

第3回安城市市民参加条例と協働に関する指針策定審議会 議事録

日 時：平成22年9月14日（火） 午前10時から午前11時30分まで

場 所：安城市役所 本庁舎3階 第10会議室

出席者：加藤勝美委員・大参 斌委員・柴田茂博委員・古濱利枝子委員・草苺玲子委員・
小森義史委員・石川政子委員・小鹿登美委員・昇 秀樹委員

（欠席者：太田克子委員・大場順也委員・山内正幸委員・大野裕史委員・二宗博美委員）

事務局：磯村市民生活部長・犬塚市民活動課長・長谷市民協働係長・竹内主査・中山主事

傍聴者：3人

< 市民憲章唱和 >

1 あいさつ

加藤会長あいさつ

永田副市長あいさつ

事務局： 前回の審議会におきまして、市民参加条例のイメージがとらえにくい、というご意見をいただきました。市民参加条例について、より理解をしていただくために、昇先生にご講話をお願いしました。先生からは、「市民参加条例とは？－自治基本条例、市民参画との関係等－」と題して講話をいただきます。

2 講話

昇委員： お手元にレジュメと資料があるかと思いますが、これを使いながら、市民参加条例とはどういうものかということについて、簡単にお話しをさせていただきます。

順番が違いますが、**5**番をみていただきたいのですが、市民参加条例というのは、本当に「政策の実験室」です。

20世紀の自治体で作る条例というのは、かなりの部分は、自治省が「〇〇市給与条例」準則というのを作り、〇〇に安城市と入れたら、そのまま安城市の給与条例が作れる。このようなタイプの条例が多かったのです。それが、20世紀末の地方分権改革で、そういう事をやるのはよろしくない、安城市の条例は安城市で、という流れになり、国が条例準則のようなものを作るのはよくない、ということになりました。通達という形で助言をすることはありますが、その回数も減りましたし、法的な拘束力はありません。そういう関係で、市町村は大変になりました。20世紀の市町村は自治省が示したひな型を使えばよく、自治体の職員が自ら政策立案する能力がなくても出来てしまう。

ところが21世紀になると、いろいろな条例を自分で作らねばならなくなりました。最初は、情報公開条例、それから行政手続条例、個人情報保護条例、自治基本条例。これらについて国は何も示していません。47都道府県1800市町

村の中で、先進自治体がまず果敢にチャレンジして、それを参考にしながら後発の自治体がそれに改良を加え、良い条例を作ることが今行われているのです。市民参加条例もこの一環です。国は何も示していない。

今の時点で、自治基本条例、自治体の憲法は100を超える自治体が作っています。市民参加条例はまだ二桁です。そういう状況の中で安城市がどういう条例を作るのかが、今問われています。

そういう意味で、準則があるわけではないのですから、最初から100%のものを作るわけではなくて、トライ&エラーというか、多少の間違ひがあるかもしれないというリスクを冒しながら、条例ですから間違えたら直せばいいんです。自治基本条例の時にも申し上げましたが、不磨の大典（ふまのたいてん）にしてほしくないのです。もし不都合があればどんどん直していけばいい。法律とか条例はそういうものだと考えてほしい。日本の場合は、一度作ってしまうと、不磨の大典と考えることが多いですが、それは正しい認識ではありません。

②番について、安城市はまず自治基本条例を作りました。そして、自治基本条例第4条自治の基本原則で、より具体的には第14条で、市民参加の権利を保障するため、別に条例で市民参加の手法を定めること、条例を作ることを予定しています。

この市民参加条例は、安城市の憲法である自治基本条例と一体のものです。これを難しい法律用語で言いますと、憲法附属法典といいます。法律の中にも多少ヒエラルキーがあります。格の高い条例と格の低い条例があるのです。市民参加条例は自治基本条例の直接の命令で作る格の高い条例です。いろいろな条例が矛盾したことを万が一言っているとき、当然格上の方が優先します。そういう風に解釈します。ですから、今作ろうとしている市民参加条例は、憲法附属法典という位置づけなのです。

