

平成18年第15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 平成18年1月26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 6人 欠席 2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
 - ・ 欠席委員..鉄矢 悦朗委員,藤生 よし子委員
- 4 傍聴者 10人

次 第

定足数の確認

開会

- 1 前回までの確認
- 2 検討事項
 - (1) 市議会論
 - (2) 住民と市民
 - (3) 住民自治基本条例評価機関の設置
 - (4) 調布市がとくに追究する価値とは
 - ・ 基本的な価値
 - ・ それらを実現するための法的な原理と原則は何か。
 - ・ それらを実現する責務を誰がどういう形で担うのか。
 - (5) 第1次報告書部分的素案(神長座長案)の提示
- 3 次回検討する事項について
- 4 第17回の日程調整について
- 5 その他

<決定事項>

- 1 神長座長が,第15回の議論についてまとめたものをメール送信する。
- 2 第17回は,3月24日(金)たづくり西館 健康増進室で開催する。

* ()内は、事務局注釈

神長座長： 今日検討事項としていくつか用意している。ひとつは「市議会論」。これには2つの意味がある。ひとつは地方自治法が定める法制度論，2つめは普遍的なことをいう必要はないので調布の市議会の実態を背景にしながら，意見交換をして自治条例の中に盛り込むことがあるかどうかという問題となる。今まで出てきた議論では，市議会に活躍してほしいというスタンスを盛り込むことがいいのではないかという方向になっていると思う。

2番の「住民と市民」というのは，住民を基本に物事を公表して，しかしながら，コミュニティやいろいろなネットワークなど，荒木委員の発言にあるように，「市民」を広く捉えて考えるべきではないかというあたりを詰めていきたい。

3番目には，住民自治基本条例が，その後どのように展開されていくのかを見守る機関で，住民が中心になったものを作るのはいかがでしょうかということ。必要とするなら，どういうメンバーがどのような権限でやっていくのか。

4番は，調布の市民は何を求めるのかを掲げたほうがよいのではないかということ。調布の住民についてはゆるやかな本日の意見交換で固めたい。

それでは，最初は「住民と市民」という点から進めたいが，今までも議論してきているが，市民を「住民を含む市民」として構成するほうがよいだろうか。

荒木委員： 他の自治体の例を見ても，「市民」は広い範囲とされているようだ。調布に関わる人たち，籍，住民票がない人でも，市民としてはどうか。大和市など16歳としている例もある。

神長座長： 地方自治法上の「(住民票のある)住民」を基本的なスタートとして，場合によっては，より広く調布に関わる人を「市民」とし，行政評価，参加等を考えるのはどうか。

小島委員： 私は，「市民」中に仕事(通勤)とか，学校(通学)とか事業を営む等を含めてまちができていくと思う。「住民」というのは，他のところで必要であれば規定すればよいのではないか。

丸山委員： 市民サイドで(基本条例を)検討したときに，市民の概念ということでいろいろレポートができていますが，ひとつは政治的市民説，もうひとつは社会的市民説がある。住民だけであるのか，関係する市民を概念として含めるのかはケースバイケースで使い方が錯綜していると思う。

神長座長： 「住民参加」「市民参加」という言葉ひとつをとっても意味が変わってくる。住民参加というと，まずは調布市を担うのは「住民」とあるとし，場合によっては通勤，通学に広げないと意味がない。観光行政として，観光客も含む場合もあるだろう。

「調布市民」というと，「調布に住んでいる人」だと思える人もたくさんいるだろうが，もっと広い考え方もある。例えば，(制定後)自治条例がどう履行され，改正されたかということ，住民票のある住民から選ばれた議員が，(広い意味の市民とされる「通学や通勤者」を含んで，住民票や選挙権の無い状態の)その他の人からチェックされるというのはどうかという考え方もある。また，市長を頂点とする執行機関や，議会を構成する議員が(住民票のある住民から)選ばれた者として，施策を形成し，実行していく中で，いろいろな人の意見を聞くような場合に，狭い意味

