

鎌ヶ谷市自治基本条例策定委員会第3回会議 会議録

日 時	平成17年12月22日(木) 18:35～21:10
場 所	総合福祉保健センター4階研修室
出席委員	芹澤会長、宮崎副会長、渋谷委員、下田委員、鈴木委員、樋口委員、細井委員、三浦委員、石田委員、小林委員、篠崎委員、奈良委員、堀部委員
欠席委員	本村委員
事務局	海老原市長公室次長(事)企画政策課長、右京企画政策課主幹(事)企画政策係長、山崎企画政策課副主幹、杉山企画政策課主事、大田企画政策課主事補
記 録	杉山
資 料	別添のとおり

会 議 内 容

- 1 開 会 海老原次長
- 2 あいさつ 芹澤会長
- 3 会議録署名人の選出 細井委員、篠崎委員が選出された。

4 講演会 (事務局)

本日は、議題に入る前に、宮崎先生に「自治基本条例の組み立てについて」ということでご講演をお願いしております。宮崎先生、よろしくお願いいたします。

(宮崎教授)

以前にあるところで、市民参加条例策定の協力をしたことがあります。その際、行政サイドとしては「参加条例」として策定作業を開始したが、展開によっては「自治基本条例」へ、という意図があったようです。公募委員も含め、かなり積極的に議論しました。しかし、思いが強くバランスがとれなくなり、参加条例自体はできたものの、どうもしっくりいかず、委員会のあり方について訴訟が起きる、という事態にまでなってしまいました。今日は、その時のことを踏まえて3つのこととお話させていただきたいと思います。

3つのこととは、一つ目が、せっかく自治基本条例策定委員会が立ち上がったのですから、是非いい条例をつくりたい、ということ、二つ目が、市長をはじめとして行政サイドは並々ならぬ決意をもっている、ということ、三つ目が、今日の会議を含めて今後どのように進めていくのか、ということです。

では一つ目。いい条例をつくりたい、ということです。「いい条例をつくり

たい」というのはここにお集まりの委員さんそれぞれが思っただけのことだと思います。特に公募委員の皆さんはそういう意思に満ち満ちているものと思います。団体推薦委員の皆さんについては、最初はあまり積極的でない方もおられたものと思いますが、今は様々な思いを持ってこの委員会に臨んでいらっしゃると思います。

ここで確認が必要なことがあります。まず、さまざまな団体の協力で行政活動が行われていることを確認しておきたいと思います。色々な形で相互に協力しています。今、この協力がうまくいっているとしても今後どうなるかはわかりません。首長により大きく変わることもありますし、議員の交替により大きく変わることもあるわけです。これらの変化に関わらず、市としてどうすすめるかのルールを決めよう、ということで自治基本条例の策定作業が進んでいます。団体委員の皆さんにしかできないことも多くあります。

公募委員の皆さんには厳しい言い方になってしまうかもしれませんが、あえて申し上げます。様々な審議会等で公募委員が入ってきていますが、公募委員は、「市民の代表」ではない、ということをお断り申し上げます。強い関心をもって市民の意見を反映させるために公募委員が入っているわけですが、代表者ではありません。条例づくりは大変難しいものです。最終的には選挙で選ばれた人の責任となります。市長や市議会議員です。このことを踏まえることが重要です。これは、先に経験した失敗の例から感じたものです。条例づくりは本当に難しいものです。プロはほとんどいません。国でさえ法律を作るのは大変な作業で、各省庁に伝承芸のように伝わっております。法解釈は学問でも多いわけですが、立法を教えるところはほとんどありません。東京大学でも教えていなかったわけです。国会議員でもなかなか作れません。自治体でも難しいです。これまでは、準則・雛形を国が示し、これをもとに条例をつくるのが多くございました。こういったことでは対応が難しくなり、政策法務ということが盛んに言われるようになってきています。弁護士などの法律の専門家でもほとんどは立法を行うことはできません。制度を作るのは独特の技術が必要になるわけです。弁護士の方は法律解釈が専門です。

繰り返しますが、条例づくりの作業は本当に難しい作業です。最終的な条例案を作るには、何を盛り込むかを考え、要綱の形にまとめ、言葉を厳しく吟味して条例化するという作業を行います。これをできる人は非常に少ない。かなりの検討を重ねる必要があるわけです。言葉一つでも今まで鎌ヶ谷市でどう使われているか、法律でどう使われているかの検討が必要です。

