

平成18年第16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2月16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,鉄矢 悦朗委員,荒木 千恵子委員,小島 嘉子委員,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

開会

- 1 前回までの確認
- 2 報告書(案)について
- 3 次回検討する事項について
- 4 今後の進め方について
- 5 その他

<決定事項>

- 1 神長座長が,本日の議論をまとめて報告書案の修正を行い,委員に事務局を通じてメール送信する。
- 2 次回第17回は,調整がつけば時間を拡大して行う。  
平成18年3月24日(金) 午後6時から9時まで たづくり西館3階健康増進室(受付開始5時45分)

\* ( )内は、事務局注釈。座長案は最後に添付。座長による資料の朗読は省略。

神長座長： 3月に作業終了して市長報告したい。お手元にあるのは私が作成している報告書の第一次案ということで、今日はこれをもとに活発な議論をして仕上げていきたい。今後の進め方としては、案文の議論をし、それを踏まえた改文と意見の付記を事務局にお任せしたい。その上で事務局から各委員にメールというやりとりを2回くらいした上で、3月に第2次の案文をチェックし、報告書としたい。できるだけみなさんの意見をストレートに出していきたい。また、読みやすいように資料編をつけるのが良いのかもしれないと考えている。  
(座長案説明)

### 3 調布市自治基本条例制定に向けてのいくつかの提言について

鉄矢委員： (報告書案の中の提言部分について)「8つの提言」としたほうが、より強い表現になるのではないか。(「8つ」を明記してはどうか)  
河野委員： 「多数ある提言のうち、主なものをいくつか」という意味であれば、数は言わずにただ「提言」としてはどうか。数を明記してしまうと、そこへ挙げた項目に限定されてしまわないか。  
藤生委員： 「いくつか」と表現するには8つは多いと思う。河野委員のおっしゃるように、数は明記せず「提言」とするのがよいのではないか。  
神長座長： では「3 調布市自治基本条例制定に向けての提言」と表記することとしたい。1については「懇談会は活発な議論を進めてきたが、それにつれて次のような全体案を構成して～」としたい。

## 2 必要性

河野委員： 「情性で市政を展開し～」というのは表現がきついのではないか。  
丸山委員： 行政だけでやる時代は過ぎたのだとしたい。  
神長座長： 市民の自治意識が高まっているから、ぼんやりしては駄目だという意味で書いた。  
鉄矢委員： 都や国のシステムに乗っていく時代ではないという点と、調布市の中でも行政だけではないという点がある。

### 3 条例の名称 ((1)「調布市自治基本条例」が妥当である。)

荒木委員： ほかの条例を見ても、住民票のある人だけを対象にしているのではなく、広い意味での「市民」という使い方をしているところがほとんど。住民票のある「住民」だけに限定するのはいかなものか。  
神長座長： 「住民」「市民」の扱いについては、最後には懇談会でも必ずしも意見が一致しない面もあったとした上で、条例を制定するときには、どう対応するかをやっておきたい。「調布で働く人、学ぶ人、調布に関心がある人もまちづくりへの参加を歓迎します」と呼びかけるニュアンスが感じ取れるようにしたほうがいいのではないか。  
小島委員： (現在の案では)市民について、定義は載っていない。そこで「歓迎している」と表すのは難しいような気がする。