の住民だけでよいのかということもあるだろう。

齊藤委員： 議員は「住民票がある住民」が選ぶ。市政を考える場合は、市民というのは、住んでいる人、仕事をしている人、税金を納めている人。税金を納めて、代わりに（行政に必要なことを）やってもらっている。行政を運営する税金は住民だけでなく、市内の事業者も納めているのだから、事業者にも発言権があってよいのではないか。

丸山委員： 我々が「市民参加」という言葉で意味するのは、住民だけではなく、事業者も含めて、広義で捉えたい。ケースバイケースで使い分けがあるのではないか。

荒木委員： 日常的に使うのは「市民」。市民参加、市民活動とか。

神長座長： 市長が呼びかけるにも、「住民のみなさん」ではなくて、「市民のみなさん」。

齊藤委員： 市民、都民、国民という。

神長座長： そのように（「市民」の範囲を）広げた形でやっていくと調布市が覚悟するかどうか。あとひとつは語感の問題がある。「市民」というと、調布に住んでいる人のことを指すイメージがあり、（意味を広げると）「ちがうの？」ということになるかもしれない。

荒木委員： 定義を決めてしまえば、そんなに考えることはないのではないか。

神長座長： あまり細かいことまで懇談会は詰めなくてもいいのではないか。

齊藤委員： 荒木委員がおっしゃったように、住民といたり、場所によって市民といたりしてよいのかもしれないが、定義するとその定義が足かせになることもある。

神長座長： 事業者も地方自治法的には市民であるが、選挙権がない。

荒木委員： まちを構成しているメンバーは住民だけでなく、働いている人も含めてということではないか。

齊藤委員： そもそも基本条例の考え方が抽象的、理念的なものであるから、内部的に理論武装は必要ではあるが、条例にはあまり明確に出さないほうがよいのではないか。

事務局： ほとんどの条例は、「この条例においては」という限定付で、幅広く市民としている。

丸山委員： 三鷹市の例が出たが、「条例を作る会」の西尾教授も「一番頭が痛いのが市民の定義だった」とおっしゃっていた。事業所を入れる、入れないについても議論が分かれたと聞いている。

齊藤委員： 現在（（仮称）調布市住民自治基本条例として）タイトルに住民と入っているが。

荒木委員： （タイトルの中の住民を）「市民」に変更できるか。

丸山委員： 住民をはずして、「調布市自治基本条例」とすべきではないか。

河野委員： 区の条例では区民の定義はどうなっているか。

事務局： （資料59番）中野区の条例は区民の定義はない。

河野委員： 区民という定義は入れにくい。他市の条例では住民だけではなく、「広い範囲の市民」としているが、法律的には外から来ている人（通勤者、通学者）が市政の主権者であろうはずがない。他の市は茫漠的に市民の範囲を広げて、「市政に参画する権利がある」「住民と同じような権利を住民以外（広い範囲の者＝市民）も持つ」としているが、「調布はちがう」とするのほひとつの特徴の出し方である。しかしそれではまずいということであれば、「住民自治基本条例」から「住民」をはずして、「調布自治基本条例」とし、「権利がある」というようなところは、（広い範囲の）「市民」について（権利をもたせる）かは、一考せざるを得ないと思う。そこは、「調布市は

よく考えて書いているな」という「調布らしさ」にしたいと考える。

齊藤委員： 全体としては「市民」と考えればよいと思う。(その上で)条文によっては「住民」ということばで書いていいと思う。調布に住んでいる人が「住民」。市民は広い意味合いで、(条例の)全体的には市民で、部分的に住民と使い分けてもいいのではないか。

