

## 第15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23日(金)

場 所 第2委員会室

議題1 (仮称)江南市自治基本条例素案について

議題2 その他

### ■(仮称)江南市自治基本条例素案について

会長より、前回の議会との懇談会について、もう少し議員の話を聞く時間を取った方がよかったのではないかと。それを踏まえて、いろんな論点について決着をつけるということで、大きく基本的な部分において9項目に整理した資料を配付いたしました。きょうはそれぞれの論点を明確にして、次回、決定に至れるような状況をつくっていききたいとの説明がされた。

続いて、前回の懇談会について、各委員の感想が求められた。

### (感想)

#### ◆江南市議会まちづくり基本条例特別委員会との合同懇談会

- 両者間にそんなに大きなギャップはないようである。委員長の取り仕切りを見ると、大きく違わないのではないかという感じを受けた。
- 委員長と話し合ったこともあるが、それほど大きな違いはなかった。もっと話し合えば、皆さんの疑問点が理解され、接点が出てくるのではないかと。
- 我々は一市民の立場で発言しているが、議員は地域の代表として地域のさまざまな人たちのことを考え、幅広く、よりわかりやすくしたいという思いと、条例にこだわってみえる面があって、やや違いがあると感じた。その辺は詰めなければならない。
- それほど違わないのではないかという感じを受けた。この条例について真剣に考えてもらっているが、食い違いや削除の部分については、もう少し聞きたかったと思う。
- 特別委員会でのやりとりからすると、少し遠慮してみえるような感じがしました。
- 公の場で話すと、どうしても外部に配慮せざるを得ないと思う。合意点を見出そうとするには、もっと膝を突き合わせた話し合いをする必要がある。
- 特別委員会は、ある程度意識の高い人も入って構成されていると思う。委員会にも入ってみえないし、傍聴にもみえていない議員が自分の領分を侵されるような意識を少しでも持ってみえると難しい。これから努力して詰めないと、我々一市民としての立場の思いはなかなか伝わらないのではないかと。よその例を見ても、最初は議会が抵抗される雰囲気がどこでもある。

## (質疑・意見)

### ◆条例の名称の決定

- 今の時点で条例化するという点を理念的な意味という点と、現実に江南市の市民、あるいは議会を想定して、これをつくることで何を前進させるのかを考えた場合のポイントがずうっとずれている。これは最初からの議論だったと思う。議論としてはどちらをとるのかという議論と、妥協的に両方組み込んだような第三案を考えるかというのと、考え方は三種類ある。一種の妥協案だが、「市民自治によるまちづくり基本条例」にして、まちづくりの理念を市民自治だといって、しかし、市民の主体はまちづくりであり、皆さん一緒にやりましょうというところがわかるような条文にしてはどうか。
- 国との契約信託は憲法で明文化されているが、自治体とは社会契約や信託はされていない。そのために自治基本条例によって明文化して、自治体と市民との信託契約がきちんとなされなければならない。
- 委員の中にも「まちづくり」がよいのではないかとの意見も出てきている。この際、「自治」と「まちづくり」をまとめた形にしてはどうか。
- 自治というものが大前提になり、その中に子供条例だとか、景観条例だとかが派生的に出てくる。自治基本条例ということで進めた方がすんなりいくのではないか。
- 「自治」は抽象的でわかりにくいかもしれないが、それを市民説明会でもよく話をすれば問題はない。「市民自治基本条例」なのか「住民自治基本条例」のどちらかにするにしても、「まちづくり基本条例」というのはやめた方がよいのではないか。
- 両論併記に賛成したい。前文や解説で我々の自治に対する考え方は説明できると思う。私たちの唱えるまちづくりは、市民参加制度の中とかみんなのまちづくりの項目で説明できる。両論併記の形にしながら、内容で訴えていくことではどうか。
- 公共的な活動のすべてを言うのがまちづくりの解釈のようなので、「市民自治」というのを前に付けて、「市民自治によるまちづくり基本条例」としてはどうか。
- この条例の中に「まちづくりとは」を定義づけてはどうか。形として見える道路、下水道、公園など以外に、伝統、文化、歴史、産業等もまちづくりに入ってくる。市民の暮らしを支えるすべてのものをよくしていく持続的な活動であることを定義づけてはどうか。
- 信託は権利であり、それ自体が行動につながるのではなく、実際に何かをやる場合にその原理が生かされるかということが問われる。市民協働で活力あるまちをつかっていくのであれば、それを条例の名称に挙げておくというのは、市民からしても条例をつくる意義がはっきりするし、参加するところがどこなのかも見えてくる。なおかつそれに原理が生きていることをはっきりさせる前置きを付けると。この間の行政側の言葉遣いの配慮。特に戦略計画の中での趣旨からすると、むしろその方が流れには沿っている気がする。
- 名称については妥協案ですが、長くはなるが趣旨をはっきりさせるということで「〇〇まちづくり基本条例」としたい。