- 荒木委員： まちづくりをするという観点であれば、働いている人、学んでいる人も一緒にやっている。
- 神長座長： 広い意味の市民が調布のまちづくりに関係してくれることは大歓迎である。
- 荒木委員： 市の施設を使うのに、利用者の名簿を出すのが、他市の人が入っていても大丈夫。
- 神長座長： 全員が他市ではだめなのではないか。そこが分かれ目になっている。税金でまかっているという考え方がそこにある。
- 鉄矢委員： 3のタイトルに「(この条例の名称から)『住民』を抜いたほうが妥当である。」と入れてはどうか。
- 丸山委員： 市民の定義で、市民参加プログラムで定義している市民は、「調布市に居住する者、在勤者、在学者、調布市内に住所又は事業所を有する団体」としている。そこでの整合性をとるか使い分けをしなければいけないのではないかと。
- 神長座長： 市長が「市民のみなさん」というのは、(住所を有する)住民。  
では「調布市自治基本条例が妥当である」として、「市民」と「住民」の考え方については、懇談会の意見が必ずしも一致しなかったということも添える。
- 小島委員： 「すべて同じ権利があるわけではない」ということを、上手く表現できないか。
- 神長座長： 個別の条例については、それぞれの場合で市民を広い意味で捉えたり限定したりといったこともあり得る。しかし基本条例の中で最初から区分けをすると、書ききれないため難しくなってしまう。
- 鉄矢委員： 「調布市地区協議会活動支援要綱」に、居住者以外にも在勤者や市内の事業所を含めて「住民」と定義されている。
- 荒木委員： コミュニティや協働は重視されているはずだが。これから非常に広がってくるテーマでもある。
- 神長座長： 「コミュニティの形成を図るため」と書くのはよいが、要綱に書くのと基本条例に書くのでは重みが違う。あとでもう少しやることとしたい。
- 齊藤委員： 私が聞いている話では防災訓練や消防について、防災安全課が、地区協議会を通じていろいろ連絡をしたりするという。学校単位で集まるようにしている。大災害や何かがあったときに、複数の自治会がある学校単位の地域を中心にして、対応をどうするか。現在のところ、地区協議会を中心にした防災訓練などが盛んに行われている。
- 小島委員： それだけではなく、すべての地域の団体の横のつながりを作るためでもある。
- 齊藤委員： 自治会や自治会連合会だけではカバーしきれない状況であるので、(防災訓練等)具体的な内容で集まっているのが地区協議会ではないか。まだ数は少ないが、そういう活動が始まっていることも確かである。
- 丸山委員： 調布市の中にコミュニティを推進する係がある。
- 神長座長： 町内会や自治会とは違うものを形成するのが、荒木委員のおっしゃるコミュニティではないか。
- 河野委員： ある意味当然の地域のつながり。防災であれば学校も入っていなければならない。学校の先生は調布市民ではないから知らないとか、そういうことにはならないだろう。一般的に「住民」という場合は、自治法で定義した住民であろう。
- 齊藤委員： 上石原地区などが(地区協議会設置は)早いはず。昔からその地区の防災訓練をやっていた。それを広げてはどうかということで、やっているのではないかと。

河野委員： 「住民」を用いるか、「市民」を用いるか。報告書（案）でも両方使っているところがある。（他の自治体の前例で）定義をしないで使っているところもある。条例の書き方によっては定義しないこともできるだろうが、せっかく議論したのだから、どちらかにするのではなく両方使い分けたらどうか。

鉄矢委員： 市民の定義については、例規集の2634ページ「ほっとするふるさとをはぐくむ街づくり条例」に出ている。

神長座長： 市民と住民の定義については、活発な議論があったとしたい。

#### 4 前文

神長座長： 前文については、今まで出た案を貼り付ける形でよいのではないか。

#### 5 各条項についての要点と考え方

神長座長： 「以下各条文の検討に入るが、その前提として、以下のことをさらに確認しておきたい。」としたい。

#### 第1章 総則

神長座長： 第2条の「この条例の性質」については、ここも活発な議論があったところである。いろいろな案を併記する形にしたい。

第3条の定義についても、バランスをとった案を次回までにメールでやりとりしたい。

荒木委員： 「市民」ではなく「住民」でなければいけないということがあるのか。

神長座長： 調布市の公の施設を利用する「権利」があるのは「住民」。住民以外が利用しているのは「サービス」。

河野委員： 市民の税金でまかなわれているものについては、市民に提供されるもの。それはどこの市町村でも同じ。あとは市民の範囲をどこまで広げるかという話になる。

神長座長： 「住民投票」についても、市民の範囲の問題が出てくる。公職選挙法に基づく投票のことではないので、選挙権の有無や年齢等は問われない。包括的な住民投票条例を作る、問題ごとに市民の範囲を決定するなどの可能性が考えられる。

#### 第2章 原理

齊藤委員： 透明性と情報公開はどう違うのか。

神長座長： 透明性は、わかりやすい説明を求める権利があるということ。情報公開は2つの意味があって、ひとつは開示を求められたときにときに見せるということと、2つめは積極的に公開するということ。

例規503ページ。調布市行政手続き条例 第1条に「絶えず透明性と公平性は・・・」とある。このことについては（基本条例に）書かなくても、手続き条例に書いてあるのだが。