河野委員： 使い分けることは可能であろう。

荒木委員： 使い分けることには反対はしないが、(現時点での条例の)表題に「住民自治基本条例」とあるのと、「基本条例」とするのでは、違いがある。

丸山委員： 要綱で「市民」と「住民」の両方を使うのであれば両方定義すればいいのではないか。

神長座長： 定義してしまうと引くに引けなくなることもある。

荒木委員： 杉並の自治条例は「区民」と「住民」の両方が入れ込まれている。

小島委員： 住民だけの基本条例だと思われてしまうともったいないのではないか。

神長座長： 今日合意に達したのは「住民」自治基本条例というタイトルはやめようということ。細かい議論ではなく、ゆるやかな柔軟性をもった条例でいろいろな人の参加があっていいのではないか。

次に、市議会に何を期待するかという議論については、ファジーにはできないだろう。

丸山委員： (市民フォーラムの検討で)議員の中には1回も発言しない人がいて、(そのようなことをなくすためには)テレビ放送するのがいいのではないかという意見があった。今、市議会の様子は放映しているのだろうか。

事務局： まだ放送はしていない。

荒木委員： 議場の外で見るためにはモニターがある。

神長座長： 続いて市議会議員の責務としては。

丸山委員： (市議会議員の責務について資料の説明)

荒木委員： (議会の役割と責務について資料の説明)

齊藤委員： 「地方自治法第1項の定義により・・・」とあるが、市議会とは何であるのか書いていない。そもそも市議会とはどう定められているのか、質問したい。

神長座長： そのことについては、地方自治法第96条に書かれている。

齊藤委員： なぜそれを質問したかという、丸山委員や荒木委員が市議会について書かれているが、そのあたりは第96条に書かれているのではないかと思った。もし書かれているのであれば、重複であり必要ないのではないかと考える。

丸山委員： (重複していると)分かっているのか、書かないか。知っていればいいが、すべての人が(第96条を)知っているわけではないから、総括して一目で分かるものが必要なのではないか。

齊藤委員： だからこそ、第96条にどう書かれているか確認する必要があった。

神長座長： 第96条を中心に、議会については地方自治法で詳しく書いている。以前からの懇談会にある「法的に規定されていることは書かなくてよいのではないか」という意見をどう意識するか。「議会は公開」というのははっきり言っている。

荒木委員： 法律上は、議員というのは「代表」と位置づけられているが、私たちの活動の中では「代理人」としている。それは、一般にはなじまないだろうか。

齊藤委員： 「代理」というのは、主体性がない。

荒木委員： 代理とは（市民の）皆さんの意見を聞きながら、ということと考えている。主体性はきちっと持った人を選びながら、代理活動をしていただきたい。

齊藤委員： 私は「代理」という言葉を使うのは賛成できない。「代理」とすると、一般的には主体性をもつイメージがない。

議員になった人は、有権者の意見を聞く義務がある。最終的な判断は（議員）その人自身がしてよいと思っている。100人いれば、100人が同じ意見であることはありえない。最終的には議員が案件ごとに本人の判断で意思決定するものだと思う。

河野委員： 日常的に「代理」という言葉を使うのは自由である。条例になると、法律用語は確定していて、他の用語に替えようがない。意味が違ってしまう。そこは区別をしたほうが良い。

政策能力の向上、実行能力の向上というようなことは、なにか出しておいたほうがよいと思う。「調布のことは調布が企画立案する能力を備えなければいけない。企画立案し、実行できるスタッフの養成をしなければならない」ということを盛り込むのは調布市として必要ではないか。

齊藤委員： 議会がもっと行政の主導権を握っていくべきだが、今は手足もない状態。議員がその手足となる事務方を持っていないといけないのではないか。国と地方自治体との差はそこにあると思う。調布のレベルでは議員さんプラス議会事務局となるが、議会事務局は議会に関わる事務を主として、それ以上を相談しようとする政策室になり、主体性のある議会になっていない。議員さんや議会の存在意義が薄れてきていると思う。力を出したくても出せない。議会が活性化すると、行政はたいへんになるが、議会をいかに活性化させ、どう力を付けるか。

