

平成17年第5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4月21日(木)
午後7時から9時00分
- 2 場所 たづくり 1001学習室
- 3 委員出欠 出席 8名
 - ・ 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,荒木 千恵子委員,小島 嘉子委員,齊藤 亀三委員,鉄矢 悦朗委員,藤生 よし子委員
 - ・ 欠席委員..無
- 4 傍聴者 14名

次 第

事務局体制異動の報告

定足数の確認

- 1 開会
- 2 学識委員からの提言
- 3 他自治体への照会結果について
- 4 その他
- 5 閉会

<決定事項>

- 1 第6回では,職員へのヒアリングを行う。
- 2 高校生の意見を聞く機会を設定するよう準備する。

* ()内は、事務局注釈 河野委員の発言中の資料にある部分は斜体とした。

神長座長： 今回は第 5 回ということで、河野委員からレクチャー、プレゼンテーションをいただき、活発な議論をしたい。それから今後の予定も考えたい。事務局が他の自治体へ調査をしたようなので、その報告もしていただく。高校生や 調布市内の町内でも、色々な人たちが色々と考えているようなことも、今日ではないが、聞きたいと考えている。そして前々からお約束しているように、いつも熱心に傍聴の方がお見えになっているので、今日は数名の方に御意見をいただきたい。

やはりこの条例については、なかなか大事で、重い問題であるので、少々時間が足りないのかなと思う。かといって、数年かけるということではないが、もう少し時間をかけて慎重に、色々な要素を考慮する必要があるかという気がしている。これはおおい皆様方のご意見を伺いながら、会議の進め方として考えたい。我々の任期についても、当初よりさらにふくらませるという考え方も可能なのだろうか。1 ヶ月に一度、2 時間ぐらいでは、時間が足りないと思っている。

では河野さんのお話から。

河野委員： (資料インデックスの)3 4 番というところに綴じられている「基本条例について」、に沿ってお話したい。その前に、今まで第 1 回から第 3 回までの意見が 32 件、今日の資料に書かれている。これを読んでも、「こんなものがあつたらいいな」「こんな風にしたらいいな」という、こういうものが出てきている。では、こういうような形にできるのか。それから、次は高校生の意見も聞いてみようとしている。しかし、自治基本条例というのは一体何か、もう一回原点に返って、基礎的な共通認識を持つていかないといけない。

「条例という名前を持った宣言文」というようなものになったとしても、それは構わないと思う。あくまでも承知の上でそれをやっていく。結果としては、条例で権利だとか義務だとか書いても、それがちっとも動かない、あてはずれだという風なことは、あくまでも承知の上でやっているかどうか。もう一度、自治基本条例というのは何だろうかというのを、お話ししたい。

(資料 3 4 の) 1 ページ目の、「自治基本条例の制定の動きについて。平成 1 2 年 1 2 月に北海道のニセコ町で「まちづくり基本条例」が制定されて以来、各地の自治体で自治基本条例の制定を目指す動きが活発化するようになっている。これは、地方分権改革の流れと自治体を取り巻く法環境等の変化、自治意識の高揚、住民参加の進展などを背景とした、自治体による自治や地域づくりに対する主体的・積極的な取組としてそれなりに評価すべきものである。」これはもう、当然のことであるが、「もっとも、自治基本条例は、自治を行っていく上でなくてはならないものというわけではないだけに、その制定に当たっては、目的・理念・内容等について幅広くかつ掘り下げた検討が必要である。きちっとした目的、理念、展望などが無いままに、横並びやブームということで他の自治体を模倣して自治基本条例を制定した場合には、あまり意味をなさないだけでなく、かえって住民の失望を買い、自治の流れに水を差すことにもなりかねない。現在の自治基本条例ブームとでも呼べるような状況は、そのような危惧を抱かせかねない面もあるのではないか。

自治基本条例は、まだ産声を上げた段階にすぎず、それがどのように育ち、定着す

るかは、各自治体の姿勢と努力にかかっており、その意味では、自治基本条例は、各自治体が、住民と一体となって、その自主性・独自性を発揮し、自治の主体となり得るかどうかを占う一つの試金石となっているともいえる。」これは聞かれている方にとっては不快な印象を受けるかもしれないが、私自身に対する反省もあって、こういう表現にした。

2の「自治基本条例の意義と位置付けについて。自治基本条例については、その概念・用語とも十分に固まっているわけではなく、何か決まった型や内容があるわけでもない。このため、各自治体で制定され、あるいは検討されている自治基本条例の題名も内容もまちまちである。

ただ、自治基本条例という名称やその用いられ方からすれば、住民自治の観点から自治体の組織・運営・活動に関する基本事項、あるいは自治体の今後のあり方に関するいわばグランドデザインについて定めるものであり、また、地域の条例のいわば中心・頂点に位置し、それにより地域における条例、規則等の自主法を体系化・総合化することになるものと、とらえることが一応可能である。

自治基本条例をそのようなものとして理解するとしても、自治基本条例も、条例という形式によって定められる以上は、他の条例と基本的に変わるものではなく、法的には他の条例よりも上位にあるとは言いがたい。」条例である以上は、どのような名称を付けようと同じレベルにあるということをして、こどもきちと理解をしておかなければいけない。「また、自治基本条例は、憲法が地方自治の組織及び運営については法律で定めるものと規定し、法律の範囲内で条例を制定できることとしていることを踏まえ、あくまでも現行法の枠の中でしか制定・規定できないことを認識しておく必要がある。」色々なことを書きたいが、あくまでも現行法律の枠の中で書かなければいけない。

次は2ページ目、「自治基本条例が、地域における条例等の頂点に位置し得るようなものとなるかどうかは、その名称や形式によるのではなく、あくまでもその内容によるということも理解されるべきである。」内容次第によってその位置付けというのが、意味合い等が変わってくるという風に理解するのではないか。