齊藤委員： 公正と透明性の原理があって、その手段のひとつとして情報公開。順番の問題だが、5条が4条になってもいいのではないか。

丸山委員： 前回、市民参加条例という話があったが、（座長案）ではなくなってるようだが。

荒木委員： 住民投票に関する条例については書いてあるが、市民参加条例についてはない。

- 丸山委員： 市民参加条例については別途作るべきであるというのを入れていただきたい。
- 神長座長： 「参加の件については、具体化として市民参加条例の制定を盛り込むべきであるという強い意見が出た」としたい。
- 荒木委員： 住民投票となると頻度も低い。また、住民投票には手続きが必要だが、住民参加は日常的なイメージがある。
- 河野委員： 住民参加条例として何を書こうとするか、イメージを持ちにくい。個別的に要綱等があって、住民参加についてはすでに書いてあるのではないか。「住民はこういう形で参加する」ということをある程度考えてから書いておかないと、報告書に入れても、(報告書を)受けた側が書けないのではないか。
- 齊藤委員： ここで参加の原理が明記されている。「参加をする権利もある、義務もある。」と明記されている。ここで個々の条例の名前まで挙げるのは、私はあまり賛成しない。
- 神長座長： 委員の間で強い提起があったので、「住民参加条例の制定を視野に入れる」、「委員の間で強い意見があった」ということを書いても良いのではないか。また、住民投票は、非常に鮮明な住民参加論だと思う。
- 荒木委員： 今の(座長案の)書き方はその人その人にとって受け取り方が違うのではないか。
- 丸山委員： 市民参加プログラムができていても、条例化されていないのは絵に描いた餅。条例として確立しなければいけない。出前講座などで、「条例がないからここまで踏み込めない」と言われる。推し進めるべきである。
- 神長座長： 「市民参加条例の早期の制定を」という強い意見があったとしたい。

## 第8条 住民の責務

- 小島委員： 住民の責務として、「積極的に参加する」とあっても、参加できない人もいる。参加しないことによって不利益を受けないとされるが、その言葉はあまり好きではない。本当に身動きがとれず参加できない人がいた場合に、後ろめたい思いをさせることにならないだろうか。
- 神長座長： このような意見もあったので書いたが、そもそも住民の責務と称するものを書く必要があるだろうか。
- 荒木委員： わたしはその部分はとてもよいと思う。どうしたら参加できるかを考えるのも市民の役割。今は、参加しろといっても、なかなか参加しない。逃げの一手。
- 丸山委員： この言葉自体に温度差がある。「市民参加」をテーマとして出前講座を設けたが、私が発言したのは市民参加といいながら、すべて行政が施策をつくって、それに参加してくださいというのであれば、行政が主体ではないか。市民参加について自己満足だとか、アリバイ作りだとか言われてしまう。
- 荒木委員： 宗像市には、市民政策提案制度というものがある。しかし何もかも市民提案ではなく、5項目について条例で制度化している。行政がお膳立てしたものにただ参加するのではなくて、企画の段階から市民の意向を取り入れた、そういうことをやる時代になっていると思う。
- 神長座長： それを基本条例のレベルでどう表現するかというと、第6条で述べている。
- 齊藤委員： 「住民の責務」というのと、「市民の責務」とどちらが適切なのか。このまま(の座長案)では、「住民」だけになってしまう。
- 神長座長： 「責務」となると、他の自治体住民に「これが責務である」とは言えない。

## 第9条 市議会の責務

神長座長： 執行機関では、目標をどう設定するか。どう実現するか。

## 第4章 組織

河野委員： 第12条は、基本条例の中で述べるのはどうかというところ。非常に重要なポストではあるが、基本条例の中に入れるかどうかとなると疑問が残る。

齊藤委員： 考え方としては、入れていただきたい。

神長座長： 第13条は、あまりに細かいことなので直したい。強い議論があったので書いてみたが、基本条例で規定するには具体的すぎないだろうか。

河野委員： 項目としてはこのままおいていいのではないか。

神長座長： 第16条あたりについていえば、町内会、自治会というよりは、まちづくりに有効である人的ネットワークをどうするか。

齊藤委員： 実際は町内会より自治会であろう。

神長座長： NPOも出したほうがいいだろうか。

齊藤委員： NPOは、一つの目的があって、それに対する組織という印象を受ける。地域的な団体としては、町内会プラスアルファのようなものがあったとしても良いと思う。

丸山委員： NPOは市民活動団体のひとつの形であるから、(NPOとするよりも)市民活動団体という表現のほうが広がりがあると思う。

鉄矢委員： 「単位」という話にはならないのか。個人、町内会その他まちづくりの単位として。

神長座長： 「単位」と「組織」は同義語ではないか。

荒木委員： 審議会の構成員の人選について、公募を入れたい。やはり公募の枠を広げていきたい。

神長座長： 審議会は参加制度のひとつの枝分かれである。  
財政については、もう少し検討することとしたい。

## 第7章 補則

河野委員： 補則、要点、第20条の改正について、わざわざ書かれているが、自治法上は真正面から衝突する。これは書かないほうがいいのではないか。

神長座長： いくら最高法規といっても条例であり、上位といっても、問題提起としてどういう仕掛けをつくれるか。(今の案は)法的に粗雑であるというのがまず一点。また、最高法規性の担保は他の方法ですべきという指摘もあるだろう。職員プロジェクトチームの発言の中にあっただけで記しておいたものだが。

