

平成17年第11回調布市住民自治基本条例に関する市民懇談会・会議録 (要約)

- 1 日時 平17年10月28日(金)
午後7時から9時まで
- 2 場所 たづくり西館 健康増進室
- 3 委員出欠 出席 8人 欠席 0人
 - ・ 出席委員...神長 勲委員(座長),丸山 光信委員(副座長),河野 久委員,齊藤 亀三委員,荒木 千恵子委員,小島 嘉子委員,鉄矢 悦朗委員,藤生 よし子委員
 - ・ 欠席委員...無
- 4 傍聴者 8人

次 第

定足数の確認

- 1 開会
- 2 前文についての意見
- 3 条例の骨格について
- 4 次回に検討する事項について
- 5 12月の日程について

<決定事項>

- 1 次回までに,座長が要綱案を作る。
- 2 各委員は条例の内容についての意見を出し,それをもとに議論をする。

* ()内は、事務局注釈

神長座長： この懇談会は、3月までに決着をつけたいと考えているが、今後の進め方にご意見をいただきたい。今日はまず、資料をいただいた委員にお話を伺いたい。

河野委員： これから要綱を作っていくにあたり、基本的な確認する資料を作成してみた。共通認識事項を確認したい。私はこう思っているが、これでいいのか意見をいただきたい。

調布市住民自治基本条例の方向作成にあたっては、行政の意思決定全般についての基本事項を定めるということ。まちづくりの基本方針の中心をなすものは市民の行政への参加と協働の制度的保障。他にもあると思うが、中心的なものを書いた。言葉を変えれば、市民が中心となって、みんなで基本計画（総合計画）に定められた「笑顔輝くまち・調布」をつくるために行政がしなければならないことの基本的なルールを定めるということ。

二番目は基本条例の法的位置づけについてだが、基本条例であっても、他の条例と同等であるということも再認識する必要がある。定められた内容が、後からできた条例と矛盾する場合は、後者が優先することもありえるが、最高位であると書かなくても、基本条例であるから、事実上の上位で機能するとも考えられる。上位性について書くか、書かないかは後で表現方法や必要性を考えてもよいだろう。

三の実効性については、基本条例には、行政運営の基本原則、市民の権利、参画・協働、情報公開等について規定されるが、いずれにしても基本方針や理念が示されるに過ぎない。具体的には、これらの実現のためには、個別の条例や実施ための手続き規定を必要とし、基本条例によって何かが実現するわけではない。

他の条例との関係としては、住民投票を盛り込むとしても、それを受けて具体的にどうやるかについては住民投票条例を作らなくてはならない。

基本計画（調布市総合計画）との関係については、計画の策定段階からの市民の参加、参画、協働が重視され、まちづくりの主役は市民であり、情報の公開、共有が推進されるということではなかろうか。基本計画と基本条例をどう位置づけるかについては、基本条例は、基本計画の実現のための基本的な方針規定ということではないか。すべての行政は、「笑顔輝くまちをつくるための行政」であり、基本計画の中では協働や参画についてもすでに盛り込まれている。それらについて、もう少し丁寧に書けば、基本条例になるということでもあると私は考えている。

次に基本条例の内容や構成については、市民の共感を得て、歓迎されるものでなければならぬ。そのためには意味のある規定、格調の高いもの、簡単明瞭なものであることを重視したい。小学校の高学年くらいでもわかるようなものを作ろうということであるから、簡明であることは重要で、荘重にならないように配慮したい。地方自治法の法令で規定されている事項はできるだけ避けることが望ましいのではないかというのが私の持論である。

議会との関係については、地方自治法に書かれているとおり。市と行政と議会の三者が一体となって「笑顔輝くまち・調布」を作っていくということ。

議論を進めるには、全体の要綱を作って話していくのがいいのではないか。全体像を見ないと、ひとつひとつはともできない。

前文については、基本条例の性格上、おいたほうがよいのではないかと思います。できるだけ総合計画であるとか、市民憲章、シンボルマーク等で表されているような言葉、事項を見て、それらから取ってきたほうが書きやすいのではないだろうか。

