の見方

条例の見方は2つあります。政府をコントロールすることを目的にした内容のもの、

それに加えて、市民、議会、行政が協力し、市民の政府をつくることを目的にしたものです。

自治基本条例は政府をコントロールするものとして、行政と議会、議員さんをチェックして抑制をしていこうという立場が一つです。これは実は有力な考え方です。もう一つは、市民、議会、行政が協力し、市民の政府をつくる。行政、議会に町内会とか NPO、市民団体などが元気に参加し、また、公共の主体として活躍するという考え方です。各地の条例が徐々にこの考え方の方向に比重が増してきていると感じています。

2. 自治基本条例をつくる意味

条例は、ただ条文をつくって、例規集に1つ加えても何の意味もないわけです。つくるのは、私たちの暮らしがよくなるためです。行政、議会・議員さん、市民が力を精いっぱい出して働く。これらの3つの力が合わさって、私たちの暮らしがよくなるのが条例の基本だと私は考えます。条例づくりはそのためのルールづくりです。

地域の目標を決めたり、地域の課題を解決するためのルールはどのようなルールなのかということを考えて、つくることになります。この条例原案は、そういうふうになっています。

3. 政府をコントロールすることから、市民、議会、行政が協力する条例へ

条例の2つの立場の違いを「子どもの居場所づくり」で話しますと、政府をコントロールする立場では「それは市民がやることなので、役所あるいは議会からは、「勝手にやってください」と突き放す立場なのです。市民、議会、行政で協力して市民の政府をつくる立場では、その活動は公共的なので、行政、議会も応援していきますとなります。

どちらの立場で条例をつくるかは市民が決めることです。政府をコントロールするとは、専門的なことは行政や議会に任じたほうが良い市政が実現できるという考え方です。そのため市民は必要な税金を払うという手法になります。市民、議会、行政で協力して市民の政府をつくるとは、税金も使うけれど、市民の英知も力も使う方法になります。

政府をコントロールするだけで市民が幸せになるには、大変なコストと大変な努力が必要です。私は、日本はそういう選択はきつとしないと思います。

4. 参加と協働について

第6章「参加と協働」の「参加」と「協働」の違いは、誰が主体なのかということです。「参加」の主体は行政で、行政がイニシアチブをとって、市民が途中から、あるいは、最初から加わっていくこと。そういうことを参加というのが一般的です。「協働」は、行政も

主体だけれど市民も主体で、対等な関係です。公共主体としての市民というものを認めて、それが行政と対等でまちづくりを行う。だから、自律し、責任をもち、信頼関係をつくってやっていく。そういうキーワードで協働を定義できます。

それを具体化したのが、原案第 43 条「協働の基本原則」、第 44 条「協働推進の基盤整備」第 45 条「協働の提案」です。踏み込んだ規定になっています。

行政の論理は、税金でやるから行動原理が公平、公正になります。みんなの税金でやるから、皆がうんと言わなければできない。それが行政です（大事なことでもあります）。ところが、市民、NPO の活動原理というのは、自分が関心あるから行動するということです。それができるのは、自分のお金でやっているからです。

ドメスティック・バイオレンス（DV）のような家庭内の問題と思われることについて、社会的、公共的な問題だと考えた NPO の人たちが、自分のたちの関心から活動をし始めた。その活動があちこちで起こり、その活動がたくさんになったときに、行政が政策としてとりかかれます。

逆にいうと、いまは少数だけれども、「大事だね」と思う人たちの活動がないと、社会は閉塞してしまうということです。これが、市民の活動も公共的なものと見ていく理由です。

5. 三郷市条例原案全般の特徴

全国の 150 くらいある自治基本条例を見て、前文がこんなに短い条例は珍しいです。普通はここが長いのですが、三郷市の原案は前文が短いのは、これも一つの方法と思います。

第 1 条目的は、何のために条例をつくるのかがうまく表現されていることが必要です。目的が中身とうまくあっているのかがポイントになります。

第 2 条の市民と市民等という定義では、原文では市民を「市内に住所を有する個人」と限定をしています。ここでは主権者としての市民というふうにとらえていると思います。市民等は、権利の主体ではないがまちづくりの担い手と位置づけているのだと思います。

第 3 条の基本理念は、(1) で「市民等、議会及び執行機関は、互いに協力して」まちをつくっていこうよということを、最初に書いています。市民、議会、行政で協力して市民の政府をつくるという側に比重がかかった条文だと思います。