河野委員： 上位法である地方自治法に違法となってしまうとする説が多い。

齊藤委員： 議会の通常の議決どおり(基本条例で書いても特例とはならない)ということ。

神長座長： こういう手続きを設けたからといって、それが直ちに地方自治法に触れるかどうか、解釈が分かれるところである。議論があるところは深入りしないのが鉄則。  
3月24日はもう少し時間がとれないか、事務局で調整していただきたい。

---

今回は平成18年3月24日(金) 午後6時から たづくり西館健康増進室

以下，座長提出の報告書（案） （平成18年2月16日時点）

## 目 次

### はじめに

#### 懇談会の運営及び提言について

- 1 懇談会運営における約束ごと
  - (1) 懇談会を構成した人
  - (2) 議事進行、事務局との関係など
- 2 報告書作成に向けて合意したこと
  - (1) 報告書の目的と記述方法
- 3 調布市自治基本条例制定に向けてのいくつかの提言

#### 調布市自治基本条例について

- 1 調布市自治基本条例の条項編成案に伴う考え方 - - 調布市自治基本条例の全体
- 2 条例制定の必要性
- 3 条例の名称
- 4 前文
- 5 各条項についての要点と考え方
  - 第1章 総則
  - 第2章 原理
  - 第3章 責務
  - 第4章 組織
  - 第5章 財政
  - 第6章 点検と評価
  - 第7章 補則
- 6 調布市自治基本条例制定作業に向けてのいくつかの要望

### おわりに

2006.3.24

調布市長  
長友 貴樹 様

報告書「調布市自治基本条例の制定に向けて」(案)

調布市住民自治基本条例に関する市民懇談会

神長 勲(座長・学識経験者)  
丸山 光信(副座長・市民委員)  
荒木千恵子(市民委員)  
河野 久(学識経験者)  
小島 嘉子(市民委員)  
齊藤 亀三(市民委員)  
鉄矢 悦朗(市民委員)  
藤生よし子(市民委員)

## はじめに

この懇談会は、2004年12月に、「調布市住民自治基本条例に関する市民懇談会要綱」(調布市要綱第72号)に基づき、調布市長より委嘱をうけて発足したのち、2006年3月に市長宛に報告書を提出することとしました。また、懇談会は、「調布市住民自治基本条例」よりも「調布市自治基本条例」がより妥当であるとする立場をとることとしました。

懇談会は、17回にわたる率直で活発な意見交換を経て、ここに、報告書「調布市自治基本条例の制定に向けて」を市長に提出致します。

以下、懇談会運営における約束ごとを明らかにしたのち、調布市自治基本条例制定に向けてのいくつかの提言を行い、ついで基本条例の条文編成に即して取りまとめた意見を記し、最後にいささかの要望を表すことにいたします。

## 懇談会の運営及び提言について

### 1 懇談会運営における約束ごと

#### (1) 懇談会を構成した人

懇談会委員名ならびに17回の懇談経過および出席者名は別紙の通りである。懇談会議事録(要約)は調布市役所ホームページに掲載されている。毎回の懇談会は公開され、たえず10数名の傍聴人がいた。傍聴人は、座長の許可を得て感想的発言を述べたことがあった。事務局担当として政策室より数名の職員が同席した。

#### (2) 懇談会における議事進行、意見交換等の約束ごとを次のようにした。

1) 原則として、毎月1回19時から21時までの開催とし、必要に応じ回数を増やす。

- 2) 毎回の懇談会は公開するとともに、要点筆記方式による議事録を作成し、全委員によるチェックを経たのち、それを調布市役所ホームページに掲載する。
- 3) 全員が対等な意見交換をおこなう。
- 4) いわゆる「事務局主導」の進行とはしないが、事務局（政策室）と協調関係は保つようにする。
- 6) 関連する先行作業に十分留意する、傍聴者の意見に耳を傾ける、次代を担う若い世代の意見を聞く機会を設けるなどして、懇談会の視野が狭くならないようにする。

## 2 報告書作成に向けて合意したこと

### (1) 報告書の目的と記述方法

- 1) 調布市自治基本条例制定に際してガイドライン的役割を果たすことになることを目的として報告書を作成する。
- 2) 懇談会が条例案策定機関でない以上、条例制定に向けての提言や考え方を示すことにとどめ、具体的な条文案を逐一作成することはしない。ただし、必要に応じて、条文案的表現を示す場合がある。
- 3) 合意を大事にするが、意見の分かれは明記する。