「さらに、自治基本条例の内容を条例の形式により定めることについては、(1)住民参加の手続的保障、(2)目指すべき行政のあり方や地域社会の姿の明確化、(3)議会との共通認識に基づく円滑な施策の実施、制度的安定性など、さまざまなメリットが指摘されているが、逆に条例という法の形式であるがゆえに、規定事項について限定されることもあり得る。特に、その規定の内容があまりにも抽象的・宣言的なものであった場合には、これまで自治体で採択されてきた市民憲章や都市宣言とほとんど変わらないことになり、条例の形式によること自体が議論となりかねない。」それが大体「意義と位置付け」についての総論的な考え。

「3.自治基本条例の内容とその作業について。自治基本条例については、地域のアイデンティティとなるべきものを見つけ出すとともに、どのような地域づくりや自治を目指すのか、それなりの長期的な展望をもった総合的な検討作業が必要不可欠となる。また、自治基本条例については、住民の主体的かつ幅広い参加を得て行うことが重要といわれる(住民参加による自治基本条例の制定プロセス自体が住民自治の観点から意義あるものであることが強調されることが多い。)」この辺については、すで

にこの懇談会でも意見が出ているところだが、それをどのように確保するのが問題となるほか、議会との関係で微妙な問題を生じるようなこともある。

「自治基本条例の内容については、さまざまであり、むしろその多様性にこそ意味があるともいえるが、その一方で、その制定の目的や位置付けを考えるならば、地域づくりや自治の運営の基本となる理念・原則を明らかにし、住民との関係、自治の進め方・組織などをある程度総合的に規定するほか、行政や議会のコントロールや住民の参加を制度的あるいは手続的に保障するものとなる必要があるようになってこよう。

これまで制定された基本条例をみると、包括的・網羅的なものから基本的な骨子のみを定めたものもあれば、まちづくりや自治の理念に重点を置いたもの、住民参加の拡充に重点を置いたもの、行政や政策の基本的な方向や指針を定めるものなど、いろいろであるが、それらを参考にしつつ、規定事項とされ得るものを挙げてみると、次のとおり。」ということでちょっと書き挙げてみた。「規定事項の例。【地域づくりの理念・目標・基本原則】、【自治体やその機関・住民との役割と責務】、【住民の権利】、【コミュニティの位置づけと役割】、【行政の進め方】、【自治の組織・権限等の基本】、【情報公開・説明責任・住民参加・住民との協働など住民との基本的な関係】、【財政の基本的ルール】、【行政手続】、【行政評価】、【他の自治体との関係】、【他の条例との関係】」といったようなものが大体盛込まれているということ。

そして各規定事項について検討しなければいけないのは、始めにどの条例も「住民」「市民」というような、「市民」が大体多いが、「住民」と「市民」という概念を使い分けている。そうすると、「住民」と「市民」のいずれの用語を用い、定義するかということが問題となる。広い概念としての市民、例えば住民以外に調布で働いている人、あるいは調布の中でなにがしかの行動をしている人、または団体までも含めるかどうか。それらが、住民と同じような権利を持っているのかどうかということも考えなければいけない。一般に、非常に幅が広い考え方、広い概念を使っているところが多いが、本当にそれでいいのかどうか。団体にも色々あるから、あまり一般的に書いていくと、政治団体や政党みたいなのがみんな入ってきてしまう。だからそういうことについて考えた上で、規定していかなければいけない。それから市内で、「広い概念としての市民について規定する場合には、住民との関係、市内で活動するものまで含むことの是非等が問題となり得る。」

それから、「住民の権利に関する規定については、条例で規定することの妥当性や意味・効果などが十分に検討される必要がある。特に、権利は権利としての実体や実効性を備えることによって初めて「権利」といい得るのであり、条例で権利と規定すればそれだけで権利となるわけではないことに留意すべきである。」 「 について請求する権利がある」とか「事業に参画する権利がある」ということを書いたからといって、すぐ直接「一口乗せてくれ」といっていけるようなものではない。書けばいいというものではない。権利に関する規定例としては、他市町村の例を挙げた。例えば、「町の仕事について必要な情報の提供を受け、自ら取得する権利」であるとか、「まちづくりに参加する権利」、「区政に参加する権利」、それから「個人として尊重され、快適な環境において安全で安心な生活を営む権利」、「執行機関が行う政策の形成、執行、評価及び政策の形成への反映の過程に参加する権利」、「自己に関する個人情報の開示、訂正、削除等を請求する権利」と色々こう書いてあるが、一つ一つこれ

を当たってみて、果たしてそういう権利があるのかどうかということ、我々が作る場合にはよく検討した上で書いていかなければいけない。

それから次、「議会に関する規定については、その内容（例えばその責務としてどのようなことを規定するか等）のほか、議会側の意向やその自律性との関係などが問題になっているようである。」結局これは他の市町村で条例を作ったときに実は問題があって、一回その関係について直してあるとか、あるいは意見が合わないで、落としてあるとかいうようなものがあるということ。こちらを書くときは議会との関係は、よく考えて書かなければいけないと。結局条例を制定するのは議会である。

次に、「自治基本条例の位置付けや他の条例との関係については、その自治体の最高規範である旨を規定することの是非が議論となっているが、自治基本条例も、条例ということでは他の条例と同じであり」、これは先ほど申し上げたとおり。「法的には憲法と同じ意味での最高規範とはなり得ないことだけは少なくとも認識されなければならない。」最高法規性はないということ。「自治基本条例」という名称、これは実際の（自治体の）憲法だと一般的に言っているが、内容をそういうものにしていくというのはいいが、法的なレベルで見ると、それは他の条例とまったく同じレベルにしかならない。最高法規とはなり得ない。そこは法規範、条例というものの性格をきちっと理解しておかなければいけない。これは重要なこと。「また、その重みを確保するために、自治基本条例の制定改廃について議会における特別多数や住民投票など、手続きの加重をすることの可否も地方自治法との関係で問題となっている。」これは、加重要件を加えるということで、自治法違反になる可能性が出てくるということ。

例えば、ニセコ町条例では「他の条例によりまちづくり条例の制度を設ける場合等にこの条例に定める事項を最大限に尊重すべきこと」と書いてある。あるいは、いくつかの市の条例では、「当該条例が最高規範である旨を規定している。なお、手続の加重についてはそれぞれの自治体で検討されるも、見送られている。」と。これは加重できないと考える。だから「最高規範だ」と書くのは書いてもいいが、書いても気持ちの問題だということ。決して法的な効果のあるものではないということは、理解しておいたほうがいいと思う。