おもしろいと思ったのが、市民等の責務で、選挙権について、「当該権利を活かすように努める」と、市民の責務にしています。これは珍しいです。

市民、議会、行政で協力して市民の政府をつくる立場に立つと、市民として守るべきこと、やるべきことがあるということで責務規定が出てきます。そもそも民主主義は皆で決

めるということ。決める当人たちが、自律性をもち、公権性、すなわち、まちのため皆のためという発想がないと成り立たない。まちのために知恵を出す、皆で決める、そこからは一定の責務というか、まちのためという責務が出てくると私は思っています。

第10条、11条、12条の議会です。議会あるいは議員さんがこの条例を受けて具体的に何をしていくかが大事でしょう。議員さんへの批判の大半は、議会の意義・有効性が市民に伝わっていないことが大きい。議員はプロとして常に市民のため、まちのためを考え行動している人です。市民は、やることがたくさんあってできない。そのため、議会が十分機能していることが大事で、そのシステムが大事だというのが市民に伝わっていないというのが現状だと思います。議会は、市民にその意義・有効感を伝えることをもっと積極的に行うようにして欲しいと、私は思うのです。

6. 条例を作って失敗しないために

自治体で自治基本条例を失敗することがありますが、ポイントは2つです。一つは、肝心の市民からノーと言われる。つまり、集った市民の皆さん方が一生懸命提案はするけれども、市民の思いを十分にくみ取れないまま条文をつくってしまうケースです。条文が市民に共感を持って迎えられ、市民の中に生きなければ意味がない。もう一つは、市民が議会に触れるようなことを提案するのは議会に対して越権だと思われることがあって、議会で否決されるパターンです。

しかし、条文原案を機会にまちのことをみんなで考え、条文を作り上げていくことが重要なのです。今現在のパブリック・コメント、次の段階では議会審査のときに、もう一つの市民代表の議員さんから、もっといいものにするために提案をしてもらおう。そういうプロセスです。そのときには、議会基本条例を議員でつくっていくことも良いことだと思います。大事なことは、議会は自分たちの意義・有効感を市民に伝え、自分たちがこれから何をしていくかというメッセージを市民に伝えることに意味があるのです。

行政と議会はどう違うか、行政は、大きなスーパーみたいなもので、何でもあるけれどもなにかいまいつ本当に欲しいものってなかなかない。議会は限られた人数の専門店です。両方が合わさって、顧客（市民）にとっていいのです。

（休憩）

■パネルディスカッション

1. 基調講演、条文に対する質問

Q1.自治基本条例の考え方として、2つがあったが、それぞれ、改定のしかたが変わるのではないか。

松下 自治基本条例を憲法と考えると、憲法と同じように高いハードルで改定基準を設けるということになりますが、同じ条例なのにこの条例だけ重くできるのか、法的には難しい。市民、議会、行政で協力して市民の政府をつくる立場では、自動的に見直す、期限を切る方法がむしろ出てきました。条例原案の第 57 条を見ると、必要に応じて見直しを行うとあります。条例は一つの目標であり、人、いまの実情に合わせて変えていくべきではないかということで、いまは期間を入れて見直すというものが増えている。

田中 庁内検討委員会やワークショップの中で、市の憲法ということで改定には3分の2とか4分の3の賛成が必要ではないかといった意見もありましたが、現行法では難しいという議論が1点あります。もう一つは、55%は賛成、45%が反対の時に賛成者が多いのに改定できないことになってしまうという意見がありました。

Q2.市は、参加と協働を市民への働きかけというかたちで、そういう方向性をはっきりもって動きだされているのではないか。それから、市議会についてワークショップでもいろいろ意見が出たと思いますが、こういうかたちでまとめられた理由。

田中 参加と協働については、市の姿勢として参加と協働のまちづくりを進めているというところがございます。参加では、市が意思決定していくプロセスにおいて市民の意見を反映していく、そのような市民参加の取り組みを強めています。協働の取り組みは、少しずつはじめられているところですが、対等の立場で進めていくというスタンスであります。庁内職員向けに平成 19 年度に「参加と協働のまちづくり指針」というものをつくりました。また、現在「行政改革3カ年計画」を策定中であり、その行革の4本柱の一つに参加と協働の視点を入れていきます。

議会についても、いろいろな意見を頂戴しております。庁内の検討委員会では、この案に将来的にはプラス議会基本条例をつくることをセットでイメージすることもできるとしてまとめられました。また、自治基本条例には、市政全般の見出し的な機能があります。そのような意味では、議会関係の項目がもう少しあってもよいのではないかという考え方もありました。両方の考え方がありましたが、議会への説明を2回行い、意見をいただき条例原案になりました。

