

平成17年第12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11月10日(木)
午後7時から9時まで
- 2 場所 たづくり 1001学習室
- 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 5人

次 第

定足数の確認

- 1 開会
- 2 配付資料について(事務局)
- 3 今後の進め方及び報告書について(神長座長)
- 4 条例に盛り込む項目と内容について
- 5 1月,2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。

* ()内は、事務局注釈

〔事務局資料説明〕

神長座長：事務局主導は考えていないが、(作業を)手伝っていただくことについては、お願いしていきたい。今日からいよいよ中身を考えていきたい。私の資料のアイデアを説明したい。

問題は本日以降の進め方である。あと4回開催する予定なので、まず3月に向けてテーマ別議論を全員で行う。

座長と事務局との連携で案文を作成したい。それを(委員に)メールで見えていただくようにしたい。

どういう焦点をしばるかはご意見をいただきたいが、本日は全体の骨格について議論したい。それと、報告書をどういうスタイルで出すのかについて。体裁と内容、重点とすべきことを資料に出している。また、「原理原則」を置いたほうがいいのではないかと思っている。住民の範囲、執行機関と行政、定義も踏まえて議論したい。2月は報告書案全文の検討を行いたい。3月は市長へ報告書を出すので、報告書の調整を行った後、最後は顔を会わせて(提出の)セレモニーが必要であろう。それをもって我々の役割は終了と考える。この日程についてご意見があれば。市長の日程については、事務局で早めに調整していただきたい。

報告書の体裁としては、まず「はじめに」で全体のイメージを書く必要がある。そして「懇談会の運営」として、我々がどういうスタンスで臨んだかも書いておく。3番は報告書のスタイルについて述べた。報告書についての合意事項として報告書の体裁。意見の違いについては、そのまま素直に列記して示す。個々の内容は、要確認。

6)などはもう少し議論する必要がある。調布の基本条例を作って進めるとすれば、憲法が示す価値についても確認的に積極的に入れたらどうか。7)も悩むところである。調布らしいというのは必要なのか、可能なのか。それから条例の文体についても述べたい。特に強調するのは、「(報告書をもって、検討が)終わった」とされるのは耐え難いということ。条例案作成作業には、監視的な意味も込めて、このメンバーの中から若干名が参加することの必要性も明記したい。みなさんの意見を伺いたい。

鉄矢委員：文体について、子どもにもわかるようにということになっているが、私自身が自治法に詳しいわけではないので、自治法の記述を除いたときに、何か足りなく見えるのではないか。参照できるようにしておけばよいのではないか。そういう形態は今までなかったように思う。市の条例だからと読んでいてそれだけに見えてしまう。上位の法律とどうつながっているのかわからないといけないのではないか。HPになったときには、リンクを貼るといいと思う。

齊藤委員：中学生にもわかるというのは、世の中、行政、市政はこうあるべきだということをも原理原則に基づいて素朴な形で出していくのが大切なのであって、できるだけ原理原則、常識的な線ということを書くということではないか。