次に、「自治基本条例は、その制定の目的や位置付けからすれば、地域の条例、規則等の体系化につながることも期待され、国の法令との関係でなかなか容易ではないとしても、その制定を受けての個別の条例の整備・体系化の作業も進められるべきであろう。なお、自治基本条例と基本構想、基本計画の位置付け、関係等が議論となることも少なくない。」これもすでに、当懇談会でも議論になっており、どうリンクさせていくか。

次は4ページ。「憲法、地方自治法をはじめ、国の法令で規定している事項について、自治基本条例で重ねて規定することの是非も問題となり得るが、仮に、自治基本条例に重ねて規定を置くようなことがあるとしても、角度を変えて規定するような工夫を行うとともに、少なくともそれによって国の法令との関係で矛盾や混乱を生じさせるようなことはないようにすべきである。なお、規定内容について法令との整合性が問題となり得るものもみられる。

そのような例としては、憲法・地方自治法・地方税法が規定する事項に関するもの、

個人情報保護に関する法律が規定する事項に関するものなどが見受けられる。」事例として、ここに挙げている。

次、「住民参加や住民との協働に関する規定は自治基本条例の主要な内容の一つとなっており、情報の共有、政策過程への参加、住民投票、パブリック・コメントなどについて規定されることが多いが、その場合に、協働という理念について原理的な疑問を呈する向きもあるほか（住民又は市民の行政への関わりについて、『参加』、『参画』、『協働』等のような概念・文言を使用するかが議論されることが多い。）」これがいいというのではなくて、こういう点が議論になっているということ。「住民投票についてどのような位置づけを与えるかが（また議会との関係、住民投票に参加できる者の範囲、住民投票の対象事項なども）実際上大きな争点となることが少なくないようである。なお、それらの制度を抽象的に規定したにとどまる場合には、それらを具体化するために条例を別途整備する必要がある。」一般的なことを書いても、それによってすぐ住民投票ができるようになるわけでもないし、住民参加できるわけでもない。だからそれも条例をもう一つ作らなければ、実際には機能しない。

そして最後に、「自治基本条例の形式については、前文を置いたり、住民が宣言するかたちの表現としたり、従来の法令の方式にこだわらずにできるだけわかりやすいものにするなどの工夫が行われているようである。そのような工夫は、条例を住民により身近にする試みとして評価されるべきであろうが、従来の立法技術からあまりにもかけ離れた独創的な試みや情緒的な表現は条例の正確かつ整合的な解釈を困難とするおそれなどもある。」このところは、条例の前文規定だということ意識した上で書いたほうが、締まったものができるのではないかということ。

議論に水をかけるようなことを話したかもしれないが、基本条例というものである以上は仕方がないと思う。例えば調布市の中で、まちづくりの安全面について、「安全なまちづくりをするための条例」という風にするとうまく限定されているから、地域の住民がどう参画していくか、それをどう活用し、市がどう関与していくかという部分がわかりやすいし、簡単にできるが、（基本条例は）全体に渡るものであるから、全体的に住民が主体となって条例を作っていく。実際に、それによって他市がどう変わったかまだわからない。どういう効果が出ているのか。それによってどう住民参加が進んだとか。心構え、意気込みというのは、条例を作ることによって出てくるが、法的な拘束力というのを考えた場合に、やはりこういうことも念頭に置いていかなければいけない。それを決めるためには、座長が言われたように、一月に一度のこういう会では、時間的にどうなのか。誰かがどこかで、たたき台になるものを作らなくてはならないとすれば、それはやはり市ではないか。住民のほうから出して、という意見があったが、それをやると、どこか、例えば市民団体とかグループが出てくる。そこに対して、やはり我々はいいか悪いか一定の評価をしていかざるを得ない。そうすると、場合によっては特定の団体や人の批判にもなりかねない。あるいは、その団体に対してだけ意見を聞いたことになり、公平でない。ある程度市の裁量で懇談会の意見を踏まえて、案を出してもらって、それに手を加えてやっていくというやり方を、やらざるを得ない。そのようにすれば多少厳しい意見が出て個人に対してではなく、市という行政に対して注文を付けるのだから、議論しやすい。この（懇談会の）中だけで案を作ると言っても、さあ我々はどうやって、何を盛込んでいったらいい

いのか、これから先どういう風にして進めていくのかと思うと、難しい。

神長座長： ありがとうございます。法制度的な基礎知識を踏まえての色々な意見、また、最後のほうにこれからの進め方について、重要な提言等をいただいた。

最初に、「制定の動きについて」。自治基本条例というのは、先行する自治体があるが、(いろいろ制定されたという)印象はあるが、数や検討期間はどうか。事務局は(状況を)把握しているか。

事務局： やはりどの自治体でもかなり時間をかけて、慎重に議論を重ねているなという印象。

神長座長： それは二つある。一つは(基本条例の制定は)大層な問題だということ。それから、他の自治体の例を見ていると、(制定は)そう簡単にはいかないということ。河野委員の指摘のように、先行する自治体では、条例を定めた後、そのプラスマイナスがどうなっているのか。

それと、「他の自治体はともかく調布はどうする」という視点も大事。

何か質問や意見があれば。

鉄矢委員： (資料の)一つ目の丸のところでは「色々な所で、題名も内容もまちまちである」ということであって、その次では「こういう名称からすると、こういうものである」となっている。河野委員の御提案としては、この2番目の、この辺のことをやるべきだろうということなのか、それともやはり一番上で言った、まちまちでいいということなのか。最初の、「意義と位置付け」に、立ち返ると、どこが原点なのかちょっと見えなくなってしまったので。

河野委員： まちまちでいい。調布は調布らしいものを作るということ。ただ「自治基本条例」という以上は、例えばできるだけ住民の意思に基づいた市政、行政をやっているという、そのよりどころになる条文を作ろうとしているわけだから、結局は、自治体の組織・運営・活動に関する基本事項。あとは自治体の今後のあり方に関するグランドデザインについて定めていくことになる。また、地域の条例の中心・頂点に位置し、それにより地域における条例、規則等の自主規制を体系化・総合化する。そういったものが基本条例だろうということ。