## 3 調布市自治基本条例制定に向けてのいくつかの提言

- 1) 基本条例の制定が必要であることを提言する。
- 2) 「調布市住民自治基本条例」ではなく「調布市自治基本条例」とすることを提言する。
- 3) 前文を設けることを提言する。
- 4) 調布市自治基本条例はより高次の条例であるとすることを提言する。
- 5) 調布市自治基本条例のより具体的な展開は個別条例の積極的な制定によるべきであることを提言する。
- 6) 調布市自治基本条例においては、地方自治法等の法制度上明らかな事項はできるだけ繰り返さないようにするが、他方で新しい価値または制度の創出を積極的に盛り込むべきことを提言する。
- 7) 調布市自治基本条例の全体の条文数は、20条程度を目途に、できるだけ簡潔であることを提言する。
- 8) 調布市自治基本条例の文体について次のように提言する。
  - 基本条例はまず読者を得なければならない。
  - 分かりやすく、読んで美しい日本語にする。
  - 条例だからといって、いたずらに定型的な法的表現に流れることのないようにする。
  - 簡潔な文章にする。そのためには短い文章、箇条書き採用（号）を心がけるなどに留意する。

## 調布市自治基本条例について

### 1 調布市自治基本条例の条項編成案に伴う考え方

懇談会は、考察を体系的に進めるため、基本条例について全体的な条項編成をつぎのようにし、議論を進めた。

## 調布市自治基本条例の全体

### 前文

#### 第1章 総則

第1条（目的）

第2条（基本条例の性質）

第3条（定義）

第1項 住民

第2項 執行機関

#### 第2章 原理

第4条（情報公開の原理）

第5条（公正と透明性の原理）

第6条（参加の原理）

第7条（条例による市政の原理）

#### 第3章 責務

第8条（住民の責務）

第9条（市議会の責務）

第10条（執行機関の責務）

#### 第4章 組織

第11条（議会と執行機関との関係）

第12条（法制担当者の配置）

第13条（審議会等構成員の人選）

第14条（縦割り行政の根絶および適正な組織編制）

第15条（出資団体等に対する指揮監督）

第16条（町内会、自治会、地区連絡協議会、NPO等の活用）

第17条（国・都・他の地方公共団体との関係）

#### 第5章 財政の運営

第18条（健全な財政）

#### 第6章 点検と評価

第19条（基本条例点検・評価機関）

#### 第7章 補則

第20条（改正手続き）

附則（報告対象としない。）

以下、上記の条例全体像の順序にしたがい懇談会の考えを記していくことにする。

## 2 条例制定の必要性

調布市はこのほど市制50周年を迎えた。いま地方公共団体が抱える問題と課題は多様で深刻である。調布市も例外ではない。しかし、地方公共団体、とくに基礎的自治体である市がもっぱら惰性で市政を展開する段階はとうに過ぎ去った。たしかに地方財政制度や法制度は一自治体がすべてを自律的に処理できる仕組みにはなっていない。そうではあっても、他方で、住民は市政が自律的で特徴あるものであってほしいと願っている。市民の安全な生活が少しでも実現されるよう、市議会が活性化し、行政組織が力強いものであることを願っている。市民の自治意識は高まっている。

調布市は、他の自治体の動向はともかく、自らの課題として、街づくりの考え方と方法の根幹を法的に表現する基本条例を制定する段階にあると考える。それを支える施策のさまざまな実績もある。市制50周年を機に、市民の合意にもとづく基本条例制定が必要である。

## 3 条例の名称

この懇談会の名称は、「調布市住民自治基本条例に関する市民懇談会」である。これには、いきさつがあるのだろう。もっとも、この名称については、ただちに2つの問題を感じる。1つ目は、わざわざ「住民自治」をいう点である。2つ目は、「住民」と「市民」とが使い分けられている点である。懇談会は次のように考える。

(1)「調布市自治基本条例」が妥当である。

「住民自治」そのものは憲法が保障する地方自治の根幹である。ただ、「住民自治基本条例」とすると、現行地方自治法が規定する住民の定義規定(10条1項)および住民個人をもとに編成される住民基本台帳制度との関係で条例内容が制約を受けることになりかねない。法律に住民の定義がある以上、その定義に縛られて、調布市政の現実との関係でもっとも重要視されなければならない「参加制度」のより積極的な拡大と質的向上に関する理念と制度を示すことが基本条例の段階で、早くも困難になりかねない。それよりも、この際は、「調布市自治基本条例」として、調布市政とそれに関連する事項についてより包括的に規定することが望ましい。住民については、地方自治法上の住民が調布の街づくりをしています、調布に働く人、調布に学ぶ人、調布に関心のある人も力を貸してください、私たちは歓迎します、という呼びかけ型を基本条例の基調とすることが妥当である。