## ◆前文の確定

### ◆「最高規範性」の記述

会長より、特に今つくることの流れみたいなものを強調するのか、もっと端的に必要なことだけを表現するかである。市民憲章を入れる必要があるかについても議論の一つだと思う。余分な議論を引き起こさないためには、端的に制定の趣旨を書く方が説明もしやすくてよいのではないか。原案の比較的長いものと、短いもう一つぐらいを議論して、どちらにより近いものを探るかにしたい、との説明がされた。

参考資料として会長私案が配付された。会長より、前段はなぜ今なのかの説明、後段は、江南市においてどんな課題に取り組むために必要かを説明した二段構成である。原案にある具体的なものについては、可能な限り取り込んで簡潔に書いたものである、との説明がされ、これに基づき協議がなされた。

- 「まちづくりの活動と行政」を「まちづくり」としてはどうか。
- その部分に「市民自治」を入れてはどうか。市民自治が実感できる江南を目指すため、「自治、すなわちまちづくりの進展のために江南市の最高規範として自治基本条例を制定する」としてはどうか。
- 最高規範性については、「共通かつ基本的な価値」がそこに当たる。
- 法的には根拠はない。最高規範という言葉を使わなくても、基本として押さえておけばよい。
- 地方自治法の抜本改正が出てくると、恐らく根幹に当たるような条例が必要になってくる。しかも「まちづくり」という言葉が入る条例だとそんなに最高にはならない。
- 地方自治の展開の将来像について、何か見通しはあるか。
- 地域主権戦略大綱が6月22日に閣議決定されました。その中で地方自治法の抜本改正の考え方が示されており、地方自治法で定める基本事項の枠組みの中で可能な限り選択肢を用意すると。可能な限り選択肢というのは、例えば自治基本条例であろうし、住民投票制度の導入も構想の中に入れてもよいのではないかとということの中で今検討されている。改正されるのかの見通しは、前までのタイムスケジュールでいきますと平成24年ということである。
- 恐らく法律は基本法をつくる。例えば自治体で条例でという形になっている。そこはかなりの分権がされてくると思う。そこまで見ると、とりあえずの条例との感じもある。
- 「戦略計画の着実の達成のために」とあるが、戦略計画は議会を通過しているのか。それとの整合性が必要である。そういう観点からいくと最高規範がひっかかるのではないか。
- 従来の総合計画というと、国が定めているいろんな分野についてすべて満遍なく計画をつくることが求められ、それをつくってきた。ところが分権となると、自治体ごとにどこに重点を置くかの選択適用になり、分権体制を前提とした計画である。地域自治、地方自治を尊重する仕組みになっていて、戦略計画の中身はどうかとい

うと市民協働を正面から持ち出している。

- 「グローバル化」「すべての地域が何らかの新たな対応を迫られている」という事情」の説明が必要ではないかを感じる。
- 一つは、地方自治のなお延長線上にあって、その充実が必要であると。もう一つ、全国一律の法律をつくってそのようにやればいいのかとの考え方があるわけですが、今、それが違ってきている。それぞれ地域ごとにこの状況への対応の仕方が違ってくることがある。大都会と過疎の地域が同じではできない。状況の変化が大きくかわって、それへの対応を迫られるということで、今後の自治体がそれぞれ対応しなければならない面が出てきている。この二つの要件が今、江南市としてはどうするかということを決めたいという背景になっている。最高規範という言い方をしないということにしたい。
- 地方自治法の抜本的改正が控えているという前置きがあるなら、最高規範でなくてもいいと思う。