「自治基本条例」そのものは、首長・議員・職員がどう変化しようと通用するものです。ある意味将来を拘束します。この委員会である程度の案がまとまった後、職員が条例案を作成し、市長が提案するかどうか判断しますが、この提案の前に政治判断が入ります。その後、議会での政治判断があります。つまり、この委員会後に、いくつものフィルターがあるということです。この段階で条例案に変更が生じた場合に、「私たちが求めていたのはこれではない」と言って、100のうち80しか盛り込まれていないということで否定してしまうのか、100のうち80盛り込まれているからいいのではないのか、という態度を取るのか、大きく分かれるところです。

思いが強いと完璧なものを求めがちです。「80実現できた」ではなく、「20削られた」となってしまいます。あまり目くじらを立てず、政治に動かされることのないようにお願いします。

二つ目。「行政サイドは並々ならぬ決意をもっている」点です。事務局の中には、かなり勉強されている職員もいます。東京大学の研究発表会で発表をしていたり、学会に出席している職員もいます。研究を積極的にしています。また、法律を専門的に勉強してきた職員をこの企画政策課に配置するという人事をしています。条例の作成は、普通の職員ではできません。こういった思い切った人事をしているわけで、行政サイドのやる気と能力は並々ならぬものがあると思っています。これだけのスタッフをそろえ、この委員会を設けてなんらかの拍子に失敗すると、次のチャンスはなかなか来ません。例えば議会で条例案が否決されたとして、再度議員提案を行うことは困難です。議会で条例案を揉んでもらい、修正を加えて議会と首長が協力して可決するくらいがいいのではないのでしょうか。

三つ目。「今後の進め方について」です。あまり細かい点を議論して、木を見て森を見ずということになっては時間ももったいないと思います。個別の語句ではなく、盛り込みたい内容を議論したらいいのではないのでしょうか。内容の議論が出来ていれば要綱の形にはなります。言葉の吟味は難しいものです。例えば「情報の公開」と「情報公開」ではまったく違うものとして扱われます。こういった議論をこの委員会で行うことは難しいと思います。

やはり、鎌ヶ谷市の特徴が条例にあったらいいと思います。そうすることで条例が自分たちのものになります。そこで重要なのは前文です。前文に何を盛り込むかは事務局で決められるものではありません。この鎌ヶ谷市のこういう条例を作りたい、という思いを盛り込むことが必要です。これまで行われてきたアンケートやワークショップなどをもう一度配慮する場としてこの委員会を活用したらいいと思います。

ここで団体推薦委員の皆さんにお願いがあります。みなさんが、この条例を大事であるとお考えいただけただけの際には、皆さんそれぞれの立場で各関係者に情報を提供願いたいと思います。「変わった市民が条例を作っている」という印象で否決されるということのないようにお願いします。

議論については、まず前文と全体の枠組みから議論されることがいいと思っています。以上で今日の話を終わりにいたします。

5 議 題 以下の進行は会長

(会長)

今日の議題は3つ用意されていますが、まとめて事務局から説明願いたい。

(事務局)

会議資料に基づき説明。

(会長)

事務局の説明のうち、まず市民アンケートについて質問等ありますか。市民アンケートについて、私自身感じたことをお話します。市民アンケートは、住民基本台帳を基本として実施していますが、これを実施できるのは市役所なら

ではです。回収率の41%は半分以下です。半分以上の人はこの問題について、どうでもいいと思っています。半分に満たない人しか関心がないわけです。これは重要な数字です。自由回答にある「誰でもわかる言葉で」という意見はとても重要です。無関心層と接点を持つとするなら、これを重視したほうがいいと思います。私も、市の条例はほとんど読んだことがありません。相当易しい言葉を期待されているのだと思います。無関心な市民に合わせると、専門用語は少なくしないと相手にされません。

では、次に各委員から何か意見や質問等がありますか。

(D 委員)

要綱案を見た中で「分かりやすいことば」が少し足りないのではないかと思います。総論と細かい部分とが整理されていないようです。これを整理してわかりやすくしたほうがいい。前文もそうですが、時代にとらわれた表現は避けて、ある程度の期間、共通の理念としてもてるものがあると思います。今後、議会にかける前のたたき台をつくる上で、この言葉を使うと他と抵触するのではないか、というような言葉もいくつかありました。

(K 委員)

今回初めて要綱案という形で提案がありました。前回は検討資料という名目。内容的に各条の部分でワークショップ案を入れるべきものもあると思います。「ぜひ」というポイントを絞って議論したらいいのではないのでしょうか。

(会長)

皆さんの意見が、要綱案に関することに移っているようですので、そこも含めて話をします。K委員の意見は、要綱化するの難しいということですか。

(K 委員)

そうではありません。今回の資料ではワークショップ案が載っていないので、対照しにくいということを申し上げます。

(会長)