神長座長： 法律家の固有の表現。一応可能であると書いている。

齊藤委員： 2番は、やはり条例は条例であって、上位ではないということ。だとすれば、その条例が何だということになると、必ずしも他を制約するものではないから、拘束力のない考え方をこれでまとめ上げたらどうか。(懇談会で)まとめ上げることとか体系づけることができれば、いいと思うが、現実には非常に難しい。

鉄矢委員： 設計をやっていて、条例があると、「条例で決まっているから」と(従わなくては行けないと)断るという状況を考えない人もかなりいると思う。普通の人には、条例の中に書いてあると「あ、そうですね」となるのではないか。

齊藤委員： 今のお話はやはり、建築という極めてハードな部分。ここでいうこと(基本条例)は元々抽象的な内容を対象にした条例。捉えようによっては全てだし、捉えようによってはゼロかもしれないということがある。この件に関して言えば、そんな風な捉え方をしている。

鉄矢委員： 調布市が作るなら、自分で作っておいてわからないということとはできない。調布市が作ったのであれば、守ることが必要。

齊藤委員： 逆に、調布市が作った元々抽象的なものについては、「担当者が変わったら解釈が

変わるのではないか」という懸念がある。市政と住民、あるいは市政と市民との関わりあい方も、もう少し体系づけて整理したい。守るか守らないかは別にして。やはり一つの基準になるようなものを、この機会にできればいいと思う。

丸山委員： 毒にも薬にもならないようなものだったら、あまり意味がない。やはり内容の作り方。条例については、罰則も作れる。だからこれを設けるか設けないかは別として、そういうものも設けられるとすれば、抽象的な言葉の羅列ではないのではないのか。

荒木委員： 先ほどから「抽象的云々」という話が出ているが、その抽象的な中にも具体性のあるものを、市民の方たちにわかるような、具体性のあるようにする方法をとることによって、行政マンの異動があつたりしても、そんなに変わらないと思う。抽象的では非常に不安。自治条例は上位だと思っていたのだが、法的には上位ではない（という河野委員の説明）ということだったので・・・。

神長座長： （河野委員は）「条例は条例だ」と発言された。

荒木委員： そう言われると、今までずっと上位と思っていたものが、何とかこういう面から見れば上位ではなくて、単なる条例なのかと。

神長座長： 河野委員も、条例は条例であつて、いくら「偉大にして基本的にしてかつ重要な」なんて形容詞をつけても、「条例は条例である」という宿命を負っていると。ただ河野委員も用心深く、これはそうであるが、腹を決めて、内容的なことをどう盛り込むかというのは問われるところであると、そうおっしゃった。ただそこからさらに、罰則を設けられるというのは、地方自治法上、確かもう数年前の改正で「過料」を付けられることになった。これはいずれ一つか二つに入れるか、あとは他、河野さんがさっき発言されたように、あくまでもこの個別のことについてはまた他の条例を定めてくれという方法もある。

鉄矢委員： 具体的には、千代田区のポイ捨て（禁止）条例で、罰金は払わなくていいのか。条例であるから、規定で「払え」と言われて「ノー」と言って終わるものなのか。

齊藤委員： そのことに関連して、何年か前に役所の方に、調布と千代田区はどう違うのかについて聞いたことがあるが、確かちょっと違うはず。（事務局補足：調布市は美化地区内で罰則がある）

神長座長： 調布の制定はいつぐらいですか？（平成10年4月施行 下記参照）
（地方）自治法が改正になって、ペナルティの科し方が変わったので、制定時期によって違う。

<事務局補足：参考 抜粋>

調布市都市美化の推進に関する条例

平成9年9月18日

条例第18号

（目的）

第1条 この条例は、調布市環境基本条例（平成7年調布市条例第3号）の本旨を達成するため、空き缶、吸い殻等の散乱及び簡易広告物の放置等を防止することにより、都市美化の推進を図り、もって清潔で快適な都市環境の形成に寄与することを目的とする。

（定義）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 空き缶，吸い殻等 飲食料を収納し，又は収納していた缶，瓶その他の容器及びたばこの吸い殻，チューインガムのかみかす，紙くずをいう。
 - (2) 簡易広告物 はり紙，はり札，立看板等簡易に掲示できるものをいう。
 - (3) 市民 市内に居住し，又は滞在する者（市内を通過する者を含む。）をいう。
 - (4) 事業者 市内で事業活動を行うすべての者をいう。
 - (5) 土地所有者 市内に土地を所有し，占有し，又は管理する者をいう。
- （市民等の責務）

第5条 市民等は，自ら進んで都市美化の推進に努めるとともに，市が実施する都市美化の推進に関する施策に協力するものとする。

2 市民は，次の各号に掲げる事項を守るよう努めなければならない。

- (1) 屋外で自ら生じさせた空き缶，吸い殻等を回収容器，吸い殻入れ等に収納し，又は持ち帰ること。
- (2) 歩行中に喫煙をしないこと。
- (3) 前2号に掲げるもののほか，美化活動を行うこと。

（投棄の禁止）

第7条 市民は，道路，河川，公園その他の公共の場所に空き缶，吸い殻等を捨ててはならない。

（措置命令等）

第16条 市長は，第8条第1項の規定に違反した者に対して，改善するよう勧告することができる。

2 市長は，前項の規定による勧告に従わない者に対して，期間を定めて，必要な措置を講ずるよう命ずることができる。

3 市長は，前項の命令を受けた者が正当な理由なく，その命令に従わないときは，その旨及びその内容を公表することができる。

（罰則）

第17条 正当な理由なく，前条第2項の規定による命令に違反した者は，5万円以下の罰金に処する。

第18条 美化地区内において，第7条の規定に違反した者は，2万円以下の罰金に処する。

（平成10年3月規則第27号で，同10年4月1日から施行）

河野委員： 条例の罰則がらみでは，個別に条例を作って，ある事項を禁止して，禁止した事項に違反すれば，それはペナルティとなる。過料の場合もあるし，罰金の場合もある。そういう禁止違反の程度に従って，罪が重くなっていく。