鉄矢委員：原理原則が地方自治法に入っていたりするので、自己矛盾なところがある。

- 齊藤委員： あえて出さなくてはいけないこともあるが、「市長が何をすべきか」などは書かなくてもいいのではないかな。そういう感覚。
- 河野委員： 書き方の問題である。憲法や自治法に書いてあることをそのまま写すようなことはやめようということで、協働と参加を謳っている中で、うまく関連付けて書けるのではないかな。
- 神長委員： どういうバランスをとるかだと思う。住民参加などは、書きたいだけ書くことができる。オンブズマンなども自治法では述べていない。
- 河野委員： 他市の条文をみると、議会のところで、「選挙された議員によって構成される」とあるが、このようなところまで書く必要ないであろうということ。
- 荒木委員： 読んで誰でもわかるようにしてほしい。あっちを見なさいこっちを見なさいではなくて、きちっと書いたほうがいい。
- 齊藤委員： 市長は選挙で選ばれているというようなことまで言わなくてもいいのではないかな。あまり細かいことを書くのではなく、原理原則を書くことが第一であろう。大和市を見ると、市長の責務について書かれているところは、わかりにくい。
- 神長座長： 我々の懇談会の報告としては、両論併記でも差し支えないのではないかな。
- 丸山委員： わかりやすくとか簡単にということが強調されているが、条例として取り組むなら、「ここに書いてある」と言えるような整ったものがほしい。はっきりさせるべきところはくどくなくても書くべきである。
- 神長座長： 基本条例であるから、皆に読んで欲しい。あまり荘重に書いてしまうと、本当にポピュラーになるか疑問である。
- 小島委員： 簡単というより、読みやすい、頭に残るような文章になることを望みたい。
- 藤生委員： 条文になると、固い文章になりがちになり、条文があまり長くなってしまうと読んでもらえない。「簡潔にする」と「わかりやすい」ものにするのが難しい。
- 神長座長： 前文については、前回のものにご批判もあろうが、本日の議論は「目的」から。メモを出していただいている荒木さん、河野さんに説明していただきたい。
- 荒木委員： 要するに、市民、事業者、市を運営する人たちの基本原則をはっきりさせたい。他の市のものを引用したが、これが一番思いに近い。
- 河野委員： 4案ほど書いてみたが、目的というのは、中身をどう構成するかによって変わるから4案になっている。案は、最終目的は「住民の福祉の増進」と言っている。その手段として住民が主役のまちづくり、参画と協働。案は、案を簡素にして表現を変えてある。住民による住民のための市政を一層進めるという観点から必要なことだけを書いている。案は、基本計画を意識している。案は、この条例でどういう項目を出すかということ为例示的に書いている。検討されてきた用語をなるべく使うようにしている。
- 丸山委員： （資料朗読）
- 神長座長： 私の案は、そっけないが、前文とセットになっている。前文で調布を愛していると言っている。
- 鉄矢委員： 荒木委員の案には、事業者が入っているのが特徴的。市民と事業者を分けている。他の方では、市民に事業者が含まれている。住民自治、住民参加というのが、逆にとられていくような格好が見えてくるような気がする。市民参加といったときに、「市民が言ったから、結果として悪くなった」というようなことも懸念される。

藤生委員： 河野委員の案がよいような気がする。簡潔でわかりやすい。

神長座長： 荒木さんの事業者については、私は、目的に入れるかどうかという問題と、事業者をどう捉えて住民自治に組み込むかという問題があると思う。これはまた別の問題であるから。そこに働いている人も住民といっているわけではない。事業所については、基本計画でも述べている。

荒木さん、「市民の権利及び義務」について具体的に明らかにしたいというところについて説明していただけるだろうか。

荒木委員： 私は、住民という言葉は使わず、「市民」で統一している。住民というのはピンと来ないので市民としている。

神長座長： 「権利及び義務」を定めるというのは、わかりやすくお話しただけるとうれしい。

荒木委員： 市民であれ事業者であれ「権利と義務」はそれを負いながら協力してやっていくということ。

齊藤委員： 座長の案については、そっけないかと思う。荒木さんの案の「自立した」というのは、何か言いたいところがどういうイメージがあるのか。

鉄矢委員： 自治体というのは、「行政」のことで、「自治体」の中身には市民が入っていないように聞こえるが。

神長座長： 地方自治法は自治体という言葉は使わず、地方公共団体としている。

齊藤委員： 「自立した」という意味合いは、国や都から干渉されないという意味ですか。

荒木委員： 自分たちのことは自分たちで決めるということ。

丸山委員： 「自立した」は、国や都からの自立というイメージで受け止めている。

齊藤委員： 調布市のことは、基本的には調布市民が決めていくというニュアンスだと思う。

神長座長： 他の自治体と協調しながらも、自らの創意工夫でやっていこうと。

齊藤委員： 今言われている地方分権の話、国がなんでもかんでも言うのではなくて、都、県、市が独自の意思決定をしてやっていくことを強調したのかなと思う。

荒木委員： 自分たちがこうだと思ったことを、国にぶつけたら変わったという事例があった。すごいと思った。

齊藤委員： 沖縄で基地を移転するという話が出ているとき、神奈川では県知事が聞いていなかったという話がある。「自立した」といっても、(基地のように)分担しなければいけない部分があり、さらに上の世界もあるわけで、その中での調布の責務がある。