ワークショップの意見が落ちているのが不満ということですか。

(K 委員)

そうではありませんが、入れるべきことが落ちているということです。まず本則の議論をしてから前文の議論をしたほうがいいと思います。

(会長)

今の提案の中で議論の進め方について話がありました。前文は最後に議論するというのはいいいと思います。本則の検討をしてみたら、前文はそもそもいらない、という議論になるかもしれません。前文から議論したら進まないという面もあります。前文は最後に議論することでいいのでしょうか。

(一同)

異議なし。

(会長)

では、自治基本条例の骨格について。この要綱案に関して何か意見等ありますか。大きなところでお願いします。

(M 委員)

結局、この条例を定めるにあたって、市民がどういう立場なのか、が重要で

す。「市民が主体」なのか、「議会・行政の助け手としての市民」なのかで全然違います。

資料③のp3に「授権」とありますが、正しくは「市議会は市民によって授権されている」ではないでしょうか。また、執行機関という言葉はよく聞きますが、説明の中で「執行機関に議会が入るという考えもあるため行政機関とした」ということがよくわかりません。「議員の責務」について、議会で議論して決めるとか言われていましたが、市民に聞くべきではないでしょうか。議員は白紙委任されているわけではありません。市民は堂々と「議員はこうあってほしい」と言ってよいと思います。本則の中に位置づけがあるから「最高規範」とうたわなくていい、ということですが、わかりやすい表現をとるのであれば、最高規範を前文でうたい、本則の位置づけで内容を書いたほうがよいと思います。そのほうが、意識としてもいいのではないのでしょうか。

(B 委員)

「授権」という言葉自体は検討の余地があると思います。もっとわかりやすい言葉にするべきでしょう。しかし、「授権」は市民が主体の表現ですので、よろしく願いいたします。

「最高規範性」というものは、憲法体系の中にある自治体でこれをうたってよいか、という議論になってしまいます。

(M 委員)

私は「最高規範」をうたいたいのです。

(B 委員)

「分かりやすい表現」「市民主体」ということは合意できていると思います。

(K 委員)

最高規範は解釈によって判断するものではなく、明記すべきと思います。憲法との関係ではなく、市の体系の中での最高規範です。

(B 委員)

法体系上、条例は横並びで特別な条例を持たないことに留意したほうがよいでしょう。

(A 委員)

タイトルに「基本」と明記されているのだから、わざわざ「最高規範」とうたう必要はないのではないのでしょうか。

(M 委員)

「基本」とついた条例は他にもあるんです。

(A 委員)

「自治」基本はこの条例だけでしょう。

(B 委員)

申し訳ありませんが、「最高規範」と入れてしまうと、議会への提案の際に削除されてしまう性格のものです。

(K 委員)

他自治体でも規定しているところがあり、問題ないのではないのでしょうか。

(A 委員)

「最高」としなくても「基本」ということで十分に意味があります。

(K 委員)

市民に対する分かりやすさという点でぜひ「最高規範」と入れたいと思います。

(D 委員)

ニセコ町では、「まちづくりに関する基本的な事項を定めるとともに、まちづくりにおけるわたしたち町民の権利と責任を明らかにし、自治の実現を図ることを目的とする。」と規定し、最高規範と明記していないが分かりやすい表現です。こういった例を参考にすべきではないでしょうか。

(L 委員)

条例ができあがった時に「難しくてわかりにくい」では意味がありません。「自治基本条例」ができあがった時に、その地域の民度がわかる、とも言われます。他自治体で、解釈によって最高規範を解釈しているとしても、鎌ヶ谷市では明記すべきでしょう。アンケートの報告でも、鎌ヶ谷市は神戸市と比べて15%程度お上意識が強い、ということでした。わかりやすく、最高規範とうたったほうがいいと思います。住民投票について、細かい要件は自治基本条例に規定せずともいいという考えもありますが、要件はある程度定めるべきでしょう。「別に定める」の別を市民は見ないと思います。

(A 委員)

住民投票も、それについての条例を作らないと実際には投票はできません。先回りして心配する必要はないのではないかと思います。自治基本条例には規定する必要はありません。「授権」については、分かりにくいので分かりやすい表現にする必要はあると思います。

(D 委員)

「授権」は同じ内容でもっと分かりやすくできるでしょう。

(A 委員)

市の他の条例は分かりにくいですが、自治基本条例は分かりやすい、というのは意味のあることです。前文では、「自分たちで考えよう。自分たちが主体である」と位置づけができればいいでしょう。下請け行政ではないということです。あえて「分権の時代」というようなことを書く必要はありません。先ほど、民度という話が出ましたが、分かりやすい条例ほど民度が高いのではないのでしょうか。