神長座長： 次は私の案について。みんなで作りあげていきたいのでご意見いただきたい。

この案の文体が格調高いかどうかについては、批判もあると思うが、こういうスタイルもあるという問題提起である。文章を短く、思いを盛り込む。第一段落と第二段落は、人の動きをつなげたつもり。「深大寺そばがおいしい」というのは、ひとつの文化であるし、(深大寺周辺の)人の動きを示したかった。また花火については鉄矢委員の絵(第2回で資料として提出されたもの)をイメージした。映画についても議論はあると思うが、より現代的に文化の発信が行われているのではないかとということで採用してみた。特に力を入れたのはたづくりで、とてもにぎわっていると聞いている。そういうことは大事だと思う。そして「調布が大好き」であるということ。

その上で、地方自治を念頭において、住民が主役であり、市長を選び、議員を選び、行政に託している。(託しているが、)住民もただ座っているのではなく、参加し、監視もする必要がある。先ほどの河野委員の話も伺って、そうだったのは、いろいろな個別の条例がすでにある状況で、この基本条例には大きな2つの役割がある。1つは(調布のまちづくりの)方向性を示せるかどうか。もう一つは、あまたある細かな条例の中で、全体の見取り図を示す整理的な役割ではないか。

また、住民主体というが、どこまでを住民と言うか。企業体も事業所も住民であるのか。議会や執行機関についても考える必要がある。出資団体は、調布市自体が出資している外郭団体等も視野に入っているということ。第3・4・5章あたりでそれぞれの責務を述べ、本題としては、政策の決定と執行を誰がやるのか。計画行政は体系的に行われなければならないであろう。そして施策の評価を進める。

第6章の点検・評価機関というのは、その活動に参加し、監視するという。どういう成果があるのかをチェックしながら、クレームもつけられる仕組みを作ることである。

第7章は国や都との関係について述べている。協調関係を持ちながら、独立性を持つということ。

齊藤委員： 全体を読んでいくと基本条例というのは、市役所だけではなく、議会との関係、市民との関係等についてトータルとして定めていくということか。

河野委員： 議会を置き去りにして何かをやることは考えられない。あくまで議会は住民を代表するものであって、尊重しなければならない。施策の実施、計画の策定は議会がやるものではない。そういう意味である。

神長座長： 荒木さんいかがですか。映画についても前文の案に入れてみたが。

荒木委員： 入れていただいてありがとうございます。映画にはこだわっています。2章の8条あたりに施策評価があって、現在、計画に対しての達成度等具体的なものが住民に見えにくい状態であるので、きちっと入れてくださったのがいいと思う。

神長座長： ともすると、(行政は)予算を取りあって、縦割でやってしまうが、施策評価という手法をきちんとはとらないと、今後は住民も黙っていないだろう。

河野委員： 座長案の前文はなかなか口マンチックな文章だと思う。わかりやすく、文章に流

れがあり、いままでの我々の議論が盛り込まれていて、私は賛成である。

神長座長： 深大寺は、多くの委員が発言される共通項だった。サッカーについては、新しい調布を発信したかった。たづくりは地味ではあるが、集まる、交流する等住民のよりどころではないかと思った。たづくりは、懇談会で入るときに感じが良く、いいなと思う。色々なことが硬軟おりませで行われているという印象がある。

齊藤委員： 前文について率直な感想は、これで住んでいる人が代表されていると思うが、今の時点のことが書かれているので、深大寺の歴史の部分映し出しているということを入れたいと思う。しかし、入れると他市と同じようになってしまうような気もする。たづくりに来ているということが生活感、そばは観光的な要素を表しているが、住んでいる人がいつもそう思っているのか、住民がどう思っているのか。集まるということに集約されているのかという気がする。

鉄矢委員： いいなと思ったところは、住民が市長を選び、市議会議員を選びとあるところ。自分たちが選んだということ振り返ることがあってよい。あきらかに自治法で書いてあることだから、改めて書かなくてもよいと思うが、自分たちが選んでいるという意識をしっかりと持たせるのはよい。

齊藤委員： 「市長は何々をする」とか、他市で書いてあるが、それはいまさらという気がする。他市の例で市長の責務とか、助役は何をしなればいけないとか細々書いているところもあるがそれは必要ないと思う。

河野委員： 前文でソフトに言っているのがいい。内容は私が言っていることと同じ。全体を議論した後でまた見る。多摩川など多少直していくことになるのだろうと思うが。

神長座長： 前文自体は、議論のために、最後にまた戻ってくる。第1章で市長が何々をするというところでは、法律的な書き方をしてもいいかなとは思ったが、前文がこういうスタイルであれば、全体も影響は受けるだろう。例えば、「政策の形成と執行」というと、我々はピンと来るが、「政策を作ること」と言い換える等。そのようなことは、個別の条例でも多く出てくる。