神長座長： 目的に書くと縛ってしまうので、原理のあたりに入れるのもよいかと思う。

河野委員： 中身に持ってくるもので変わる。始めに目的があるわけではなくて、中身によって目的が変わってくるから、できた後でまた戻ってみる必要がある。結局、調布市の市政というものは、執行機関と議会だけに任せるのではなく、住民が積極的に可能な限り参加して意見を反映させるシステムを作りましょうという単純な理解である。市政に参加できるのは、住民でなければいけないし、住民投票などは言うまでもない。だが、排除するのではなく、可能なものについては入ってもらおう。住民自治というのはそういうものではないのか。中身が決まってから色を付けていけばよいであろう。

神長座長： 事業者の権利というのは、これも大きな論点。参加する権利、行政情報を知る権利、学ぶ権利。

鉄矢委員： 執行機関があつて、議会があつて、可能な限り市民が入る。調布へ来て10年く

らいなので、市民参加がしっかりしていることを見てから入ってきている。丸山委員の表現には「議会」が見えない。調布市が最終的には直接民主主義でいこうという目標があるのならそうなるが。

丸山委員： 間接民主主義は当然認めた上である。

神長座長： 丸山委員の案でちょっと違和感を持つのは、「市」が市民とは別のところであって、アタックの対象となっているような感じがする。本当は市民が市の構成員である。

鉄矢委員： 住民の中に職員もいて市長もいてということか、輪が別なのか。

齊藤委員： 相対するものではなくて、輪の中にあると考える。もともと身内であると思う。一部が執行機関であり、議会であると理解している。具体的な内容を詰めて、行ったり来たりをしながら議論を進めてはどうか。

神長座長： 目的については、また追ってフィードバックしてもらって練り直す。

鉄矢委員： 河野委員の案の中で、1・2と3・4がかなり違うと思う。全部を言う必要はないということなのか。

河野委員： 調布市らしさを一番出しているのは案。総合計画の中で、目指すまちというのは出てきている。最終目標はそれで、それに必要なことだけ書いた。あくまで気持ちの上では「住民が主役である」ということで、調布市政を進めていくということ。権利は実現できるようなことを書いておかなければならない。住民や市民でない人が主役になってはおかしい。入っても差し支えないところについては、配慮する必要がある。

齊藤委員： 案はとてもよいと思うが、「笑顔かがやくまち調布」は今の基本構想であって、変わる可能性がある。これにこだわるとどうなるだろう。目指すところは一緒だと思うが、そのまま入ってしまうと将来どうかと思う。

神長座長： いろいろな意見が出たが、議論を個別に行ってからまた目的に戻ってくるだろう。ところで、住民自治といたり、住民が主役といたり、ここで分かれたことは、河野委員は狭く考えたいと言っていた。荒木さんは広く考えておられる。

齊藤委員： 事業者について言うと、事業者も自分たちは調布市に貢献しているというプライドも持っているし、実績もあるのに、無視されたり、邪魔もの扱いにされたりすることがある。そういう不満が出ることも確か。住民投票といっても権利はない。どこかの文章の中で、事業者、事業所についても市政に意見を述べることができる等、確認しておく必要があるかと思う。働いている人のほとんどは（調布市に）住んでいない。でも、調布市の中ではそれなりの実績を持っている。市民以上に調布市に愛着を持っている事業所もある。調布市に愛着を持っている、そういう人たちを認めてあげることが大事。事業者は口を出すなというくらいならいいが、会社なのだからというところが出ると不満になる。

神長座長： 法制的には選挙権がある人が市長を選ぶ。そのようなときに事業所を入れるのは難しいが、3ないし5社が協働して市を作り上げていくのだというスタンスはある。個別の条例で住民を限定するか、「住民によるまちづくり基本条例」というようなものが仮にあるとすれば、そこで定義しても構わない。

鉄矢委員： 中心市街地の規制などの場合、市や市政の相手は商工などの組合になる。そのメンバーは住民ではない、ということになるとよろしくないのではないか。

齊藤委員： こういう基本条例を作っていくときに、住民としてということではなく、文章の

中で、事業所の存在について、選挙には参加できないが、市の構成員の一部のだと述べておく必要はあると思う。

鉄矢委員： 商工会に入らない事業者もある。入っている人はいろいろ協力するが、そうでない人と線が引けるか。市という運動体をよくバウンドさせて、発展させるということを考えたい。