河野委員： 議員に「立法活動をしなさい」「仕事しなさい」というものひとつのやり方であろう。しかし立法活動を積極的に、円滑にやるようにするためには、補佐機関の充実がなければならない。議員の活動を支える機関を作って支援していけば、議員のプライドも保たれるであろう。（これまで自治条例の）たたき台を事務局が作りなさいと盛んに言ってきたが、市の職員はこれくらいのことはできなくてはいけない。だが、（実際には）異動もあって継続性がなく、なかなかできるものではない。

齊藤委員： 昔、市民は「困る」と役場に言わないで、地元の議員さんに言った。まず議員が話を聞いて、それを役場に言う。議員に活躍する場があった。いまは要望があれば、市役所に直接行く。（そのような話が）議員さんのところに入るのは、全部ではなくなっている。議員さんに情報が入りにくい状態になっているのではないか。

荒木委員： （私たちの活動では）市民から一言提案を募集している。市民はいろいろ書いてきている。一言提案をもとにして、私たちは活動する。

齊藤委員： 全体的に見れば、行政に直接、質問、提案、クレームをつけることのほうが多いのではないか。議会の情報公開もさることながら、議会筋がどれだけ情報を集められるかのほうが大事ではないか。

神長座長： 地方自治法がこと細かに枠をはめていることが多々あるが、地方自治法では事務局をおけることになっている。やっていけないとは書いていない。立案をどうサポ

ートするか。

齊藤委員： 議会の力が充実してくれば、チェック機能も提案機能も含めて充実してきて、行政側もしっかりやらざるを得なくなる。違った視点、立場でどう物事を議論するかが必要であるのに、そういう場がなくなっている気がする。

神長座長： 第96条を見ると、(議員の仕事の)トップが条例を改廃すること、次に予算と決算。予算について、法の解釈としては、議会には予算案の提出権がなく、修正権はある。決算は単なる認定となっている。

荒木委員： 決算は重要であるが、認定権なのか。

神長座長： 決算については、議会で追及したり、おかしいのではないかと行ったところで、疑問があっても「認定」である。予算は議決しなければならないが、提案権がない。市長が出す予算案の提出権を侵さないような修正権があるという力関係。

齊藤委員： 「監視及び牽制する権限」と書いてあるが、これ(地方自治法資料)を見る限りでは、条例を作ることが(議会・議員の)最大の存在意義だろう。

河野委員： 三鷹の条文の場合、「牽制」とはどういう意味なのだろうか。牽制する権限があるのだろうか。

齊藤委員： 牽制というのはあくまで牽制であって、何も無い。

神長座長： 三鷹は三鷹で背景があるのだから、それを受けて議会がちゃんと条例を通してあるのであればよいのではないか。

議会全体のことについてはどうだろうか。議員個々について丸山委員が言及されているが、議員について言及するとすれば、市長を中心とする執行機関、行政のほうにも同じようなことを言わざるを得ないだろう。

齊藤委員： 「(市議会議員の)責務」と書いたときに、これは行動指針としてはよいと思うが、責務という言葉が適切かどうか。市議会議員としてこうすべきというのは分かるが、それは「責務」ということなのか。

河野委員： 市長に置き換えて考えるとどうか。議員について書くなら、市長についても同じく市民から選ばれた代表として同じようにバランスよく書かれなくてはいけないのではないか。仮に書くとしたら、内容としてはわかるが、条例でそこまでいわなくてはならないのだろうか。

荒木委員： 議員は市民の代表であることを自覚して、地域学習を行うとともに、市民との十分な意見交換に努めなければならないとしたい。

河野委員： 義務付けるようなところについては、市議会議員にも人格があるのだから、懇談会としては出さなくても良いのではないか。

荒木委員： 確かに、(書こうとしていることは)議員になった以上、当然な内容だと思う。

神長座長： 別な仕かけでやっていくことが大事なのではないか。

齊藤委員： 市議会議員にこうあってほしいというのは分かるが、「責務」といっていいのかというのが、私の疑問。

丸山委員： 「責任」といってもっと強くなるだろう。当然のことだが、当然のことが行われていないのであれば、書かなければならない。それは市長についても同じではないか。

