

第14回 江南市自治基本条例検討委員会会議録(要旨)

開催年月日 平成22年7月15日(木)

場 所 第2委員会室

議題 (仮称)江南市自治基本条例素案について

■会長より、これまでの検討委員会で条例の骨子をまとめてきたが、並行して江南市議会まちづくり基本条例特別委員会でも検討されており、今回、両委員会の懇談会を開催することになった。パブリックコメント、シンポジウム等々含めて、市民の意見を聞くための前提の案を、最大限、お互いの理解ができる形で作るといふ、そのための意見交換の機会ととらえている。何らかの結論を得るといふよりも、意見交換をするということが主な目的であるとの説明がされた。

■江南市議会まちづくり基本条例特別委員長(以下「委員長」といふ。)より、これまでの検討委員会の活動に敬意が表され、市議会側の条例骨子案に対する検討等、議会側のきょうまでの経緯についての説明がされた。

◆(仮称)江南市自治基本条例素案について

(論点整理)

○始めに会長より、基本条例で何を目指しているのかを踏まえて、それにこたえるような内容にする必要がある。この条例をつくることによって、どんな力をさらに高め得るのか。一方、江南市の市民を含めた全体の状況で規定されており、理想どおりのことができるわけではないので、その制約をどう先へ進めるかがこの条例の一番力を発揮すべきところである。それらを踏まえ、条例の名称、条例の位置づけ、まちづくりの位置づけ、市政と自治、まちづくりと自治の関係、市民の位置づけ、市民参加、市民の意見の反映、住民投票制度などについての意見をお願いしたいと論点整理がされた。

★条例の名称、まちづくりと自治の関係

○江南市は、構造改革を実行してきた。協働や市民参画が、次のステップとしての構造改革になるべきものだと考える。例えば、ごみの収集、子供たちの見守り隊、夜間パトロール、自主防災というものは、市民力でもって作り上げられてきている。行政から一たん手をもう離れ、市民力というものが芽生えつつある。しかしながら、十分かといえは十分ではないと考えている。次のステップであるこの参加・協働についてしっかりと理解をしてもらう水先案内人のような形で、この条例ができていけばいい。とすると、極めてシンプルでわかりやすいものでないといけない。自治の結果によってまちづくりがあるということを思えば、最終的な結論はまちづくりにある。「自治」と書いて「まちづくり」と読むんだよというようなことを説明し、自治イコールまちづくりということを強調しながら、条例中に訴えていけばいい。

- 構造改革の最後の仕上げの意識改革。それに位置づけする自治基本条例ということで、それには議員が先頭に立って市民に、自治というか、まちづくりとかいうのをわかりやすく説いていく。行政や議員に依存する体質になっているのを大きく変えていくには、市民も頑張るが、議員も先頭に立ってそれを啓発していくという大きな仕事がある。
- 議員が先頭に立ってという意見があった。例えば、政党を背負っていたりとか、いろんな形もあつたりすると、議員が先頭に立って自治をやるということは絶対無理。
- 地域ごとに課題があり、まちづくりというのは、住民によってイメージが違う。一つの目標となるものをつくろうとしたときには、自治ということをも市民に意識してもらいたいということで、啓発の意味で「自治」という言葉を使いたい。単なる「まちづくり」だと、この辺の問題だけやっていけばいいかということで市全体を見ないし、本当に積極的に取り組むという姿勢が出てこない。「自治基本」ということは、市民一人ひとりに訴えていきたい言葉。そこが契機になり、本当の協働の地域づくりになっていく。
- 自治法は、自治体の組織や運営は規定しているが、市民活動、市民協働、情報公開などの規定はほとんど見受けられない。肝心のまちづくりの制度とか仕組みについてもあまり触れられていない。統括的な条例であるので、地方自治法の上を行く、強いて言えば日本国憲法のすぐ下に来てもいいような、江南市の今後を占う条例になる。だから、条例名は自治基本条例を推し進めたい。
- 検討委員からは、ほとんど「自治基本条例」の方がいいという意見であったが、一般の主婦等から考えた場合は、「まちづくり基本条例」の方が非常にわかりやすい。
- 条例名は、「まちづくり」という言葉が一番ぴったり合っている。
- 自分でできることは何だろうと考えて、自分たちでできることから一歩ずつでもやっていこうというように努力している。そういうボランティア団体が、自分たちがそういうことをやっていくときに、こういう条例があればやっている意味もあるし、PRもできる。条例名、みんなにわかってもらうのにはやっぱり「まちづくり」だが、小さい意味でのまちづくりに取られてしまう可能性もある。どちらなのかと非常に迷う。
- 一般の市民は自分が主役になるという自信を持っていない。一人ひとりの市民が主役になっていく、自信を持ってもらうためにも啓発が必要。「まちづくり」ではなく、ちょっと大きな命題にした方が市民にわかってもらえる。
- 「まちづくり」というものを前面に掲げるなら、PDCAのドゥ（DO）の部分だけではなく、議論、決定に市民がかかわっていくための条例だというようなことを、市民にわかりやすく提示する必要がある。
- 「自治基本条例」というと、行政がつくったような条例になってしまう。市民参加によるまちづくり、協働によるまちづくり、これを条例化するのであれば、当然市民から見ればまちづくり基本条例とするのが一番適切。
- 市民自治がなかったらまちづくりもできない。根本は自治。
- 理念と実行性の間でそのギャップを埋めるのは市長の力。それを与党化せずに監視