#### ◆市民参加制度の記述

- 具体的な制度を書き込んでどうかとの話があった。具体的には政策の方でかかわってくるので、なかなかそれが決まらなと書けないという部分がある。具体的に書くかどうか、あるいは、子条例のように別に定める方法もある。
- 具体的なことを書き込んでいけば、インパクトがあって使いやすい。書き込むにはそれだけの前提条件がないと書き込めないで制約される。余り書き込まなくて基本原理だけというのが今の案です。議会の方からは、全部書き出せないなら書かない方がいいのではないかとの意見もある。基本ということであれば、なるべく基本だけにとどめておくことでよい。
- 一番重要な部分である。「市民参加を推進します」という理念だけでは余り意味がない。制度を決めたら、市民の参加がどのような形で市民参加ができるかということを書き具体的に書く必要がある。抽象的な条例にしないようにするためにももっと考えてもらいたい。市民参加の条例で今までこういう形のものを見なかった。これはぜひ担保したい。
- 条例案では、市政運営の原則の第 17 条で、市政への市民の参加の権利を保障するため、市の執行機関は市政参加の機会を提供することを示している。機会を提供することをもう少し具体的に書く必要がある。
- この条例のポイントの一つに市民参加がある。手続きをはっきりさせておかないといけない。
- この条例全体の構成上のバランスからいうと整合性はどうか。全体が膨らむと、基本的な条例としての性格を逸脱するのではないか。
- 今やろうとしていることは、基本的な我々の考え方が実際に生きた形になって出てくるのかどうか。それが非常に重要である。「推進します」、「努力します」、「努めます」というような表現では、今までとは余りかわってこないのではないか。
- 第 17 条は肝心の具体的な部分であるため、「機会を提供します」では余りにも抽象

的すぎる。どこまで具体的に書くか。例えば、案の「2、(1)のア、イ、ウ」のレベルを(1)に組み込んでどうか。ここだけ膨らんでいるという印象をなくすることはできると思う。または今後については別に定めるというみたいなことを書くとかもある。

- 手続きとして市が取り入れていないのは(2)の市民委員会です。(3)の市民懇談会については、過去においてやられたことがある。具体的に書いてある(2)と(4)の市民政策提案手続については、特に今取り入れられていることはないと理解している。ほかの条例とのバランスもあるため、この場における検討の中で決めていくのは難しいと思う。
- 全部これを入れることはという意味か、それともこの項目すべてを含めてということなのか。
- 現在、参加手続きを行うものを対象とするということで、実際に審議会とか市民懇談会について精査した中で手続きの対象とすることは……。もちろん基本的な政策を定めることについての参加手続きは行われていると思う。個別の行政分野とか市政評価については、まちづくり評価でもやられている。予算の編成については、まだやられていないと思うので議論の余地がある。かなり具体的になっているので、もう少し精査していく必要があると思う。
- 精査してどういう形にするのか教えてほしい。それから論議したい。
- 何らかの具体的な項目を少しは入れておきたいということでどこまで入れるかについては精査することにした。
- 恐らく、今の江南市の市民力ではどうだということになってくる。あるいは議員の方から何か意見が出てくるのか。精査してほしい。

#### ◆住民投票制度の「常設型」か「非常設型」か

- 投票の資格者、請求者、年齢とか連署数などをあらかじめ決めておき、要件が整った場合については、議会の議決を経ずして住民投票を行うことが通常の常設型条例である。非常設型は、個々の案件に応じて行う個々の条例であるため、議決が必要となる。
- 確か50分の1だと議会で否決する状況が出てくるのか。6分の1だと、もうその範囲じゃないから議会で否決することにはならないのか。
- 50分の1以上の連署の数をもって請求ができるものである。条例の制定とか改廃の請求ができるものである。6分の1云々という話は、数字そのものは合併特例法があり、市町村合併の合併協議会設置の協議を議会が否定する場合がある。その場合に6分の1以上の連署の数をもって請求する場合はしなければならないというものである。
- 6分の1については、各自治体の条例等と合併特例法の数字を参考にして、たたき台として挙げたものである。
- 今後、市民が主役、市民との協働が推し進められていくと、今までのような住民投票制度ではなくなってくる気がする。これは常設して、はっきり「18歳以上の市民」