どういう意味をもつかというと、ふつう法律・条例は権力者からの国民への命令というのがメインです。ところが憲法は逆で、主権者である国民・住民が権力者に対して命令をするのが憲法です。こういう条件で権力を委ねますよ。憲法附属法典は憲法と一体ですので、普通の法律・条例とは異なり、権力者に対する命令という色彩を強く持ちます。この市民参加条例もそうです。市民が権力者である市長や市議会に対して、こういう風に市民参加しなさいよという命令をしています。そういう意味で憲法と同じ類なんです、そういう風に理解してください。憲法附属法典とはそういう意味です。

これらは、先に言いましたが、国の条例準則があるわけではありません。先発自治体が試行錯誤して作っていきます。安城市の事務局から参考資料先進事例ファイルをもらいましたが、大きく分けて市民参加条例には2つのタイプがあります。

この種の市民参加条例で、日本で最初にできたのは箕面市市民参加条例、平成9年です。箕面市・宝塚市・東海市の3つは非常に理念的、抽象的な条例です。和光市からは具体的な内容になっています。こういう場合はパブリックコメント、こういう場合は審議会に公募委員を入れなさいというように具体的なメニューが

示されています。これは先ほど言ったように進化しているのです。

市民参加条例は憲法附属法典なので市民から権力者への命令ですが、その命令が箕面市レベルは抽象的です。ところが和光市になるとかなり具体的です。だから権力者である市長としては嫌なのです、束縛がきつくなるのです。当然2010年で安城市が作ろうとすると、箕面市タイプの理念的な条例ではなく、和光市的なメニュー的な具体的なものにすべきです。安城市の事務局の原案も、具体的なものになっています。これが先ほどいった「政策の実験室」の意味です。バージョンアップしていくという姿勢が大切です。環境やまちづくりにおいても同じです。

もう一つ、条例化するという意味です。20世紀末から改革派の知事・市町村長が日本全国でたくさん出てきており、住民参加・市民参加をたくさんやっています。そのときに、条例化しているタイプと、していないタイプがあります。

例えば、秋田県には若い町長がいて、介護や住民参加にすごく熱心だったのですが、条例は作らず要綱でやっています。そこで町長選挙があつて、「福祉にばかりお金をつかって、もっと農業や公共事業にもお金を使え」という反対運動があつて、2期やったのですが、3期目の選挙で負けました。とたんに、住民参加がなくなりました。それは条例化しなかったからです。

三重県では情報公開に熱心な北川知事は条例化しました。そのため現知事は情報公開に熱心ではないが、条例化していますから後戻りできません。情報公開条例を止めたりできません。

条例化しておくことの意味は、権力者が変わっても最低限の、ここで言えば市民参加の制度、枠組みを権力者に命令する、残しておくことにあります。そうしないと、権力者が変わったとたんにレベルが下がる、ということが現実に日本ではある。

安城市においても、単なる内部要綱ではなく条例を作るということは、市長さんや議会が変わっても、市民参加を大事にしてやっていくという意思表示ということ。それを止めようとする自治基本条例や市民参加条例を廃止しなければならないが、後退しようとする必ずマスコミや市民から叩かれることとなります。そういうリスクを犯してまで、政治家はそういうことをしません。つまり、後戻りがきかない、そういう効果が条例にはあるのだということ。つまり、

④番について。市民参加にはいろいろなパターンがあります。市民が行政に参加するパターンで、これは行政基本条例となります。それと市民が議会に参加するパターンです。

これまでの日本の地方議会は市長が市民参加をやっていると議会軽視だという人が多かったですが、これは二元代表制の何たるかが分かっていないからです。議員内閣制だったらそういう批判があるんですが、二元代表制は市長も議会も直接市民から選ばれるため、市長と市議会とが、どちらが市民の民意をより代表しているかを競い合う関係です。そのため市議会も市民参加をやらなければならないのです。