して、実効性あらしめるのは条例。関連条例をつくるのは議会の仕事。PDCAがうまく回転していけば、それができる。

- 地方分権の中で、住民が自己責任で自己決定して行動していくということの中で、やはり主体的に主役だという意識を持ってもらうことが大事。

★条例の位置づけ

- 基本条例の目的は、市民協働研究会から、平成20年3月27日付で市長に提出された提言書に考え方が出ている。条例名は、全国でも「まちづくり」であったり、「自治」であったりとさまざま。基本条例は、市民が使い勝手のいい、理解しやすい内容に、そして最高規範としての位置づけにまとめたい。
- 最高規範云々という考え方で、条例は平等だというようなことが、法律学者の中できちんと議論をされているところがあって、そこに上位性をつけるということは、飛躍した言い方かもしれないが、憲法違反に当たるのではないかというような議論もあるようだ。
- 法令的には、憲法とか地方自治法に抵触しないで、その市だけの条例を決めた中で最高位ととらえるというぐらいのこと。法的な根拠はない。
- 最高イコール基本というようなことだと思う。そうした精神をきちんと把握して、理解をしておけばいい。

★条例内容について

- 骨子案は、すごく難しく感じるし、その表現も非常にきつい。条例として制定するときに、どこまでの範疇で決めるかということについては少し考えた方がいい。各自治体の条例を見ても、方向性は一緒だが、その範疇というのは非常にばらばら。理念がすばらしいから、定めましょうでは進んでいかない。市民に対しても理解が得られない。
- 市政の基本条例になるから、理念はきっちり出しておいて、そこからいろんな関連する情報を出す。その関連情報はもとへ戻ると基本理念に合致している。行政に対する監視能力にも役割を果たす。そういう形を描いている。
- 地域でボランティア活動をする、あるいは地域分権で財政付与をして、ある程度は自分たちのことは自分たちで決めてやっていくという範囲が決められたときに、それを印象づける意味でこの条例は大事なもの。
- どうすれば市民が気づき、活動に参加するかというレベルの問題、何が課題かというレベルの問題と、この条例は、そういう人たちがやりやすい仕組みは何なのかということを決めるのが条例であり、条例を読んで、じゃあやろうというふうになるということではない。むしろそれを保障する仕組みの問題。
- 市民のライフスタイルというのは多様化している。それを何かで一元的にこれをやれば、みんなが動くなんてことは想定できない。そういう中で、その多様なものをどう保障するのか。最低、あるいは基本的なものなのかというか、その線をはっきりさせるといふ、このあたりは今の課題。

- 条例には、ペナルティーみたいなものがあるべきではないか。単なる努力目標で終わってしまう。
- 条例というのは、本来、罰則規定があるものとの通念があるが、それがなければ、逆に言えば、市民憲章のような努力目標と同じではないか。市民憲章に、もっと多くの実施項目を付けたら、それが市民に一番わかりやすい。
- 基本条例で理念をきっちりしておいて、そこから派生してくる関連の条例を、その実行性を担保するという形でつくっていく。条例イコールペナルティー、そんな意識はなくさないといけない。
- 基本条例をつくっても、実行型の条例がないと、そこで終わってしまう。条例の中でやっぱり基本条例というのは、まさに全体を統括するようなもの。市民憲章は一種のスローガン、条例は拘束力がある。
- 議会の責務について、印象としては非常に当たり前のことが書いてあるだけ。もう少し踏み込みたいが、全体的なバランスで、できるだけシンプルでわかりやすくというところで、ここの議会の項だけ分厚くしてしまうと、これは何の条例だかわからなくなってしまう。議会基本条例をつくるというのも一つの方法ということは、特別委員会の委員の中でもある程度、認識されていると思う。
- 議員役割も、住民が主体的にやってできないことはない。
- 江南市議会の議員はほかの地域の議員と比べても、みずからいろんなことを考えて行動している。個人や会派単位では、地域にも出向いて、市民の声を聞いている。ただ、それを議会全体としてやれないというのが一番のジレンマであり、問題点であると思う。
- 市民の声を議員にどんどん酌み上げてもらうことも市民力を上げていくということになる。