齊藤委員： 調布市の中で事業所があって、事業を営んでいても商工会に入らない以前に、調布市に会社の登記をしていないところがたくさんある。店は調布市であっても、会社の登記を他市でして、税金は登記をした場所に払っている。それは逆の場合もある。普通のお宅が会社登記をしている場所がたくさんある。そういう場合は、何もしてくれなくても、調布市に税金を払ってくれている。

神長座長： 事業者にも多様な存在形態がある。

齊藤委員： 住宅地が多いから、会社は（調布市で）経営していても、店は都心部にある人がたくさんいる。

神長座長： 調布のまちづくりを担うものには、いろいろな人がいることを十分配慮しなくてはいけない。大事な問題提起だと思う。事業所に通っている個人のことも仕分けが必要である。

丸山委員： 条例を作る会でも市民の概念としていろいろ出てくるが、社会的市民説や、政治的市民説などが出て、どう使い分けするか、案は出ている。

神長座長： 時期によって時代によって場面に依じていろいろだが、はっきりしているのは、調布にはいろいろな人がいるということ。場面に依じてどう工夫をこらすか。そのあたり細かくは書けないが。

齊藤委員： 河野さんのおっしゃるよう限定しておくという方法もある。事業所は構成員であることが確か。

河野委員： パートナーではあるべきであるから、広く書いておいて、必要ところで限定するか。住民を基本的に書いておいて広げるか。基本的な考え方は違わないと思う。

荒木委員： 住民登録に準じて「住民」、その他のものは市民。

鉄矢委員： 調布市を作る人を市民、住民投票等で住民ということか。

齊藤委員： どちらにしても定義は必要になる。

河野委員： 他市の例では「主権者である市民が活かされる市政」という表現もあるが、そのように書くと持っている価値が下がる可能性もある。書きすぎてもいけない。

神長座長： 踏み込むとすれば、個別条例で書けばよいと思う。それは決して逃げではない。面白い議論になった。地方自治法上の住民というのはある。調布がそのとおり完結する必要はない。調布らしさとして、映画関係企業などが前面に出て文化を創ってもらっていい。

住民の責務となると、おだやかな表現だが、義務であると、果たさないときにどうなるかという懸念がある。

荒木委員： 義務はあまり好きでなくて、責任のほうがいい。

神長座長： 責務は工夫された表現なのだろう。

齊藤委員： 感覚的には、住民の権利については、明確に出ている。責務については誰からも何も言われぬ。それをまっとうしないからといって誰からも罰せられない。言われただけでおしまいになっている。そのあたりが権利を主張する場合と、責務を指

摘された場合のバランスがとれていない。

神長座長： 法的には明記されないけれども、調布市は打ち出すというのであればそれも可能であろう。権利を打ち出すとすれば、何をどの程度打ち出すか。権利というものを基本条例で打ち出すことを提言するのかどうか。例えば、住民投票という権利があると定めたら、住民投票条例を作らなければならない。

齊藤委員： 市の条例はたくさんあるが、決められた権利があるとすれば、それに規定されていないものは権利として認められていないということなのか。

神長座長： 調布市内で通用する権利として条例で定めれば、それは権利。どういう場面でその権利が有効になるのか、侵害されたらどうするか、仕組みを作らなくてはならない。

鉄矢委員： 自治の主体は市民であるという図で、調布市の中に議会も入っているし、間接民主主義も入っているし、働いている人もいるし、それを市民と言っているのだよという共通認識を書ければいいのだと思う。そういう共通認識でよいのか。

神長座長： はっきりしているのは、独自性を持つことになるということ。市長と議会の関係。だから、市民が選ぶのが先だが、お互いにどういう関係を保っていくのか。

齊藤委員： 個々の権利の名称、羅列は好ましくないと思う。細かくすればするほど、挙げればきりが無い。

河野委員： こういうところは、抽象的に書かざるを得ない。書くことによって市は義務を負って、条例を作らざるを得なくなる。住民投票についても個別の条例で定めなければならない。そこまでの義務付けをこの基本条例でしてもよいのか。住民投票は、議会が自ら判断しないで、市全体に問うということで、市議会の意見と反する結果が出て従うというようなことは非常に大きな問題である。それを書くとするならば、条例の定めるところにより、住民投票条例を定めるとか。権利として書いてしまうと、それを全部やらなければならなくなる。抽象的でなければならない。