(2)「市民」の使用も捨て難い。

関連して、調布市民という呼びかたも捨て難いものがある。調布市広報等では「市民」が多用されており、また人々にもっとも馴染みがある呼称または概念である。その場合、「調布市民イコール調布に住所を持つ者(住民)」と定義づけることがもっとも腑に落ちるところであろう。その「市民」には、選挙権を持つ市民と選挙権をもたない市民がいることになる。これは、「住民」にあって同様である。そして、「それ以外の調布に関係する人または調布市に関心ある人」にもまた街づくりへの参画等と呼びかけるということになるだろう。ただ、「それ以外の調布市に関係する人または調布市に関心ある人」をも「調布市民」とすると、いささか違和感がある。

以上の点については、基本条例において積極的な解決が図られることを期待したい。

#### 4 前文

- (1) 前文は絶対に必要であるわけではないが、調布を愛する住民・市民が、調布市の今とこれからを基本的に規定する条例を定めるに際して、必ずしも条文表現になじまないその想いを前文として表現することは望ましいことだろう。調布市の市民・住民の想いをよりのびやかで闊達に宣言するには、前文を採用することが妥当である。
- (2) その文章は、なによりも、住民にアピールする、つまり条例全体を読みたい気になるようなものでなければならない。そのためには、まず簡潔で読みやすい文章でなければならない。500字程度が妥当だろう。
- (3) 懇談会では、たとえば以下のような案文が示された。

「緑につつまれた深大寺そして深大寺で食べるそばのおいしさ。水豊かな多摩川そして川辺を朝に夕にそぞろ歩く心地よさ。映画がつくられ、サッカースタジアムが歓声につつまれ、そして文化会館『たづくり』に人々がにぎやかに集まる。わたくしたち調布市民はそんな調布が大好きです。わたくしたちは、『みんながつくる・笑顔輝くまち調布』をめざしています。

日本国憲法が地方自治を保障しています。自治体にあっては市民が主役です。市民は、安全な生活への願いをこめ市長を選び、市議会議員を選びます。調布市長を中心とする調布市職員と調布市議会議員は、市民のために、情報公開のもと、たがいに協調しながら活動し、市民もまた、知恵を出し合って、その活動に参加するとともに、市長らと議会の活動を監視も励まします。市民は、失敗をおそれない市政をのぞんでいます。

わたくしたちは、ここに、調布市の現在そして将来の基本的なありかたを法的に明らかにするため、調布市自治基本条例を定めます。」

「  
」

#### 5 各条項についての要点と考えかた

調布市自治基本条例は、なによりも調布市住民が読みたくなるものでなければならない。そのためには、条文数は少ないことが妥当である。もちろん、簡潔さや短さは、メッセージの乏しさに通じる場合がある。ではあるが、条文数の多さは読む魅力に欠けるだろう。条文数が少なくても、各条項が長くてもなんにもならない。

### 第1章 総則

#### 要点

- 1 ここでは、まず基本条例の目的（定番）と法的性質を明らかにし、ついで重要用語の定義を規定し、さらに調布市の自治を誰がどう支えるかについての基本的考え方を置くことがのぞましい。そのためには、原理原則を簡潔に述べることが望ましいだろう。これによって、基本条例の全体像を示すようにする。
- 2 基本条例の機能としては、あまたある調布市の条例の数々を統合すること、新しい価値を創出することを意識するようにしたい。

#### 《第1条》（目的）

- 1 立法技術の定番として必ず設けなければならない。
- 2 （目的）については、懇談会では、たとえば、次のような案が示された。  
「この条例は、調布市における住民自治のありかたを推進するために、政策の形成とその執行

についての基本的な考え方を示し、もって地方自治の本旨の実現を図ることを目的とする。」

(A)

「 (B)

#### 《第2条》(基本条例の性質)

- 1 基本条例といえども法形式としては他の条例と同列であるものの、その内容において他の条例、規則、要綱等を導く、最高の位置づけが与えられることを明記することがのぞましい。
- 2 現在すでにある条例等はこの基本条例が示す内容に合致していなければならないし、これから制定される条例も基本条例が示す内容に合致しなければならないことを明記することがのぞましい。
- 3 基本条例の具体化はあくまでも下位の基本的条例または個別的条例によって図られる必要がある。

《理由》基本条例と銘打っても、憲法および地方自治法が規定する条例であることに変わりはない。その意味では、基本条例も他の条例と対等である。しかし、憲法および地方自治法はこのような条例制定の気運などは到底想定できなかった時代の産物である。とはいえ、その法制度は無視できない。となると、より具体的な規定は個別条例等に委ね、基本条例は個別条例等を導く精神性を重点とする意味で、さらに調布市の全条例等を俯瞰できる条例であるという意味で、より高次の条例であることを明記することが適切である。そのようにしてこそ、基本条例は年々新しい生命を得ることができよう。