名古屋市議会は河村市長に批判されるまで何もやっていなかったですよ。批判されるようになって市議会への市民参加をやるようになりました。金山駅で市民に直接語りかけるとか、市民に2分ずつ話してもらう市民集会とか。

ところが、日本は二代表制を戦前に経験していなかったの、国会の議員内閣制のように、民意を代表しているのは国会しかない、内閣総理大臣は国会が指名します、内閣は国会に対して責任を負うことになります。だから内閣が直接市民参画を行うと、議会軽視だというのは論理が合うということになります。しかし、二代表制は、まったく違います。

名古屋市の騒動は困ったものだと思いますが、二代表制を広く知らしめたことは、結果的に良い学習の機会になるかなと思います。

市民は行政に対する市民参画と議会とに対する市民参画があります。それを詳しく定めるのは議会基本条例です。また権力に参画するだけでなく、非権力者、例えばNPOやコミュニティ（自治体）に参画する場合があります。

安城市の自治基本条例は、行政と議会を両方含めて市民が安城市政を任せるからこういうことを守ってくださいよという権力者に対する命令書です。その自治基本条例と一体としての、憲法附属法典としての市民参加条例を今作ろうとしているのです。

市民と行政との関係ですが、1つは今言ったような、主権者である市民が権力者である行政に対して、重要なものを決めるときは参加させなさいよという市民参加条例。もう一つは、行政が市民団体・NPO、自治会を支援するルールを決める市民活動支援条例もあります。これらは全く別のものです、ベクトルが逆です。補助金は行政が支援する。ではなくて、今ここでやろうとしているのは、市民が行政に対して命令をつけるもの。同じ市民参加なんです、ベクトルは逆です。

（資料：6先行自治体とその規定内容）

市民参加条例にどういうものがあるのか、高橋さんという岩手県立大学の先生が研究しています。理念型・メニュー型の2タイプがあります。今回お渡ししているA3資料では理念型は省いています。

市民の行政への参加権を明記するかどうかについて、例えば情報公開条例では、市民の知る権利を条例の中に書くかどうかというのがあります。私は両方の立場があると考えます。これ（市民の行政への参加権）は抽象的ですが、裁判では影響します。これが書いてあると、市民参加寄りの条例の解釈となります。抽象的に市民の知る権利が書いてあるかどうかで判決が変わります。裁判官が解釈するときに、知る権利を保証している条例ならば、かなり情報公開の方に踏み込んだ解釈をします。

安城市でも他の自治体でも問題になるのは4明確なマッチングルールです。何を市民参加の対象にして、どういう手続きでやるかということです。安城市の原案をみると、マッチングルールはほとんど書いてないみたいです。

どういうことになるかということ、メニューとしてはこういうのがあります、でも、それをするときどの市民参加をするのかは行政の裁量に任せられるというこ

とになります。私としては、程度問題になりますが、抽象的でもいいから、マッチングルールについて1行くらい設けて書いておいた方がいい気がします。

市民提案手続制度については、自治法にも、イニシアチブとあって、市民が条例を直接提案できる制度があるのですが、それをもう少し簡素化しようというねらいです。これは地域の実態によっていろいろかと思えます。

住民投票制度は、どう考えるのか、入れるのか入れないのか。先ほどの条例でいいますと、市民参加条例に住民投票を入れる条例と、住民投票だけ別出しの個別条例を作るところもあります。

市民参加条例に規定すべき内容として、こういうものがありますので、自治体によっていろいろですが。私は、全部が全部入っている方がいいと考えているわけではなくて、安城市においてこれまでの政治行政でどの程度市民参画が行われてきて、どこまでなじんでいるのか。条例を作るのですから、同じものを追認するのではなく、それを120%くらいに充実させたレベルのものを今は作っておいて、それをどんどん充実していく。不磨の大典ではなく、市民参加が充実してくれば、条例そのものを変えて、さらにバージョンアップして、どんどん市民参加のレベルを上げていくのが実際的な、望ましい姿だと思います。