(M 委員)

前文は市民が主体となってという表現がいいと思います。社会状況は規定しないほうがいい、という話ですが、50年くらいの状況は書いてもいいと思います。住民自治という言葉ですが、ぜひ「市民自治」を使いたいと思います。鎌ヶ谷市に集う人がみんなでまちをつくらう、という意味です。

(A 委員)

「市民」の定義は知らないかもしれませんが。市民という概念はたくさんあり、定義しないと議論にならないことは確かです。鎌ヶ谷市の市民はイコール住民としていいと思います。これも易しい言葉の一つです。

(D 委員)

例えば「市民が参加できる」という表現と「まちづくりに参加する市民」と

いう表現両方が要綱案にあって、よくわからなくなっています。この要綱案のような細かいことではなく、もっと大きな部分を規定すべきではないでしょうか。参加しない市民は好き勝手やっっているのか、ということになってしまいます。自治基本条例は、もっと理念的なところでまとめるべきでしょう。

(K 委員)

「市民の権利・義務」で提案されていることは、ワークショップ案がすっぽり抜けています。これを活かすべきでしょう。こういった理念的なことを規定すべきだと思います。

(D 委員)

ワークショップ案では義務についての規定がありません。

(K 委員)

それは加えたらいいと思います。また、「～できる」で権利を規定するというのも違和感があります。

(A 委員)

権利については、憲法で規定されているものは既に現にあるわけです。自治の枠内での権利・義務をここではうたうべきでしょう。

(D 委員)

「権利・義務」といった硬いものではなく、もっと柔らかいもので規定していくべきだと思います。

(A 委員)

改めて権利・義務を定める必要はないのではないのでしょうか。

(K 委員)

それを言い始めるとすべての条文がそうになってしまいます。改めて市として定めるのが自治基本条例ではありませんか。色々な市が環境基本条例の中に環境権を規定していますが、鎌ヶ谷市にはありません。今の段階で検討するのであれば、自治基本条例に環境権を規定すべきではないのでしょうか。

(I 委員)

3点ほどあります。一つ目。公募委員は市民の感覚を入れるためにいるわけです。代表でないことは自覚しています。「最高規範」という言葉が分かりやすいというのが市民の感覚です。事務局の説明では「情報の共有」と「参加・協働」が柱だと言われました。これは、ワークショップが「住民自治」を重く見てきた結果を尊重されたのだと思います。

二つ目。「わかりやすさ」はとても大事です。自治基本条例はなじみがありません。なぜ、自治基本条例を作るのか、といったことはもったなじみがないわけです。検討過程で作成された小中学生ワークショップでの紙芝居。そこで示されたように、自治の方向・優先順位をどういうルールで定めるのかがこの条例の意味です。なぜ自治基本条例をつくるのか、というとき最高規範を入れるべき、という議論がワークショップでは出ていました。

三つ目。「環境」「福祉」「住民自治」がワークショップの求めるものでした。これが市民の感性です。矢祭町は合併しない宣言を自治基本条例に入れました。非常にわかりやすい。「合併しない」というだけでその町をイメージできます。このように目指すものを規定し、そこに向かうものとして理念が出てくるので

はないでしょうか。

(M 委員)

コミュニティについて。コミュニティはなじみがない言葉なので、定義をしたほうが良いと思います。NPO・NGOもコミュニティです。

(A 委員)

NPO・NGOはアソシエーションです。

(C 委員)

「基本的な考え方を作ろう」ということがこの委員会の趣旨です。結局私たちは、個人の力と個人個人が集まって組織になった時、個人力と組織力の差が集団としてその言葉をとらえた時、そぐわないものでも、個人としてはOKというものもあります。「安全・安心・幸せな社会をつくろう」ということに向かっていると思うので、あまり細かいことを考えるより、もっと広い部分での議論が必要ではないでしょうか。

各論に入った時、幸せにつながらないものは外していけばいいわけです。一つ一つを規定し過ぎると間が抜けることもあります。「法の網目を抜ける」という言葉もあります。市民の権利・義務は、何を目的として言葉を選ぶのが重要です。「良い・悪い」ではありません。

(会長)

様々なところに議論が拡散していますが、本日は、「体系図」については合意を得たいと思います。

(G 委員)

とても細かい議論が多いと思います。もっと易しい言葉を使い、流動性に富んだものにしておかないと、何かあったときに対応できません。基本は簡単、簡潔が良いと思います。

(B 委員)

I 委員の言われた「環境・福祉・住民自治」は、今の体系図にはありません。この視点から考えたらどうでしょうか。

(D 委員)