★市民参加

- こういうことがやられていること自体、大半の市民は知らない状況にある。一番大事なのは、市民に向かって、市が何をやろうとしているのか、何をつくろうとしているのかということのアピールを何らかの形で進めていく。参加と協働、いかに市民が主体、主役としての参加を勝ち取っていくかということになると、市民にわかりやすいものでなければならない。市政、行政としてのまちづくりを市民主体で、市民と一体となって進めていくまちづくりを進めていくことがきちんと定義されれば、あとはいかに市民にわかりやすく、そして市民参加をどうやって勝ち取っていくのかということについて、焦点を絞ってこの条例をつくっていくことが大事。
- 市民参加を推進していく上で一番大事なのは、情報の共有ということと、策定過程でどれだけ市民に情報を公開して、市民の意見を求めるかである。

★地域内分権・地域協議会

- 市民がつながる一つの仕組みは、NPOのような全市的な規模でも同じ目的を持ってつながるというやり方と、それぞれの住んでいる地域で協働の問題を解決してい

くという取り組みがある。後者の方はさまざまなレベルがあって、本来、まちづくり条例なら、その小地域の団体自治を認めるという中身の条例になっていけば、一番まちづくり条例らしくていい。

- 地区内分権という考え方はいろいろなところで研究がされてきているが、検討委員会での議論はあったのか。
- 制度的にはもうちょっとちゃんとした、ある程度均一的な地区割りができて、そこに対して行政が一定の権限、財源の付与という、団体自治的なものを認めてということになっていくともっと進むと思うが、今のところばらばら過ぎてそれはできない。戦略計画のときにもそういう意思はあったが、とても無理ということで、差し当たりそれは次の課題である。
- 地域協議会は、江南市ではちょっと時期尚早だろう。市民力、地域力を強めていかないと無理。何年後かに見直しを進めていくと思うが、見直しの時期がそういうときになると思う。
- 高浜市は、まずその地域をつくっていった。それは行政のバックアップがある自治組織じゃなくて、地域組織をつくった。地域の課題は、地域の皆さんが一番よくご存じだから、その地域協議会で検討して、交付された財源を有効に使うという形で、下から積み上げていっている。江南市の場合は、民意を政策に反映し、実行していくという地域づくりを市長がやっていない。だから、理想的なのは高浜市みたいに地域をつくって、地域力を上げながら、市民力のアップにつなげれば、自治基本条例も非常にスムーズにいく。
- 伊賀市の場合は、基本条例をつくって、地域自治協議会を組織して、それから具体的な条例をいろいろつくっている。

★住民投票制度

- 住民投票条例については、いろんな意見、見方がある。方向性は一緒であっても、どう市民に対して発信していくか。そのところが適切かどうかということ強く感じる。
- 住民投票制度については、議会側はかなり時間をかけて議論をした。むしろ検討委員会よりも相当多いかと思う。現在でも、住民投票というのは制度がないわけではない。自治法の中で、住民の請求というような形で、何分の1の連署でもって請求をするというようなことが基本的にある。そうしたことを踏まえて、特別委員会の意見としては3案に分かれた。既に制度はあるので、あえてこの基本条例に載せる必要はないという意見。骨子案どおりという意見。条例で規定するが、法で規定する直接請求にとどめるというような意味合いでもって記述するという意見。それぞれ議員の考え、国民投票法の問題、地方参政権の問題もあり、年齢や国籍についての考えが大きく違っていた。
- 常設型の住民投票制度を入れたいと思った理由の一つは、江南市はかなり地域性があり、地域情勢が違う。議員も全体を見られないかもしれないという問題もあるので、地域の問題が出てきたときに、全体の理解を得るためにはこういう手段をとら

ないと、少数意見の意見が取り上げられないというおそれがある。

- 例えば、地域の限られたようなことを全部に問うということは、アンケート等、ほかにも方法がある。何を議論の対象として住民投票というものを入れるか。実際には住民投票は、ほとんど実施されていないような状況であり、そのところは慎重に思っている。
- 参加、協働と、市民参加を保障するというのであれば、常設型の住民投票制度をきちんと盛り込む必要がある。ただ、議論を進めていく上で、6分の1がいいのかは、結論までには時間が足りない。住民投票条例にゆだねるという形で、原則は住民投票制度そのものをこの基本条例の中にきちんと盛り込むことが必要だと考える。
- 基本的には基本条例の中に直接請求権というものをきちっと担保する必要がある。さりとして、その住民投票は非常にいろんな議論もあるので、別の条例に委任する。
- 骨子案には、議会及び市長は結果を尊重しますとあるだけで、束縛しますとは書いていない。だから、議会は議会で判断し、行政は行政で判断することになる。

-
- 会長より、まちづくりを一步進めるためにどういう状況にあるかという点はかなり共通の認識で、これをつくることによってどこまで進められるかというあたりの議論ができた。これで終わりではなくて、議会の意見も聞きながら進めていきたいとのあいさつがあった。
 - 委員長より、議会側も、皆さんと一緒になっていいものをつくり上げていくという気持ちは全く同じである。難しい点は、議員の立場として話もしなければいけないところも正直あるので、ご理解もいただきたい。今後もいい話し合いが続けられることを期待するとのあいさつがあった。