それで，この基本条例の場合には，結局市民と市の関わり方の問題。市民ができるだけ積極的に市政に参加をしていこうとすると，それを誰が，どうやって確保していくかという問題。これは，違反したから罰する，ペナルティで強制するという問題ではない。

神長座長： 「これは過料が」とか「罰金が」とか言って，死刑を科することができないだけ。法令に反しない限り，懲役から何でもござれということになっている。

小島委員： 自治基本条例は，住民が自分の自治を意識して，その中で自分たちの持っている意識をアップするための目標になればいいと思う。細かく並べれば，色々なことが出てくるだろうが，それよりは，抽象的でもいいから「これは目標です」ということを，頭に入れられるぐらいのものを作れたらいいと思っている。

神長座長： 非常に意義を捉えている。まず何かよりどころになるような，文字どおり「基本条例」を策定して，調布はそういうのを持っているのだと。

藤生委員： やはり「自治基本条例」だとかなり硬いイメージがある。いわば法律的というようなイメージ。さっき荒木委員が発言された、抽象的だと市民の方も、それをもらってもわかりにくい。ある程度は、やはり内容的にわかりやすいところがないと。

それにしても、やはり期間が1年間では、内容的に詰めるまでは、難しいかと。

神長座長： 限られたある一定の任期の中でしかるべき、「今の段階で、ここまでが我々の言いたいところ」ということなら、できるのでは。

藤生委員： 内容的に密なもの（を作成するには）は、やはり時間が必要。

鉄矢委員： この懇談会というのは、資料の3番の。「それなりの長期的な展望を持って、総合的な検討作業が不可欠」というところの、「総合的な検討作業」というのは、いろいろな角度から見ておきなさいということかなと思ったのと、その後の「住民との関係」。これは、主語がなくて河野委員は「住民との関係」とおっしゃったが、これは市と住民との関係だとわかってきた。

「自分たちは自分たちの話はこうやるんだよ」という宣言文みたいな意識や形と、一方は、市と住民の関係というのを明らかに、クリアにしておこうというようなことだと。

齊藤委員： 私は必ずしも「市対住民」とは捉えていない。私が（意見発表の）担当のときにお話したが、そもそも市政というのは市民。我々自身のためにあるのだから。先ほど私が「市と行政と市民との関わり合い」と言ったことは、「我々自身のためにどうやって市と関わっていくか」という意味合いであって、必ずしも市と上手にやっていこうということではなく、どれだけ我々自身のことを市に反映してもらおうか。あるいは全て聞いてもらうのではなく、それは間違っているかもしれないということも踏まえて、そういうことも含めて「市と行政と市民との関わり合い」。先ほど私はそういった意味合いで言った。

神長座長： 鉄矢さんがおっしゃった1番目が面白い。基本条例にどういうことを盛り込むかというのも、我々の役割なのかもしれないし、見方を変えると、中身に入らずにどういう基準でどういう検討事項が必要なのかということについて、助言的に示すのも意味があるということになる。

鉄矢委員： この「幅広い市民参加が必要である」ということを、どう担保していけるか。

神長委員： ここはプロセスを冷静に見ると、まだまだこれから手順を考えなくてはならない。中身の作業ながら、手順の問題もあり得るかもしれない。

丸山委員： この懇談会自身は「調布市住民自治基本条例に関する市民懇談会」ということになっている。それで、今日の河野委員の資料でいくと、「住民」という文字はなくて、「自治基本条例」という形で話されている。そうすると、どちらの名前を目指しているか。こちらの名前の場合はこういう入り方、こちらの場合はこうと、その範囲の決め方自身がこの言葉（名称）の使い方によって違ふとすれば、我々はどちらを目指するのか、その範囲の決め方から考えなくてはいけないのではないかと。団体自治と住民自治とか、そういう話も含めて。

河野委員： 私もタイトルについては、そこまではまだ考えていない。条例の名前は色々あって、自治基本条例、住民自治、何であろうと、実際、自治体がつけている基本条例という意味でもタイトルにしている。今回は「調布市住民自治基本条例」で御理解いただきたい。

神長座長： 色々な現象があるにしろ、「基本条例」というのはどういう特徴があるか。私が前回触れたのは、「最初から『住民自治(基本条例)』と言われているが、もう内容は決まっているのか」という話をした。

齊藤委員がここで言ったのは、この「市と住民」という言い方、わかるような気もするが、何か漠然としている。市の行政の担い手、(事務局として)ここに並んでいるような方と(懇談会をしている)私たちの関係、というようなイメージの人が結構多い。でも、そういう話でこういう基本自治条例だとかがスタートするのかな、という疑問がちょっとある。

鉄矢委員： ここで「住民との関係」とあるが、やはり「何」と住民との関係か、気になる。

河野委員： そうですね、やはり両方の意味がある。市と、市民との、住民との関係もあるし、「市民」と「住民」というのも、考えてみななければいけない。「市民」と書いているとき、大体こういう条例は住民の他に、市内で現実に働くもの、学ぶもの、活動するもの、業を営むもの(が含まれる)。こんなにたくさん入ってきて、その人たちが(「市民」であるならば)市の行政について色々口を出す権利があるかのごとく皆書いている。本当にここに居住している人と同じような立場で発言する機会を広く認めるとすると、一体どういうことになるのか。やはり法律運用の場合、条例に書く場合には、そこをきちっとしなければいけない。広げていいところもある。でも、住民に限らなければいけないところもある。住民投票などが、典型的。多少市内で活動している程度の人に投票権があるわけではない。

神長座長： 色々な自治体がやって、やはりその地方自治と地域の特性がある。ニセコの辺りは、あまりこんなことを考慮しなくてもいいのだと思う。都市部の自治体だと、何によって構成されて、活気があるとかないとか、要するににぎやかさのことも少し頭に入れておかないと。踏み切るなら踏み切るでも構わないが、参加論なんかを打ち出すと、ちょっと微妙な問題が出てくる気がする。それと、情報公開はまた別。情報公開は、(参加できない人も)閲覧請求できる。