今、「条例」と出ているが、ここでの条例づくりは法文づくりではありません。法文づくりなら専門家に任せれば良いと思います。もう少し理念的な表現をしていくべきです。各論に入り過ぎているようです。このまま要綱案を検討していくのには相当な精査が必要です。

(会長)

今日は、この体系図でいいか、ということを決めたいと思います。大枠、この中で「これはいけない」というものはありますか。例えば、「改正」。議会にかけて改正することは決まりきったことですから、これはいけない、とか。「住民投票」は住民投票条例があればいい、とか。最高規範はいけない、とか。ありませんか。

(K 委員)

あえて改正について規定するのは、作ったら店ざらしにしないため。「一定の期間で検討しよう」ということです。ワークショップの心が入った規定です。

(A 委員)

そういうことならば、「随時検討する」ということでいいのではないのでしょうか。

(I 委員)

個人的には、29条もあると読むのが大変だと思います。行間をつなげないといけないためです。条文として、現在の体系図にある章の数、12でいいのではないのでしょうか。実際の条例となったときそれが可能かどうか分かりませんが。文章にしてまとめたらどうでしょう。

(A 委員)

他の条例よりやさしく、ということは合意できていると思います。

(D 委員)

p6のコミュニティについては、四角の中に表現された解説文のような表現でいいのではないのでしょうか。こういう理念的なものを並べて具体的なものは他の条例に譲ったらどうでしょう。

(会長)

異論がないようなので、一緒に議論することにしましょう。

(I 委員)

さきほど話に出した、市民の権利・義務のところワークショップ案が抜けているのはどういうことでしょうか。

(事務局)

ワークショップ案の一点目「すべての市民は、年齢、性別、国籍などの区別なく、一人一人の人権が尊重され、心豊かな生活を営む権利を有する。」ということについては、要綱案の他の所でうたっております。二点目については、ワークショップの求める「環境」「福祉」「住民自治」は分けて考えなければなりません。ここでも福祉は広義の福祉ですので理念・目的など全体を通して目指すとしております。また、「住民自治」は自治基本条例の本質ですので抜けることは考えられません。一方で「ワークショップ等の環境」は自治基本条例の枠内におさめてよいのだろうかということを考えます。言うなれば、「環境」は色が着いているので外し、「福祉」「住民自治」は色が着いていないので残したということです。

(K 委員)

特定のテーマを入れず、色をすべて無くしたら無色になって鎌ヶ谷らしさがなくなります。「らしさ」を出すなら、やはり環境ではないのでしょうか。

(事務局)

さきほど自治基本条例の最高規範について議論がありましたが、自治の最高規範だからこそ、特定の課題を入れ込むべきではないと考えます。

(K 委員)

策定委員会で「らしさ」をどうするか、議論すべきです。

(B 委員)

「らしさ」は入れ込み方がとても難しいため、事務局では悩んでいるのではないのでしょうか。「情報」はこれをみんなで共有しようということですが、「せつかくの環境を次代に伝えよう」という議論と同じレベルになるか、難しいところです。大事にしようとする理念を述べるのなら入れ込めそうですが、入れ

方は難しいと思います。厳密性を考えると短く、抽象的になり、その兼ね合いの問題が出てきます。全体を散文にして、誤解のないようにまとめるのは困難を極めることになります。

(K 委員)

あとは表現方法ではないでしょうか。心が通じればいいと思います。ワークショップの織り込まれた心、そのものが抜けてしまうとイケません。

(B 委員)

「環境」は開発と裏返しですから、裏から見ると別の考えになってしまいます。

(K 委員)

ワークショップ案には、自然環境だけでなく生活環境も入れてあります。「良好な自然環境」は100人中100人、反対しないと思います。

(B 委員)

それはわかりません。都市的な環境がいい、という人もいます。

(会長)

では大枠の議論は他にないようなので、体系図は今の議論を基にしたい。やさしい言葉で次回にまとめたい。次回会議以降も、今回のように細かく議論していたのではまとまらないので、編ごとに議論することにしたいと思います。

(D 委員)

よりやさしい表現でたたき台を出していただければありがたいのだが。

(事務局)

今回お示しした要綱案の1文ずつが1条ではなく、やさしい言葉にしていく作業が控えています。厳密性のあるやさしい表現から条文を作る、ということはとても困難な作業になります。ですから逆に、要綱案に言いたいことを入れ込んでいただくことの確認をお願いしたいと思います。その後、やさしい表現に直すことができればと思います。

・ 次回の会議日程

第4回会議は、1月17日（火）18：30からとなった。

第5回会議を、1月31日（火）18：30から予定することとなった。

以上で会議は終了した。