- 4 懇談会では、たとえば、次のような条文案が示された。

「第1項 この基本条例は、他の条例、規則、要綱(以下、条例等という。)に優越するものとする。

第2項 現在ある条例等は、その解釈、運用がこの基本条例に即したものでなければならぬとともに、必要に応じてこの基本条例に合うように改正されなければならない。

第3項 新しい条例が積極的に制定されなければならない。」

(たとえば、

食の安全に関する条例、住民参加条例、住民投票条例、地域ネットワーク条例等)

《理由》基本条例は、調布の街づくりについての新しい息吹を感じさせるものでなければならない。

#### 《第3条》(定義)

住民の定義およびそれにもとづく制度の展開については、もっとも激しく議論が交わされたところであるが、報告書に住民の定義を盛り込むには至らなかった。

##### 1 住民の定義

- 1) 地方自治法によれば、「調布市に住所(生活の本拠)を持つ者」が調布の住民である。この住民の定義は出発点にしなければならない。
- 2) ただし、それに終始することは避けた。とくに、選挙権をもつ住民だけに焦点をあわせることは適切ではない。
- 3) より発展的に調布の街づくりを考えるには、市内に本拠を持つ法人も当然に住民であるし、年齢、国籍、民族の別もあってはならない。そして、住民参加を中心に街づくりを考える場合、調布市で働く人、調布市で学ぶ人、調布市に関心のある人などからも積極的に街づくりへ寄せられる意見と力を期待し歓迎することが適切である。これらすべてを含む考えとして、「市民」

を主張する意見もあった。しかし、「市民」については、市の広報等はおそらく1)を念頭においているのであり、その意味で「市民」の導入には違和感がある。

4)ただし、基本条例策定に際しては、諸制度を導くよりどころとなるように住民をより明確に定義づける努力が必要である。

## 2 執行機関の定義

「市役所、行政、市長、市の職員、調布市」などの多くの言葉が使われているが、それらの多くは注文の対象としての市長をはじめとする行政担当者らの意味のようであり、法律上の用語からすると地方自治法がいう議会に対する「執行機関」のことを指していると考えられる。基本条例では、用語の混乱を避けるとともに、責務等を明確にするために執行機関の言葉を用い、その法律上の定義を明記しておく必要がある。

## 第2章 原理

### 要点

基本条例を支える原理を明確にしようとするものである。

#### 《第4条》(情報公開の原理)

情報の公開(開示と広報)は開かれた市政にとって必要不可欠であり、市政の基本原理として明記する必要がある。あわせて、公人に関する過度の個人情報情報保護は避けなければならない。

#### 《第5条》(公正と透明性の原理)

市政は、その内容と過程の公正で透明なものでなければならないことを市政の基本原理として明記する必要がある。

#### 《第6条》(参加の原理)

市政においては、基本構想の策定からさまざまな施策の実施まで、住民を中心とする参加制度がさまざまに工夫され、実践されなければならないことを基本原理として明記する必要がある。その場合、その参加制度のひとつとして「住民投票に関する一般条例」の制定をも明記することがのぞましい。

#### 《第7条》(条例による市政の原理)

市政は条例にもとづくことが大事であることを基本原理として明記する必要がある。

## 第3章 責務

### 要点

懇談会では、市長をはじめとする市職員、市議会議員さらに市民(住民)の義務明記論もあったが、基本条例に個別的義務論がなじむかどうか、義務違反に法的にどう対応するかなどが明確でないため、報告書に盛り込むにはいたっていない。ただし、地方自治法等の法令が明記している以外のことからについては、個別の関連倫理条例を制定するという方向もあるだろう。

#### 《第8条》(住民の責務)

住民には、この基本条例をよく理解し、市政に積極的に参加するとともに市政のありかたを監視するよう努めること、さらに、たがいに尊重しあい助けあって調布の街をつくりあげていく責務があることを明記する必要がある。

#### 《第9条》(市議会の責務)

市議会には、この基本条例をよく理解し、とくに条例にもとづく市政を推進する責務があることを明記する必要がある。

#### 《第10条》(執行機関の責務)

執行機関には、この基本条例をよく理解し、とくに住民参加の領域、段階、方法、程度等について、失敗をおそれることなく、柔軟で効果的なさまざまな工夫を実践する責務があることを明記する必要がある。

執行機関には、とくに計画的な行政および行政評価にもとづく行政を推進する責務があることを明記する必要がある。

執行機関には、法制度の形式的解釈運用におちいることなく、自らの判断と責任にもとづき制度を運用する決断力が求められることを明記する必要がある。

### 第4章 組織

要点 ここでは、調布の市政をになう組織について規定する。条例に基づく行政を念頭に、議会および執行機関はそれぞれ法制担当を設置・配置すること提言する。また、さまざまな住民・市民のネットワークのもつ意義と可能性にふれることが課題である。