とか、「総数の6分の1以上の者の連署」とか、基本的な条例として置いておくべきと思う。

- 議会の方の意見では「原案どおり」がまとめになっているので、これについての争いはない。
- 現行の法改正のもとで住民投票条項を条例に加えることが根拠として妥当かどうかということが少し懸念される。憲法では条例というのは法律の範囲内で制定すると決まっている。地方自治法の中では、間接民主主義を補う制度として、条例の制定改廃とか直接請求とか住民監査請求とか住民訴訟というものが設けられている。地方行政というのは首長と議会が責任を負うものであり、間接民主主義を補完する形で地方自治法に直接請求が定められている。それ以外に住民が直接参政する今の制度は自治法にはない。こうしたことから、条例に住民の投票条項を設けること自体が、現行の法体制で法律の範囲を超えているのではないかという懸念が出ている。国の地方自治法の抜本改正の中でも、そういう状況を踏まえて、自治の基本条例とか住民参政制度を構想に入れたらどうかということが検討されていることの動きからみても、今の状況下では法制度、法体制としてはいかなものかということ懸念しているところがある。行政としては当然条例を提案していくことが一番重要な仕事であり、後、住民に対して説明を負う責任がある。根拠は何かと聞かれた場合に、解釈的に難しいというところが懸念されるため、御意見をいただければと思う。
- 先行諸条例の中で既に載っているところがあると思うが、それについて争いは起きているのか。
- 具体的な争いは起こっていない。事例がないこともあり、そのことだけを捉えて争いがあったということはない。
- 全国の例を見ると、実質、住民投票というのは法的な権限がなく、議会も行政も拒否できる。できるけれども、住民の意思を表明することがそれ以後の運動には必要である。意思を表明する場を用意する、権利を取っておくことを含めて入れたいと思う。ただし、「尊重します」という言葉を入れるとある程度強制力が出てきて、無下に否定することはできないのではないか。そういう形で入れておきたい。法的に縛るということではない。そういう機会もつくっておかないと、問題が起きたときに、救済も含めて、その部分の意見が表明できるのではないか。
- 行政として根拠づけを求められたときの説明を法体制の中で説明しようとするところか懸念が残る。行政としては、当然、法体制の方から説明をしなければならない。
- 議会との関係では特に争いはないため、行政として適切な文言に見直しをしてほしい。

#### ◆市民は「主役」か「主体」か

- 「主役」は脇役とのかかわりで、実際に行動、役割のところでの表現である。「主体」は客体とのかかわりで、決定権での決める側か決められる側かということである。協働という言葉の枠で言う場合には「主役」でもいいが、権利について限定す

る場合には「主体」でないとおかしい。

○自分の行動に責任を持つことから主体であるべきである。

#### ◆議会の責務の記述

○これについては、議会が自分たちでやるということであった。

#### ◆「みんなのまちづくり」の項目は？

○見方によっては断片的に幾つかのことが挙げられている。これを挙げるならほかにもあるのではないかということで、挙げるか挙げないかという議論が一つある。それに対して、差し当たり市民にとってかつよう必要と思われる課題が挙げられているので、何でもかんでも挙げているものではない。

○戦略計画の中には大きな位置づけで入っている政策課題であるから、基本条例に書かなくてもよいのではないか。

○ここにあるようなことは戦略計画にあるということか。

○そのように理解しています。

○この条例の基本的な性格としては、解決していかなければならない課題に何があるのかをいうのではなく、どんな課題であれ解決する手順、ルールはこうですよということを決めると。余り課題みたいなものを条例に挙げるのは本来ではない。外しておいても問題はない。

○一つ一つは大きな問題であり、戦略計画の会議で議論していると思う。基本的なものを条例に載せることになる。もう既に取り上げられていると。

#### ■その他

第16回の検討委員会は7月29日、第17回の検討委員会は8月12日に開催していくこととされた。

なお、素案を8月17日の政策会議に付議する予定であるとの説明がされた。