

「(仮称)白岡町自治基本条例(白岡町まちづくり条例)をつくる会」

第1回全体会議・勉強会の議事録(H21.8.9)

【1 委嘱書の交付と自己紹介】

- 1 開会 折原課長
- 2 委嘱書の交付 小島町長
- 3 小島町長あいさつ
- 4 委員自己紹介 各委員が名簿順に自己紹介
- 5 つくる会の運営支援について (株)ソーシャル・アクティと事務局が順次自己紹介
- 6 議題

- (1) 「(仮称)白岡町自治基本条例(白岡町まちづくり条例)をつくる会」の趣旨説明、役割及び制定に向けたスケジュール等について

事務局 今、皆さんに配布している名簿は、氏名のみとなっております。委員の皆さんの了承が得られれば、住所・電話番号を記載したものを次回に配布したいのですがいかがでしょうか。

各委員 異議はありません。

事務局 次回の会議で、住所・電話番号を記載した名簿を配布します。事前学習レポートについては、8月22日(土)までに、事務局へ提出してください。各委員に費用弁償を支払うため、次回までに口座振込書を提出するようお願いいたします。なお、すでに町の登録されているかたは、口座振込書の提出は不要です。

日下委員 この会議は報酬なしのボランティアと聞いていましたが、費用弁償が出るのでは、名称が違うだけで同じではないでしょうか？

折原課長 費用弁償とは、委員が会議に出席するために要する交通費相当として支給しているもので、報酬とは異なるものです。

神田委員 自治基本条例と総合振興計画が、まちづくりを支える2本柱とのことですが、総合振興計画の内容は自治基本条例の趣旨に基づき作成されるべきなのではないでしょうか。

折原課長 自治基本条例は、自治体の最高規範として、「まちづくり」の基本的な理念などを定めるものであり、総合振興計画は、まちづくりの指標として、一定期間中に達成すべき目標を設定し、その実現のための施策を体系化したもので、それぞれ特徴が異なるため、それぞれの特徴に応じた役割分担により、ともにまちづくりを支える2本柱であると考えています。

利根川委員 町民憲章と自治基本条例の関係はどのようになるのでしょうか。また、この条例に罰則を設けるのでしょうか。参考資料で添付されている市町の中で、住民という用語を使っていたり、市民という用語を使っていたりと分かりづらいのですが、白岡町ではどちらを使うのでしょうか。

折原課長 町民憲章は町民としての心構えなどを定めているもので、自治基本条例は、住民投票など住民参加制度も含め定めているものです。

罰則についてどうするかについては、皆さんのこれからの話し合いの中で議論していただきたいと考えています。

住民や市民などの用語については、理由があって使いわけている可能性がありますので、白岡町の自治基本条例を作成するにあたり、用語の使い分けも含めて議論をお願いいたします。

(2) その他

今回の会議は、平成21年8月22日(土)午後1時30分から、庁舎4階 特別大会議室で行います。

* * * * * 休 憩 * * * * *

【2 勉強会】

1 講演会「なぜ『自治基本条例』が必要なのか」

牛山教授 自治基本条例はどういうものかということをお話させていただきます。

なぜ自治基本条例が必要なのかということについてですが、すでに全国の自治体で200近い自治体が自治基本条例を策定しております。自治基本条例はもちろん他の自治体が行っているからやるといふ類のものではないし、また法律上策定しなければいけないものでもありません。

しかし、皆さんのレジュメの冒頭に書きましたが、地方分権が活発に議論され、地域の実情にあった行政が必要になってきたことから、地域に最も身近な政府としての「白岡町」の役割が重要になりました。私は白岡町の皆さんとすでに一年以上前から、様々な議論をさせていただいていますが、白岡町は協働のまちづくりに早くから取り組まれていると思います。自治体はみな同じようなことをしていると思われがちですが、かなり力の差は開いてきていると感じています。

そういった中で白岡町がこれから地域住民の信頼の応える自治体づくりをどうしていくのが大切であり、これからの自治体は、役所が何かやっていくというだけではありません。また、自治体行政というのは住民と一緒に担っていくものであるとか、あるいは責任を果たしていくということです。もちろん役所の責任を放棄してもらっては困りますが、行政だけで全ての公共サービスや地域の安全安心を支えていくのは事実上不可能になっていますし、また、地域の治安の問題や高齢者福祉などの様々な施策について住民の皆さんも一緒に考えていかないとはいけません。これは財政面、また地域の身近なことについて自ら解決していくコミュニティの努力などが必要になってきています。

「地方自治というのは何か」をレジュメに書きました。しかし、この地方自治は小学生の頃から教えてもらっているものです。しかし、いざ振り返ってみるとそもそも自治体とは何なのかがなかなか分からない。

ご承知のように、明治以来官治集権と言われ、都道府県というのはそもそも行政区画です。国の出先機関として仕事をして、市町村がおかしな行動をしないように見張っていました。そういう中で市町村は基礎自治体として住民の自治的な組織として生まれながら、国の出先機関の下に置かれてきたことがあります。そういう中で、分権と協働、そういったものを定めた条例をつくることの意味は何でしょう。昨今条例のあり方について役所の方の常識とは違うあり方が議論されてきました。

通常、今までは国が法律を作って、自治体はそれに基づいて条例をつくるのが当たり前だったのですが、昨今は国に法令がなくても条例を作る場合があります。環境問題等々で国が決めた基準よりも厳しく自治体が規制していくこともあります。これも上乘せ条例や横出し条例という形で認められるということが議論されています。そして現在の国の地方分権推進委員会でも条例による法令の上書き権について議論しています。