齊藤委員： 最後に「法的に」というのは、どういう意味か。

神長座長： 必要な条例はきちんと定めなければならない。一生懸命議論して、必要な法律上のことはやっておかねばならない。法制度として、あることを考えようという宣言。

小島委員： 座長案の前文には、前回までのいろいろの委員の思いがよく盛り込まれている。私にとってむずかしい言葉がないということは小学校高学年でも読めると思う。多くの人が読もうという気持ちになると思う。読みたくなるような前文で素晴らしい。

荒木委員： 「調布市自治基本条例」という言い方をずっとしたのだが、市民とか住民という言い方は、気にしなくて大丈夫か。

神長座長： 住民自治が基本となっている、もろもろの法制度とその運営のあり方に浸透しなければいけない。住民自治自体は当然のこと。

齊藤委員： 自治ということ自体が「住民がする」ということだろう。十分解かる。

丸山委員： この懇談の名称は住民自治基本条例に関する市民懇談会で、われわれは自治基本条例にこだわっていたわけだが、よいのか。

事務局： 名称はあくまで仮称ということをやっている。

神長座長： 定義としての住民の範囲はこれから議論していく。自治ということには住民自治は当然入っている。河野さんの「法的位置付け」は重要な論点。真正面から「最高

規範」というのは、無理があるのではないかとというのはよくわかる。私は（案：この条例案は、施策の策定への住民参画、施策の評価、情報公開、住民投票の制度（並びに執行機関及び議会の在り方）等についての基本方針を定めることにより、住民が主役の民主的なまちづくりを促進し、住民の福祉の増進を図ることを目的とする。）がいいと思っている。基本条例ができたことも市民によくわかるようにしたい。自治基本条例の下に個々の分野の基本条例があって、その下に個別の条例があるという見取り図が示されるように。

河野委員： よく理解して書いているということを出したい。やみくもに最高法令だということではなく、しかし、位置付けはきちんとしておかなければならない。常に基本条例に立ち戻ってチェックすることができなければいけない。調布にすでにある条例を束ねて、調布市はいまこういう考え方で進んでいるという見取り図を示そうという役割もあるだろう。もう一つはぐっと踏み込んで、住民参加論をより明確に打ち出すというもある。私は案外、内容的には第6章を重要と考えている。

齊藤委員： 条例の内容も含めて、時代の流れで、新しいものに変えていかなければならない。そのあたりが行政には一番欠けているような気がする。

鉄矢委員： 検討した上でいらなくなったときには、いらぬものはいらぬとしていくべき。

齊藤委員： 行政の中では、達成率ではなくて、むしろ必要だったかどうかのほうがより重要ならず。そのあたりの仕組がなかなかないのではないか。

神長座長： 例規集はどんどん厚くなってしまいが、法律による行政だから、根拠はしっかり作らなくてはならない。一方で、スクラップ&ビルドも必要。私の案が河野委員の話とはクロスしていて、重なっているので安心している。

河野委員： 今後の進め方だが、これから中身に入っていくとひとつひとつはものすごく時間がかかる。どうしたものか。ここからが大変だと思う。

神長座長： 委員を引き受けたからには、これから力を出して、きちっとした条文ではなくてもまとめていきたい。

事務局： 神長座長の住民という言い方と、河野委員の市民という言い方の使い分けはどう考えたらよいか。

河野委員： 市民も住民も今の時点では意識していない。場合によっては、市民の中に事業者を含めるし、従業員を含める場合もある。定義は考えておらず、居住者として考えている。

神長座長： 私は意図的に市民を抜かして住民としている。「調布を一定の拠点として生活している人」という意味合いで使っている。「市民」は2つ意味があって、住民基本台帳にのっている選挙権をもっている市民。もうひとつは、政治学的用語として、主体的、能動的な意志を発揮するという一般的な、調布市にいる、そこを生活の拠点とする人を想定している。注意しなくてはいけないのは、基本条例の中では、意を用いる必要がある。ゆるく考えないと作業が困難であるし、ほかの条例がどうなっているかチェックしてみなくてはいけない。