やはり立ち返るのは、「調布は何をどうする」と決めるのか。(条例を制定する)必然性はあるのか。何を盛込んで、どういうケースにそれを実現していくのか。ということになる。もう少し先へ進めると、非常に重要な論点として、3ページ目の上から「規定事項」の丸まで。ここで言っているのは、「権利は権利としての実体や実効性を備えている」ということ。

齊藤委員： 「住民」と「市民」という言葉があったが、調布の場合には、今21万の市民と言われているが、「市民」という。「21万住民」とは言わない。でも実際には21万ではなくて、(住民登録がない人も含め)住んでいる人だけでももっと多いはず。住民登録をしていない学生などは、調布の立地を考えると1万人を超えてしまうかもしれない。そういう人たちも含めて「市民」とか「住民」とか、何かにつけて「21万調布市民」とうが、あれは住人のことだと、今始めてわかった。その辺りの捉え方も、調布市というのをどう捉えるかという上ですごく大事な問題。

神長座長： 私が二つ申し上げると、「住民」というのは、地方自治法上の用語。私は調布市の「住民」ではない。もう一つは、私が以前から少しタッチして基本構想のほうには、調布市には最先端に行く企業がたくさんある。これを政策形成等、参加論にも十分に反映させるべきであるというのが政治姿勢であるし、また、基本構想の中で謳われて

いる。これは今回、まだ話が出てきていない。今の「市民」ということを考えた場合に、「企業」という確立した言葉でもって前面に打ち出したペーパーなりを作れば、何か一人ひとりの「住民」を想定した参加論とはまたちょっと違う、調布市としての特性をどう考えるかというのが出てくる。

河野委員： 住民はその市政に関わる物事には、請求権的なものがあればあるほどいい。要求したことに對して、市は、応じるようなシステムができればいい。一般的にこの条例要件として、「市民」というのは非常に広く、例えば「市民もまちづくりに参加する権利を有します」なんて書いてあるとして、その中に働く事業者、団体が全部入ってくる。おおらかに読むと、「いいことじゃないか」とよく言うが、では具体的にどんな権利があるのだとなると、「権利がある」と言ったとしても、中身はほとんどない。既存の条例をもう一度よく見てみると、具体的な請求権というものをあまり書いていない。だから、「こういうことを要求したら、市は必ず答えなきゃいけない。」というのではない。だからといって、これが全然役に立たないかということ、そうではない。他の条例とまったく違ったような異質なものを、調布は作れるかと言われると、それは無理なこと。こういう（先行例の）中の、いいとこ取りをした中で、この調布市にふさわしいものを「基本条例」とすればいい。基本的に中で書かれたものが、市民にどれだけ定着するかとなると、まずどこの市でもほとんど定着しない。読んでくれればいいほう。読めば「ああ、そうか」というぐらい。でもやはり、ないよりはあるほうがいい。前に向かって進もうとする姿勢を条例という形で打ち出しているわけだから。

神長座長： 狭い意味の権利義務関係なんていっても、最終的にそれに気持ちを込められるか。その先をさらに具体化するかどうかは、また次の世代の問題。

河野委員： そういうことになる。２段階的に考えていければいい。全部が全部とはいかない。

神長座長： 河野委員は、「法令との整合性が問題になる」と書かれているが、これは、ここに挙げられたものが、その整合性が問題という意味で挙げられたのか。

河野委員： 結局（法令と）同じようなことを、重ねていっても無駄なので、ちょっと工夫がいるのではないのか。憲法に書いてあるようなこと、あるいは自治法に書いてあるようなこと、あるいは税法に書いてあるようなことは、あえて書かなくてもいいのではないか。書くのなら、上手に入れ込む工夫があるだろうというのが主旨。あえてピックアップして批判するつもりはないが、やはり先行するものは大いに参考にしないと。

神長委員： 次の黒丸の中で、河野委員は、齊藤委員に気遣っているのでは。３行目、「その場合に、協働という理念について原理的な疑問を呈する向きもあるほか」・・・。

河野委員： 「協働」という言葉に、何ほどの意味があるだろうという方もある。言葉としては大事だが、あまり言葉にこだわり過ぎるのもどうかと。

齊藤委員： この言葉を使って、すべてを解決してしまうようなことが私は嫌。

河野委員： そういう意見をよく聞く。

神長座長： やはり最後の黒丸の最後の３行ぐらいで、河野委員は、一番自分の言いたいことを、バランスをとってうまく伝えている。

丸山委員： この条例が最高規範でないのに、色々な市で最高規範である旨を規定しているというのは、どういう意味があるのか。そこの市民が最高規範だと認めれば、最高規範であり得るのではないか。

神長座長： それはいいのではないか。「最高規範」と言ってしまうと、三鷹なら三鷹がそれをよりどころにして、すべて進めていくという意味で市民と合意すれば、我々がとやかく言う筋合いはない。

河野委員： 条例の中でやはり価値観としては一番上のものに位置付けようというのはもちろんある。ただ、あくまでも法的なレベルで見た場合には同じだということ。

神長座長： 地方自治というのは、静止的な概念ではない。動的に動いている。住民がどう考える、あるいはどうするかというのが地方自治。調布はさあどうするかと。

河野委員： それともう一つ。最高規範でないということは、この基本条例と矛盾するような条例ができたとしても、それは後からできた条例のほうに効力があるということ。結局、基本条例に違反するような条例があるなら、そういう条例を作っちゃいけないとか、できないとか、そういうことはできない。

神長座長： 法律的にはそういう議論が、色濃くなる。それぞれ並列的な条例であり、いくら「基本」と名付けていようと、後からできて、それが前の条例の内容を否定するようなことがあってもそれは構わないというが、手立てはある。政治的な宣言で言ったことを盛込んでいる以上は、市長としては譲れないというようなことで議会に限る。違うような趣旨の補充案を出してきても、再議にかける必要がある。それでもつれこんだら、住民の選挙だというのはあり得る。