齊藤委員： 新しい権利が必要なのであれば、議会を通じて提案して、制定できる仕組みがあるのだということ、必要なときにできることが必要なのである。ひとつひとつの権利があればこれだということではないと思う。

荒木委員： 市民参加という名前は飛び交っているが、本当に市民参加で行っているのか疑問。市民参画が重要なテーマであるということは言うべき。

河野委員： 参画とはどのようなことを指しているのか、教えていただきたい。

荒木委員： 何かをやろうとしたときに、事務局が案を出すのが、案から市民参加でやっていきたい。事務局が案を作ると、それでいいのではないかということになりがち。事務局の案に反対するには勉強しなければならない。案があるとそちらに流れがちであるから、作る段階、企画の段階から市民参加でやるのが大事。

河野委員： 行政は進めていかななくてはならない。調布市には財政事情があり、多年度にわたる事業がある。そのような中で、どのように参加できるか。個別に問題になればそこは言えるが、ごみ焼却場の場所をどうやって市民から選定して出していけるのか。

荒木委員： 最初から富士見と決められていた。最初から決められているのはおかしい。結果として富士見になるかもしれないけれども、初めから決まっているのはおかしい。

市の検討会の間に学習会を組み込んだ。そのくらいやらないとそのまま流れてしまいそうだった。勉強会の数のほうが多かった。それが本当の市民参加のやり方だ

と思う。

河野委員： もっと情報を出しなさいとか，計画策定に当たっては，事前に発表するとか，情報公開を盛り込んでいくことによって住民参加が機能していくのではないか。すべてについて住民参加ではない。重要なものについての積極的な情報公開が必要ということ。

齊藤委員： 住民参加といっても全部参加できるわけではない。関心を持っている人が全部できるわけでもないし，どれだけの人が関心をもっているのかという問題もある。情報公開が叫ばれているが，それで意見を述べる場があればいいのではないか。テーマによって適正な規模がある。本当に住民参加が実現できるのか，規模の問題もある。

神長座長： 次回は，定義の積み残しとして「行政」。行政にどこまで含めるのか。執行機関というのは法律用語で一番正確ではある。次回議論したいことを事前に皆さんに送りたい，事業所についてもまとめておきたい。冒頭に原理原則をおいて，そこに何を織り込むべきか。情報公開は2つの意味がある。「見たい」「知りたい」と「見ない」とものが言えない」ということがある。ただ，権利論でやると，身動きがとれなくなる。ゆるやかさもないと，眉をつりあげるようなものはかえって市政をしばることになる。次回は，最高法規性をどう考えるかも議論する。原理原則，定義，責務。事前に案内を出すようにする。

鉄矢委員： 市政に参加する権利をこう書いたときに，荒木さんの言うように活性化するのか。どういうふうに運動体を活性化する方向の言葉に変えていくか。刃物のようにつきつけるのか，ゆるやかに書いていかようにもとれるようにやるのか。

神長座長： ゆるやかに書くということは，その枠内でいろいろな対応があるということ。

丸山委員： 参加する権利を謳うことによって，行政と話をするとき，「なんの権利があるのか」と言われたりした場合に，「ここにある」と言えるものが必要。そういうものを謳わないと。

鉄矢委員： 住民個人から（問題を）持ち上げていって，なんとか変えられるような格好にするのかどうか。

神長座長： 調布市の実態として必要なのであれば，そういうものは採用すべき。

齊藤委員： この条例を作ろうということ自体が，市民が参加する権利を持って参加しようという話だと理解している。だから個々の問題について，あの文章だけでいいか悪いかはあるが，具体的な内容を細かく書いていくということには賛成できない。そもそも条例を作ろうということ自体が，市民の参加を促進し，もっと市民と議会と市が一体となってやっていくということをアピールするためのものだと考えている。議会や市民のなすべきことを書いていくことが，全体として市民参加ということにつながるのではないかと思う。

神長座長： 次回は住民の定義をまとめた上で，事業者についても議論する。2番目はそれぞれの責務の問題をどう考えるか。それから，今日問題になった参加論の原理原則を言うのか言わないのか。それから最高法規性。

事務局と相談して，私の名前で資料をお送りする。