齊藤委員： 環境基本条例の中では市民の責務と書いてあり、また、住民税、市民税という表現もあるが、役所はどう使い分けているのか。

河野委員： 自治基本条例に対して発言する権利があるのは住民票を有する人たちであろう。その他の人たちは、参加できるものがあれば参加してもらおう。住民投票でも、住民

以外は参加できないと考える。

神長座長： 理屈としては神経質になることはない。あまりがちっと決めてしまうと足かせを作ることになる。通っている人、通勤している人にも公の施設は開放されているのが現実である。文章的には統一したほうがいい。文章を解かりやすくするというのは、当初から意見が同じなので心強い。

河野委員： 座長案で、市民に選ばれた市長や議員が仕事をするとになっている、市民は主役になっている。(市民が主役であっても)行政が脇役だという感じになってはいけない。これを読んだときに一番にそれをイメージした。市民が主役で行政が脇役という考え方は否定しなくてはいけない。

鉄矢委員： 執行機関が市民発言をスムーズに挙げるシステムをこの条例の中でうまく確保しなければいけない。

丸山委員： 施策は行政が作って、結論が出ているものに対してアリバイ作りの市民参加を求められるのはよくないのではないかと。市民が企画したものを行政がやるというようなことが織り込めないかという思いがある。

神長座長： 基本条例なので、細かくやると立ち往生する。具体的な事案に応じて住民参加のあり方を問う。行政マンを萎えさせてもいけないし、読んで面白いねというのがいいと思う。

以前に傍聴の方から調布らしさを出してくれと言われたが、内容的に超大作はできない。書き方としてはあるレベルはできてしまう。調布市の基本条例が、スタイルといい、表現といい、わかりやすく、それぞれの部署の人が読みたくなるというのがいい。

ところで、この懇談会の開催は、3月までに最多でもあと6回ということなので、今後の進め方を考えたい。3月はまとめとすれば、あと実質5回ということ。丸山さん、前回話が出た市民グループとの意見交換はどうでしょう。

丸山委員： たたき台としてどうかという話については、条文まで落としてみないとイメージできないということで、作業を進めている。

神長座長： たたき台を出していただければ、あと5回でできるかもしれない。

齊藤委員： ある程度こちらでやってから、他との比較をしたほうがいいのではないかと。事務局に手伝ってもらわないといけない。

河野委員： 事務局が要綱を作ってくれるのが一番いい。それをやらないと、大変な作業になる。

齊藤委員： 荒削りな素案を出してもらって、足りないとか、削るとか。

事務局： そういうご意見であれば、これまでの議論を踏まえて、なんらかの案と荒削りな形を出させていただきたい。

河野委員： もともとこの懇談会は盛り込むべき事項となっているのだから、それでいい。

鉄矢委員： もし書けといわれたら、三鷹などを見ながら書いて持ってくると思う。

丸山委員： 材料はあるわけだから、それを組み立てる。

河野委員： これで案がまとまって提出したら、その案はどうなるのか。

事務局： この懇談会からご意見を報告していただいて、それを受けて具体的な条文案を作成する。条文案をどう作るかは、この懇談会の中でも市民を交えてという意見もあったし、どういう形でやっていくか検討している。他市の例を見ても、素案を作っ

て、公聴会等で広く市民に提示している。

河野委員： 以前丸山委員が懸念されていたように、懇談会で決めたことと、市が決めた条文に乖離がないようにするためには、かなり細かく書かなければならない。盛り込むべき事項を決めたら、中身が問題になる。その間にどうつながりを付けていくかを考えないと、盛り込むべき事項をあえてこの懇談会でやる必要はなかったのではないかとはいくらすで他に存在している。

丸山委員： （この懇談会が）3月に解散する場合、条文を作らないと、あとは行政がやるということになって、その結果できたものが我々の意図と違ったらどうするのか。懇談会はチェックすべきではないか。（懇談会自体が）なくなってしまうのに、どういうチェックができるのか。

齊藤委員： 今の基本構想のときに、やはり懇談会という形で1年でまとめたが、計画を作る段階では懇談会のメンバーが呼ばれて、進捗を含めて意見交換の場があった。事務局はその形に近いものを持っているということだろうか。懇談会で大筋を出し、条文を作り、その途中の何回かこのメンバーで意見交換ができる場が残るということか。

事務局： 条文の作成過程で、どうなっているかをお示しすることは必要であると考えている。

河野委員： 懇談会だから、ここで出た意見をそのまますべてやらなくてはいけないわけではない。ただ、そうであっても、ある程度の考え方は尊重していただきたい。

神長座長： 過去のいきさつを踏まえて、作業をどう見届けるのかは重要である。

荒木委員： パブリックコメントは返事がなかなか返ってこない。やはり、市民にどれだけ浸透されるかが大切であるから、座長は解散とおっしゃってはいるが、むしろ、継続的に責任ある立場で、市民に投げかけていきたいと考える。