神長座長： 総体としてまとめられるのは、市議会が活性化して欲しいということ。同じ議論として執行機関、行政のほうになにかご意見があれば伺いたい。(委員から特になし)

では次に、「基本条例の評価機関」について議論したい。我々の役割は方向性を作ることだが、「基本条例に基づいて個別の条例が作られたか、見直されたか」とチェックする機関がないといけないのではないか。他市ではそういう話がないので、それを盛り込めば、その部分は調布らしいものになるのではないかと思う。

荒木委員： ルールがきちっと制定されていればよいのだと思う。海外の方から見れば日本はルールなき資本主義なので外資企業も入りやすく、ルールが甘いといわれる。

河野委員： 頭出しして評価機関を作るのはよいが、基本条例の実施状況というものは、毎年1回ならば1回と決めて、調査しなくてはならないだろう。その制度とリンクさせないと評価のしようがない。実施状況の公表制度で公表し、それを評価するべきであろうが、評価は難しい。条例について、今年1年間何をやったかを市に公表させなければならない。その発表したものについてこの評価機関が評価するシステムになると思う。

難しく考えなくてもいい。基本条例が作られれば、例規にある個々の条例は基本条例をもとに作られたということになる。条例を変える、要綱を変えるということが、とりもなおさず、基本条例に即した形に改正され、制定されということになっていく。基本条例ひとつができることで、市政全体にまとまりが出てくる。

丸山委員： 市民プログラムを作成したときに、(市民側の検討では)チェックしなければいけないだろうとしたが、現在のプログラムではその部分は削られている。だからそういうもの(チェック機関)を設けなくてはいけない。条例の中に入れなければいけない。そういうものを設けなければどういう形で実行されているのか見えてこない。

齊藤委員： 設置をするということを基本条例に入れれば、それに基づいて設置する条例ができる。変えることも大事だし、評価も大事。今までは変えもしない、評価もしないというお役所的流れがあった。

神長座長： ところで、もうひとつは調布市全体としてこういうことを大事にしておきたいという議論であるが、そういうことをはっきりさせながら、何を実現しようとしているのか。これまで前文について、いろいろな意見があったことについてはどうか。

齊藤委員： 深大寺のそばがおいしいといっても、(かつて)そば粉自体の9割は輸入だった。

荒木委員： 私は調布市が子育て支援が強いという点を評価している。例えば児童館で午前中は子育てひろばをやっていて、若いお母さんたちがかなり通ってくる。よその行政に聞いてみるとすごいと言われる。かなり力を入れているのは実感できる。

神長座長： こういうことをもっともっと伸ばしたい。

荒木委員： 調布市の子育て支援(の充実)は(市民以外からも)注目されている。子育て世代は調布に来たくてしかたないのではないか。

神長座長： 比較相對の問題であると思うが。

荒木委員： 実際に差がある。市内の人が他市に転出したら、子育て支援についてかなり差があったようだ。

齊藤委員： まず、健康第一ではないか。まちも健康であることが必要である。安全、安心とは人間に例えれば「健康」ということだろう。

神長座長： 次回は、私がもう少し報告書(案)を書いて事前にお送りしたい。2月、3月は確認的微小調整を行いたい。次回2月16日には、神長の名前で何かを提供し、にぎやかに議論を行いたい。最終回として3月24日(金)19時を予定して、それを

もって我々の作業を終わりとしたい。

傍聴者： 3月に微調整ということだが，3月に傍聴したあと，座長が修正して書かれたもの（最終案）は，我々は手に入らないのか。

神長座長： 微調整というのは，誤字脱字を修正する程度のイメージでいる。3月の傍聴にお見えになれば，案は見ていただける。

丸山委員： 市民参加条例というのは別途に作るという考えで（座長は）書かれるのか。

神長座長： 説明の中で，基本条例はより高次の条例なので，具体化するのはいくつかの条例ということ述べるつもりでいる。市民参加については非常に強い要望があるということは明記したいと思う。

次回は平成18年2月16日（木） 午後7時から たづくり1002学習室