市民参加の実態がないのに条例だけ立派につくると、法規範そのものを守らなくてもいいものだという、市民に対して間違ったメッセージを与えかねないですから、安城市の実態を踏まえて、どの程度盛り込むかを安城市に考えてもらえればよいと思います。

～10:35

3 議題：市民会議の最終素案について

加藤会長： 議題の市民会議の最終素案について、事務局より説明をお願いいたします。

事務局説明： A3版資料「市民参加条例（市民会議）素案の概要」、A4版資料「市民参加条例（市民会議）素案」を使用して説明いたします。

先回の審議会において、委員のみなさんには第8回市民会議の内容までを説明しております。それ以降の9～11回の市民会議にて、条例の内容の話し合いを進めてまいりました。その中で市民会議としての市民参加条例の素案をまとめましたので、本日お持ちいたしました。基本的に本日の資料は正式な条文として仕上げる前の段階のものでありますので、内容についてのご理解・ご審議をお願いいたします。

「市民参加条例（市民会議）素案の概要」（別添資料1－2参照）説明

この資料は、市民会議で話し合った市民参加条例の構成の中で、特に必要なキーワードとして出されたものを一覧にしたものです。

「市民参加条例（市民会議）素案」（別添資料1－1参照）説明

*実線で囲まれたものが市民会議の素案、その下に自治基本条例の解説が掲載。

*破線で囲まれているのが市民会議で話し合われた内容です。

素案全体を通してボリュームが多いので、構成や項目等を整理してもう少しスッキリさせること、言葉遣いをできるだけ平易なものにすることを提言します。条文の検討時にご勘案ください。

～ 11 : 03

加藤会長： ありがとうございます。続いて、市民会議の会長から、あんねっとの意見で補足があればお願いします。

小森委員： あんねっとの代表小森と申します。わたしからは3点ほど追加いたします。まず、先ほど昇先生のお話の資料に、項目があったかと思いますが、住民投票は別として、他の項目については、ほぼ網羅されていると考えています。

それから、従来安城市でも、市民参加はやっていないのではないので、この条例ができると、従来やっていなくて、やらなければいけなくなることが3つあると思います。1つは「実施状況や予定の公表」で、毎年1回市民参加の状況と計画を公表することが義務付けられるということ。2番目は、「市民政策提案手続」。3つ目は「推進評価機関の設置」です。そんなに今やっていることと変わるわけではありませんが、この3つが新たに加わると思います。

あと、市民会議の正副会長案として出した中で、結果的に素案には含まれなかったものが3つあります。1つは、子供・障がい者の特出し。これは、みなさんの意見で反映しませんでした。2つ目は市民参加推進計画。これはそこまでの必要はないのではということ、条例案には反映していません。3つ目はボランティアとかボランティアコーディネーターです。市民参加の実施段階での、ほとんどは、計画段階での市民参加ですが。以上のことが市民会議で議論した中で特徴的でしたので、補足いたしました。

加藤会長： ありがとうございます。では、ただいまの説明についてご質問がありましたらお願いいたします。

柴田委員： 内容についてはではないのですが、項目のくくり方について疑問に思いました。

「14-2. 広聴」について、これだけなぜ14-2となるのか、付け加えるなら、15にして以下変えればいいのかと。説明をお願いします。

事務局： すみません。「-2」は消すべきだったと思います。ここに至るまでに、項目立てをしていく際に添削し、便宜的に14-2としてあります。意味はございません。

昇委員： 住民投票はしばらくやらないですか？別立てで考えますか？

事務局： 住民投票は、自治基本条例の中で別に定めるという風に定められておりますので、市民参加条例の中に含めるという方法もありますが、住民投票は別に考えていこうということで除いています。