齊藤委員： 一般的な条例というのは、何を決めているのか。どんな内容を決めているのか。

神長座長： まず大きく分けて、一つは調布市の存立に不可欠な、組織に関することとか。それから庁舎をどこに置くとか。それから、市議会の定数の数をどうするか。

それからもう一つは、法令によって要求されていることがある。色々なサービスの細目を、条例をもって定めることができる場合がある。あるいは法律の隙間をぬってプラスアルファをやる場合がある。

それかもう一つは、東京都が今得意になってやっている、浄化作戦的な、青少年保護条例的な、規制的なことをやるということがある。たばこのポイ捨て等もそう。

齊藤委員： 今のお話だと、具体的な案件というか、具体的な事柄、あるいは物理的であるとかいうところまでは別にして、まっこれも基本項目、具体的かもしれないが、もっとより具体的な、誰が見てもすぐわかるような具体的なことについて定めているという風に理解してよいのか。

神長座長： いや、「定めても構わない」ということ。

齊藤委員： 条例というのは、そういうことを定めている？

神長座長： 法令が、日本は地方自治と言いながら、かなりがんじがらめに自治体を縛っている。それで「法令」の、空白地帯で調布が何をやっても自由。誰からも文句を言われない。それから、一見同じようなことを定めて、例えば、犬を飼う行為ということに関しての法律は「狂犬病の注射をしなさい」ということはちゃんと言うが、それ以外のことは何も言っていない。「犬の糞を拾ってちゃんと散歩しなさい」なんてことを言うのは、別に構わない。

地方自治なのだから、その地域の特性にあったことを、憲法、法令に反しない限りで定めるのは構わない。

齊藤委員： でも実態としては、具体的な言葉というか、具体的な事案について定めている場合が多いという風に理解すればいいのか。

神長座長： 必然性があれば。「調布ではこうしなきゃならない」というのがあれば。ただ、どう逆立ちしても、色々な法制度がばっちりある。

さて、今日はぐっと議論が基本的に立ち返ったようだが、問題は、これをどうやってまとめて先へ進んでいくか。

先般来から私ども(懇談会)の要望で他の自治体へ条例について様子を聞いてみようということがあった。「基本条例」を制定したところで、その結果何かこれは積極的に変わったんじゃないかなと思われる点、あるいは消極的にこうかなというような辺りにポイントを置きながら、若干探りを入れてもらった調査結果があるということ。

事務局： 今日(資料の)31番。

<自治体への紹介について、結果概要の説明>

神長座長： これは非常に力強いかと思えますけれども、質問がある。返答が返ってきた自治体の名前は相手との関係で、マナー上伏してあるのか。それが一つと、仮にその必要性があるとしても、羅列するのではなくて、例えば「A市からは」「B町からは」とまとめてあると、すごく立体的な話になったかなと思う。「A市では、こんなことが問題になっている」という風に。

藤生委員： 三鷹では検討試案を公表した、ということが新聞に出ていた。試案では、『助役』の呼称の代わりに、市長を代理する職である『副市長』を導入、「住民投票実施を請求できる年齢を18歳とする」、試案は市のホームページで全文を紹介するほか、市役所でも配布しているとのこと。あとは、市民から要望があれば職員が出前で説明ということが出ていた。

鉄矢委員： 「庁内からの消極的な評価の反応」というのが、やはり事務量が重なったり、何か大変だと思った。これがある限りは、うまくない。推進する方向には行かないと思う。みんなで行け行けガンガンというか、両方にとっていい話で、気持ちよく仕事ができるようになるといい。

神長座長： 何やったら事務量は増加する。ただ、それを消極的な、困ったとかではなく、だからどうするというのがない。「事務量は確かに増えたが、こういう事務内容ならば本当に面白いと思った」のか、「ただ増えただけで、本当につまらないことをやっている」というのでは、全然違う。

齊藤委員： これは結局、市役所に聞いているのか。

事務局： そうです。

齊藤委員： 市民の反応はどうなのか。(照会した)市でその基本条例を定めた後に、市民から集めたアンケートとかないのか。

事務局： 「評価について調査をしたか」ということは質問したが、庁内とか職員は色々な評価をしたようだが、市民の目からのアンケートについては具体的な回答はなかった。

齊藤委員： この会の趣旨からいえば、役所の方たちの反応も大事だが、本来ならばその施行をした、制定をした市の市民の方たちが、その制定後にどのように感じているか、あるいはどのように捉えているかということも知りたい。難しいとは思いますが。そういうことも、できればどこかの自治体に聞いていただいて、データがあればいただいても手かなという気がする。

河野委員： これ、もし市民にアンケート調査をとると、怖い結果が出ると思う。「知らない」

という人が多数出る。市民の反応というのは、私もこの条例ができて、何がどう変わったかということを知りたいと初めに言ったが、現実問題としてはなかなか、そう簡単に2年や3年ではわからない。

変わるとすれば行政自体がどう取組んでいくかという姿勢が変わるのだろうが、もうまさにこれを執行する主体にかかってくる。

鉄矢委員： 一番参考になるのは、市民がどれだけ手続きに参加したかとか、どれだけ周知させるかという問題。

神長座長： これはこれでまた、きちんと検討することに。

ところで、さっきから出ていた若年層というか、高校生のヒアリングについて、現段階でどの程度のことがあるか、簡単にペーパーに沿って説明してもらうことに。ただ、今の時点で若い人の意見も聞こうというのは、若い世代へこういうことを、どう経由して引き継いでいくかという面もあると思っている。例えば、あの時こういうことを聞かれた、あるいはそういう機会があったけれども、その後ぱっとしないけれども、もう少しそれを思い起こしていこうかという、そういう態度へつながっていくか。今の時点で若い人の意見を聞くことが考え方を活性化させるとしている。

事務局： 住民自治基本条例をこれからどう考えていくかという中で、高校生、生徒にどういったことを聞いていくか。なかなか、難しい。皆さん方に御意見をいただいて、ヒアリングする前に事務局がきちっとその意向を高校生の皆さんに伝えられるか。それによってヒアリングする内容もかなり変わってくる。具体的には、5月、6月頃はどうかという話も以前あったが、もう少し内容を吟味してからのほうが良いと考えている。高校にお願いしに行くにも、きちっとした意図をお知らせし、意見交換の場を持ちたいと思っているので、十分ご議論をいただいて、準備を進めたい。