2. 今回の策定プロセス

田中 これまでは、案ができた段階でパブリック・コメント手続で意見を聞くという場合が少なくありませんでした。しかし、市民の方から、案が固まる前に自分たちの意見が出せるような手順が必要という意見をこれまでに何度もいただいております。今回は、案を検討するために最初に講演会&懇談会やワークショップを行って意見をいただき、それを反映して骨子案をまとめたもので1回目のパブリック・コメント手続や2回目のワークショップを行い、原案ができた段階で2回目のパブリック・コメント手続を行うこととしております。

市民 今回は何回か参加していろいろな意見とか提案が、全体を見まして結構生かされているなと感じている。

例えば前文、「私たちには夢があります」というフレーズの「夢」というキーワードは、皆の意見の中から出たのであるが、ここに生きている。また、なるべく横文字を使わないというような提案もいかされている。コミュニティの尊重（第7章）について骨子案では一般的な表現だが、原案では、「地域の基盤となる町会、自治会その他の地縁的な団体」と表現され、皆さんの意見がここにいかされている。参加してよかったなと感じます。

田中 一緒にこれをやっていく中で、市民の方がまさしく先端で、地域がどうかたちで動いているのかを教えていただき、また、いろいろなご意見をいただいて、この中に取り組むことができたということで感謝しております。

松下 三郷市ではコミュニティというのが大事ということをお皆さんの意見の中でまとめたのだと思うのです。これは大事にするべきだと思います。

3. 自治基本条例の必要性

市民 松下先生のお話で、全国的な基本条例の作成、検討が始まり、新たなパブリックを意識する地方行政が各地で進んでいるのか。そうでないのか、松下先生に聞かせていただければと思います。

松下 いま、自治基本条例が150くらいできあがっています。

私は全国でつくられると考えています。それは、これがないとまちが動かないからです。これから10年20年先、日本各地で人口減少が深刻化し、50年後に3分の2になります。税収が3分の2になるということです。また、最近、非正規雇用、雇用不安など、子どもたちがキャリアを積みなくなり、収入が年をとっても増えない、税金を払う人が減ってしまうということです。もう一つは高齢化です。あと20~30年で高齢化率40%です。10人に4人は高齢者です。高齢者は税金を使う人です。

そういうまちが見え、これからのまちのつくり方を考えていかないとだめなのです。ですから、自治基本条例でどういうまちにしていくのか、その選択を迫られているのです。このまま何もしなかったら、本当に暮らしにくいまちになります。私たちが年をとっても、例えば、税収が減っても楽しく暮らせる、それが私たちの国、私たちのまちのめざすべき姿です。そのために私たちはまちのために何ができるかを問われていると思います。

4. 条例での子どもの取り扱い

市民 まちづくりに子どもも参加させたいという意見を持っているが、この原案ではどのように扱っているのか。

田中 検討の過程で子どもの参加について意見を頂戴し、検討してきた経緯があります。最終的には、第 38 条で「執行機関は、市民等が市政へ参加できるよう、会議の時間、場所その他開催方法等に配慮するものとする」と規定しています。解説資料で「市政への参加の手法は多々ありますが、高齢者や障がい者、仕事をしている世代や子ども等、誰もが参加しやすいよう、配慮すべきであることを規定しています。たとえば、子どもの生活に密接に関係した政策の立案、実施、評価を行う場合には、その政策に関連する子ども等の参加を促す等、積極的に工夫を行うことが重要です」と説明しています。

議論の中で、もう少しこの解説で書いてあるようなことを条文自体として書いたほうがいいのではないかという意見と、解説で書くかたちにして条文のほうはさらりとするという意見の両方がありまして、結果としてはこういう案になりました。

松下 今の若い人は地域やまちのことに関心をもたない。そのため、小さいうちからまちのことに関心をもってもらう。そのまちが好きだと思わないとまちづくりができないのです。そうすると子どものうちからまちに興味をもってもらおうよということです。法的には子どもは市民の中に含まれるからカバーされている。しかし、あえて項を起こして、子どもがまちの活動に参加できるような仕組みをつくろうということを条文に入れることが多いです。

5. 条例により役所が変わる、市民が変わる、議会が変わる

松下 第 57 条「施行状況を検証」と書いてあります。つまり、この条例はつくりっぱなしではだめなのです。まず、役所の人が変わらなければいけない。この条例に書いてあるやり方は、市民と一緒に最初からやっ払いこうということで、役所にとっては 180 度の方向転換です。その影響で市民が変わる。そして議員さんが影響を受け、議員さんから役所に影響が出る。ぐるぐる回るのです。

そういう意味で、日々の仕事の中にこの条例の内容を実現していく。そのための研さんをおおいに役所の人たちが積んでほしいと思います。そうでなければ、時間を使う意味がない。税金を使う意味がないのです。そうしてほしいと思います。