#### 《第11条》(議会と執行機関との関係)

住民・市民の期待を担う議会と執行機関は、開かれた場で相互に必要な議論をつくすとともに、それを住民・市民に積極的に説明するものとする、ことを確認的に明記することが必要であろう。

#### 《第12条》(法制担当者の配置)

第1項で、議会が条例制定というもっとも本来的な権限行使をより充実させるために、議会事務局に法制担当を設置することを明記する。

第2項で、執行機関は条例案策定という課題にこたえるために政策法務に強い法制担当者を積極的に養成し配置しなければならないことを明記する。

#### 《第13条》(審議会等構成員の人選)

執行機関は、審議会等の諮問機関を設置するに際しては、其の人選方法において格別の工夫をしなければならないが、とくに同一人物が甚だしく重複するのは避けるべきことを明記する。この点については、人選方法につき具体化する個別条例を定め、同一人物の審議会等委員就任は上限を2つとすることを明記するものとする。

#### 《第14条》(縦割り行政の根絶および適正な組織編成)

執行機関は、いわゆる縦割り行政を根絶することを強い方針とするべきであることを明記する。さらに、執行機関は、組織編成と人員配置において適正さを強い方針とするべきであることを明記する。

#### 《第15条》(出資団体等に対する指揮監督)

議会および執行機関は、出資団体等(公の施設における指定管理者を含む。)に対する指導監督権を的確に行使しなければならないことを明記する。

#### 《第16条》(町内会、自治会、地区連絡協議会、NPO等の活用)

執行機関は、既存の組織とともに、柔軟な組織的展開をみせるNPOの活動実態に即し調布の文化創造等にとって有効な人的ネットワークの構築に心がけるべきことを明記する。ただし、同時に、それらに安易に行政代替的機能をもたせてはいけないことを明記する。

#### 《第17条》(国・都・他の地方公共団体との関係)

議会および執行機関が、国等との関係で積極的に留意しなければならないことを明記する。

国・東京都・他の地方公共団体との相互関係は、法的には相互に対等であると互に、協調関係が保たれるものであること。

住民・市民の福祉向上のために、防災対策をはじめ、必要に応じて、他の地方公共団体と連携した行政活動が追究されなければならないこと。

国及び都に対しては、必要に応じて、政策的提言を積極的に行うことが必要であること。

## 第5章 財政

要点 市の財政状況に関する徹底した情報公開の必要性を確認するとともに、予算配分に関する施策の形成のあり方をいう。

### 《第18条》(健全な財政)

市の財政状況は常に情報公開され、執行機関は予算編成作業を適正に行うものとする。この予算編成作業における住民・市民参加が重要である。

## 第6章 点検と評価

### 要点

調布市自治基本条例は調布市の行方を大きく規律するものであるから、その有効性と実施状況は、たえず住民・市民によって検証されなければならない。その作業を行うための機関を設置することが大切である。

### 《第19条》(基本条例点検・評価機関)

市長の付属機関として、基本条例の実施状況を点検し評価することを目的とする、基本条例点検評価機関を設置することを明記する。具体的制度は設置条例にゆだねるものとするが、評価機関構成員はすべて住民・市民とする。

## 第7章 補則

### 要点

基本条例の改正手続きについてとくに定め、基本条例の最高性を示すものとする。

### 《第20条》(改正手続き)

基本条例の改正又は廃止は、議会の議員の3分の2以上の者が出席し、その4分の3以上の者の同意がなければならない、とする。議会による改正または廃止の手続き前に住民投票を必要とすることもありうる。

### 附則(非報告対象事項)

実施時期など。

## 6 調布市自治基本条例制定作業に向けてのいくつかの要望

(1) この報告書が市民に対して速やかに公にされることを要望する。

(2) この報告書が単なる調布市自治基本条例制定作業に際して基礎資料として用いられることを要望する。

(3) 条例案策定作業には懇談会委員若干名が参加することになることを強く要望する。

## おわりに

以上、懇談会での意見交換にもとづく報告内容を記しました。意をつくしていないところも多いのですが、詳しくは会議録をお読みいただければ幸いです。私たち懇談会委員は、ほどなくして、

この報告書をめぐる議論が市民の間で活発に交わされ、調布市自治基本条例制定へと至る大きな流れが生まれることを期待しています。

最後に、この報告書は、毎回の多くの熱心な傍聴者と庶務担当である意欲的な政策室政策調整担当のみなさんに支えられできあがったことを特記しておきます。