具体的には7月ぐらいかというところで、進めたい。調布市内に都立の高校が3校あるので、その皆さんにお話を伺う機会を設けたらどうかということで進めたい。

神長座長： 我々としては次の世代が調布のまちづくりをどう考えているかということを知りたい。法律論を教えてもしかたないし、「何でもいいからしゃべってください」と言っても話しにくいだろう。

河野委員： 聞く材料を作らなければいけないと思う。7月か8月というお話だが、中身を用意しなければ聞きようがない。こちらから調布についてのイメージを描いて持って行って、それについてどう思うかでないと、高校生も意見の言いようがないと思う。今、我々だってどういう風にしていったらいいかというのはイメージできていないのだから。「こういうものだ」というケースをやっていかないと。

神長座長： 私は発案者の一人。河野委員の御心配も当然。ただ一方で、あまりカチカチに固まったものだと思考の柔軟性も失われるから、私のほうで、主としてちょっと、試案らしきものを、本体は権限を鉄矢さんに委任するつもりだが。確たるものがありそうでない状態ではあるが、とにかく一歩も踏み出さないと。

次回に、私や鉄矢さんが主として意見交換して、簡単な項目を決めたい。それと、今まで庁内や、色々なグループがやってきたこと等を、この基本条例に関係するような作業が何に関してどの程度行われているかということのを、レクチャーしてもらいたい。

事務局： プロジェクトという形で検討した経過があるので、それに携わった職員に、どんな思いでそのプロジェクトに携わったか、感想等も含め、この場で意見交換をしてもら

おうと思っている。

神長座長： それは賛成。ペーパーに書いてあることは読めばわかる。「この箇所はこういう風に読んでほしい」とか、「ここで一応もめた」とか、「なおも課題になっている」とか。そういう切り口で話をして欲しい。そのほかに、「高校生との（ヒアリング）をどういう風に設定するか」というのをやって、それから毎回傍聴の方がお見えくださっているので、今日も数名の方に、伺ってみたい。一つは、さきほどからこの場でも、自治条例の基本的な性格などをめぐって色々な議論があったが熱心に傍聴にお見えになって何を期待しているのか、というような切り口でお一方。それからもう一つは、全体的な進め方について、こういう手順を進めるならこういう問題が大事なんじゃないかなという御意見。3番目は、毎回傍聴で来ているが、この審議の状況はもういても立ってもいられないとか。

除村さん： 除村（よけむら）です。

私はこの基本条例で、ぜひお願いしたいことがある。一回途中で「我々はこういう形でまとめかけている」ということを、市民に公表していただきたい。

神長座長： 中間報告的という意味で。

除村さん： はい。その意見を入れて、そこでまた練り上げていくという形をとっていただきたい。できれば日曜の昼間あたり。そうしないと、男性が来られない。

神長座長： はい、次は、全体的な進め方の話。

増田さん： 私は多摩川在住の増田と申します。実は先ほど来お話が出ているように、「基本条例」ということで他市等の条例を見ても、さすがに「基本」と名がついているように、抽象的な定め方が多い。丸山委員がおっしゃったように、抽象的な文言を条例に抱えて、それが何の役にも立たないということでは、作った意味がない。やはり作る以上は実効のあるものにしたい。特に私が実効あるものにしたいのは、市民参加を保障すること。自治基本条例の中に、少し具体的になるかもしれないが、市民参加に関する手続きを。今回調布市では、通則の「市民参加プログラム」というのを定めたが、これを単なる「プログラム」「マニュアル」ではなくて、自治基本条例の中で、市民参加手続きの規則として定めてほしい。そしてこれを、市は遵守、励行すると。それをもって市民の参加を保障するというところまで謳っていただきたい、というのが私の希望。

小泉さん： 若葉町の小泉と申します。憲法で最高法規性というのは、憲法の第8章で、92条、93条、94条、95条までが地方自治について定められているのであって、当然これに基づいた条例というものは、最高法規性を持つ。地方自治法では刑罰も定めることができる。

神長座長： 条例に付けようと思えば。

小泉さん： 区画整理事業とか、再開発事業が進められているわけだが、消防車が入っていくのには4メートルの道路を確保するのが防災上ぜひ必要であるのに、仮設建築物等、建築基準法の盲点として定められてないものが、作られている。この現状はいかように考えたらいいかと思っている。

君島さん： 小島町の君島と申します。今言った方と重なるが、河野委員がおっしゃられた、「条例だから同列だ」というところで、内容にもよるといふ風に言われたが、「やはり最高法規性を盛るべきではない」「内容にもよる」といふ風におっしゃられて、どちら

に重点があるのか、よく理解できないのが一つ。それから、時間をかけて議論をするべきだろうとあったが、そのとおりだと思う。議会でもまだ、市のスタンスも決まっていない様子だった。委員の間でも議論があるようだが、素案を行政側が作る以前に、十分な時間をかけたこの場での議論なり、もっと審議をした上での議論が必要なのではないかと感じている。

神長座長： はい、ありがとうございました。できるだけ毎回、こういう時間が設けられたらいいなとは思っている。ただ、中間報告というのは、最後のご意見とも少し共通するところがあるが、考慮の余地があるかもしれない。本当にきちんと議論して、市民、住民全体で何か面白い、調布らしさを出せれば、面白いと思っている。勇気を奮起してやっていければと思う。

河野委員： 一つお答えしておいたほうがいいように思う。私が言っていることは、法律においては題名を「基本法」としても法律としての効力が上位にくることはない。条例も同様である。仮に基本条例に最高規範性を持たせ、他の条例よりも上位に持ってこようとするならば、やはり中身をしっかりしたものを書くということによって上位に位置づける、そういった点を考えればいいのではないかということ。

神長座長： では本日は、これで閉会とする。

次回日程は平成17年5月19日 午後7時から たづくり 1001学習室