大参委員： 「市の責務」の「職員への啓発、研修」について、ここである程度議論する

ということですが、なんとなくおかしいと思いましたので。職員への啓発、研修については、市がきちっと、企業でもボランティアでもきちんとやっていることで、条例で謳うのはおかしいなと思いました。

事務局： 職員の育成・市民の育成については、(市民会議において) かなり時間を費やしました。特に、職員の責務については、自治基本条例の中にも明文化されているんですね。ですから、ここで載せる必要はないのではないかと、という話もありましたが、逆に、条例ができますと、当然職員に対して研修も啓発も行っていきます。「あんねっと」の意見の中にありましたように、最終的に決着がつかなかったわけですが、文面をどうするか、表記をどうするかをこれから検討していきたいと考えています。大参委員の、載せなくてもいいのではという意見も聞かせていただきます。

大参委員： 確かに、町内会の委員をやっていると、市の職員の参加が少ないという町内会の意見が多いんです。ですから、地域の方から言わせると、おっしゃることもよく分かりの気がします。しかし、基本的には条例で謳うのは不具合があると思うので意見を述べました。

昇委員： 技術的な話ですが、「市民参加の方法」7-2、7-3はマッチングルールにあたりますよね。私が見落としたのは、斜め読みをしたからですが、法律上のテクニックから言うと、対象(what)・方法(how)・それをどうするか、というのは別々の条文にした方が、市民にとってもわかりやすいですし、法技術上もいいと思います。他市の先行例を見ても別に作っています。内容は、ここで書いてあるものでいいと思います。

事務局： 先程、講義の中でもマッチングルールが掲げられていないということですが、7-2、7-3には、「一つ以上は取組みます」、また「多くの意見を求める必要があるものについては2つ以上の市民参加を求めます」と書いてあるわけですが、正確なマッチングルールがこの表現でいけるかどうか、はあるのですが、これも含めて別の条項にするか見直していきたいと思います。

草薙委員： 「市民の責務」は、市民に対して、ものを言うときには気をつけて言えよ、という意味がそこにあるように感じて、もう少しちょっと、もちろん責任を持つて言うのは当たり前ですが、もう少し一人一人の市民が自由に声をあげられるような文章の方が、市民会議で作っているから、自己規制がこういう文章を作らせるのかもしれないが、もう少し自由にものを言ってもいいよ、という文章があってもいいなと思います。

もう一つ教えていただきたいのは、「市民政策提案手続」は、ぼかしてあるのですが、書いてあるだけという感じがします。例えば、次にどう細かく規定するのはどうなっているか教えてください。わかりかねます。

事務局： 「市民の責務」については、そのようなご意見があったということで、検討します。

「政策提案手続」について、そういうものがありますよ、ということで、それ

以上具体的な事は書いていません。先ほども言いましたが、人数を何人にするか等最終的に決まっておりません。今ここでは、「一定数」と書いている状況ですが、条例として、「一定数」ではおかしいのではないかとということで、人数も今後明記していく必要があるのかと思います。こういった形で手続きを出すかといったことも、ここでは出ておりませんが、例えば規則などで明記をする必要があると考えています。

会長：以上で議題については、終わりにいたします。

4 その他

事務局：本日、事務局がご説明した内容は、市民会議で話されたものを素案として出させていただいております。その内容を、皆様にご説明し、直すべきところは直していきたいと思っております。また見ていただいて、何かお気づきの点があれば、事務局に連絡をいただければと思います。

次回第4回審議会を10月14日に予定しておりますが、検討していただく条例案は、素案を条例に仕立てていく際には言葉が変わってまいります。その点も読んでいただいて、先ほど難しいというご意見もありましたが、また説明させていただきますので、よろしく申し上げます。

先に申し上げましたが、3月上程にむけ、10月14日審議会には、最終案の提示をさせていただきますので、ご協力をお願いいたします。

以上で、第3回審議会を終了いたします。ありがとうございました。

11：30 終了