神長座長： 懇談会は3月で終了する。内容的な継続性には注文をつけなくてはいけない。次回、事務局からどんなものが出てくるか。対照表を参考にしながら、みんなで個別に検討していくか。

河野委員： 基本的なものを切り貼りでもいいから事務局に作っていただきたい。そんなに難しいことではない。

齊藤委員： 事務局に次回までに作っていただいて。

傍聴者1： いろいろな案を出されたのだから、委員の皆さんで分担して、自分たちでやっていただけないか。

神長座長： もっともなご意見であるが、今後の開催数を聞き、1回2時間で、現実的にどういう作業がやれるのかを考えた。事務局にたたき台を出してみてくださいとお願いしている。

傍聴者2： 神長先生の出されたものは面白いと思う。どれか一つを（基本として）おいて、神長先生のものを使うのであれば、足りないのではないかと議論し、意見が分かれば、意見が分かれたということをお記しておくのが懇談会ではないか。それをもとにして、市長、市が作りあげていくのではないかと。実際に文章を作ることはないが、どういう項目を書いたらいいかだけは、しっかりやっていたかしないと、議論の結果を受け取った市がそのあとどうするかが難しくなる。

事務局： 事務局で7月の座長の資料を含めて、項目を整理させていただくので、それを見

て議論していただきたい。

河野委員： 他にもすでにたくさんの条例があるのだから，その条例といままでの議論をふまえて，標準的にはどうなっているかを要綱的にまとめたものを，事務局から出してみてほしい。委員がばらばらに分担してもなかなかつながらない。要綱を固めて意思統一しないとつながらない。事務局から議論する素材として出してもらえば，議論がしやすいということ。

荒木委員： 分担しても，上手にできるかどうかわからないが，時間がかかってもやろうと思っていた。私はプロセスを大事にしたいと思っている。

齊藤委員： それぞれの委員の思いを前回までに出した。プロセスも大事であるが，きちんと我々の意見を反映させたものが必要なわけで，考え方をきちんと反映させることが大事。

丸山委員： 幹が固まっていない。形ができてこないと思う。我々で作業を進めていかなくてはいけないのではないかなと思う。そのプロセスがなければ，あと行政で作ってもらったときに，こちらの案とどう違うか，すり合わせられないのではないかな。

齊藤委員： 行政で作ってもらったというのはどうか。たたき台を作ってもらおうということ。

小島委員： 委員が分担して作っても，事務局が作っても，変わらないと思う。基本的なものを作ってもらおうのはいいと思う。

神長座長： 日程的には3月で終わりであると合意に達した。それがひとつ。3月までに何ができるか。座長として二重に責務を感じている。荒木さんのおっしゃるように任務分担を考えていたが，残りの回数では，実際厳しいと思う。引き受けた以上は，きちんとするべきことは言う。あとは4月以降のこと。手順として，11月10日で，私が事務局と密接な連絡をとりながら，次回までに要綱のようなものを作ってくる。資料は，そろそろあらかじめ配る必要がある。

河野委員： （誰がたたき台を作ったとしても）たたき台はあとかたもなくなっていくだろう。

神長座長： われわれの力量にあったスケジュールを見ながら，事務局と協力して出していく。2回くらいに分けないとできないかもしれないが。

齊藤委員： できるかできないかというのと，できないと言わざるを得ない。作れといわれたら，できますとは言えない。

鉄矢委員： 骨格議論のまま投げるのは怖い。上からと下からと両方だと思う。上からおろせるのは神長座長，河野委員のおふたりで，私は下から市民参加などをやりながら，逆に上がっていくやり方かなと思う。

丸山委員： ひとつの考え方として，行政の方に資料を作っていただけるのであれば，その項目で他市の条文を項目ごとに整理してもらえると選択しやすい。

齊藤委員： 行政ではなく，いまは我々懇談会の事務局。

神長座長： 事務局説は大賛成。我々が譲れないのは，内容的なこと。そのための材料をまとめて提供したい。事務局と協力して11月に2回で出したい。

事務局： 次回11月10日，こういったことは入れたいということがあれば，11月4日くらいまでに事務局に連絡をいただければと思う。