つまり、住民の身近なところで、住民の身近な問題について対応していくための条例についても政府で議論されています。その委員会が出した第一次勧告には「生活者主体の地方政府の確立を」という副題がつき、国の文章として初めてだと思われる地方政府という言葉を使いました。

例えば白岡町であれば、白岡町政府という government があって、当然 government は住民がつくれますから、そういったあり方や考え方が必要なのではないかなというようになっています。そういった意味で、この自治体がある意味ミニ国家、あるいは地方の政府として様々なことを決めていくうえで、そのルール、大元になるもの、国では憲法ですが、そういったものを作っていくてもいいのではないかなという議論が全国各地で起こってき、この自治基本条例というのがつくられてきました。

そういった意味で地方分権時代にふさわしい自治体のあり方というものは一体何なのかということで自治基本条例というものが出来てきたということです。

また、これは仮称なので、自治体によっては、まちづくり基本条例やまちづくり条例といいます。レジュメに自治基本条例の制度設計と書きました。では、何を条例化するかといいますと、議会・行政それぞれが運営するときの住民との約束事です。例えば住民の皆さんの意見をしっかり聞いて行政運営や議会運営していく、それは当たり前ですが、実際には選挙以外に住民に何が出来るでしょうか。当然地方自治法でも住民発議、あるいは解職請求などが定められていますが、それらに加えてどんなものがあるでしょうか。

昨今ですと、自治体における住民投票のあり方の規定や住民に対する広聴・広報の充実、情報の公開や情報の共有、こういったものについて定めるような条例が増えてきています。さらに、それらに先立って分権自治体としての理念、白岡町の歴史や文化、町の成り立ち、などもあるでしょう。そういったものを踏まえたうえで、どうしていくかということがあります。

このようなことを踏まえて皆さんに自治基本条例を議論してもらうわけですが、一番大事なことは、この自治基本条例を住民の皆さんでつくるとのことだと思います。もちろん町民全体からみるとごくわずかな人数の方々ではありますが、ここに集まれた皆さんはここに手を挙げられて議論したいといってきた以上、町民の中でやる気と能力と意欲がある知恵の結集だと思います。

だからこそ、それを活かして全体の議決をしていただくのが議会になります。また、町長さんはそれ以前に町民代表として皆さんの意見が本当に正しいかどうかをご判断されるのではないかと思います。当然この会の意見は尊重していただかなくては困るわけですが、町民の皆さん、町長、議会の三者がきちんと作っていくことによって、この条例はこの自治体の仮に憲法といっていますが、憲法としての役割を果たしていけるのではないかと思います。

条例の位置づけですが、ここでは白岡町というところにおける最高規範、条例の最高規範であることをいっています。そこでは、何を規定していくのでしょうか。さきほど資料に宮代町や大和市の条例がありましたが、皆さんにお願いしたいのは、他の自治体の条例をベースに議論することはありますが、初めから他の自治体の条例を参考にしないで良いと思います。また、立派な条例を作ろうと思うと、これは実は簡単で、力のある行政法学者に日本で一番いい条例をつくってほしいと言えば良いだけです。

しかし、こんなことは意味がありません。やはり白岡町の皆さんが自分たちの課題、それから行政が直面している行政の取り組みあるいは住民の地域の課題などを出しあって、必要があれば改

正・発展させていくということで今の白岡町の現状に見合った条例というものを是非つくっていただきたいと思います。そうでないと住民が見たときに納得しませんし、皆さんがせっかく集まられた意味がなくなってしまうと思います。皆さん自身が積極的に町の課題や行政に必要なことなどを出し、この条例をまとめていただくことになると思います。

実際には、町の法制担当の方が訴訟に耐えうるような形で文言を整理し、違法性がないことを議論されると思います。しかし、町民の皆さんになるべく分かりやすい文言にしようなどの意見はどんどん出てきていいと思います。そして町民の皆さんが理解可能な分かりやすいものをつくっていくことになると思います。

住民の権利と責務については、非常に勉強していらっしゃる住民の方から「憲法というのは権力を縛るためにあるものではないか。だから住民の責務を書くべきではないのではないか」という意見が出ます。しかし、先ほど申しましたように国とは違いますので、その辺をどのように理解するのかということもお考えいただけたらと思います。

そして行政の役割について、また執行機関、市長、職員などの役割についてはどう考えるかについてもあります。また行政運営と住民参加のしくみについては、そもそも自治体が計画行政というのをやっていかななくてはならず、この条例で定められたルールのもとで中身を作っていかなければいけません。さらに住民参加のルールや議会・行政の組織運営と住民の関係なども議論になると思います。

それから昨今の自治体行政運営で非常に重要になってきていることは、情報の問題です。従来情報公開といわれてきていましたし、広聴・広報といわれてきていましたが、昨今は行政が保有する情報は、個人的なものやプライバシーに関するものを除いて住民が知るべきだということから、情報共有がでてきています。これらは参加・協働の前提になるものとして重要なものとして位置づけられています。

それから議会の問題ですが、これも非常に重要であり、皆さん自身が議会をどう捉えるかを考えていただき、場合によっては議会の方とお話していただくこともあるかと思います。ここで一つ問題となるのは議会が議会基本条例というのを考えていくとするならば、どのような関係になるのかということです。多いのは、自治基本条例では極々簡単に議会の位置づけや方向性を書いて、あとは議会基本条例に委ねるといったことがあります。その辺のところは議会の方との意見交換を通して考えてもらうことになると思います。

次に自治基本条例制定のハードルとレジュメに書きました。自治基本条例を作るなら住民投票をやったらどうかという意見があります。議会の議会議決で条例が出来上がりますが、住民の皆さんからすると、住民投票をやったほうがいいのではという意見もあるのです。しかし、条例は議会が作れるにも関わらず、住民投票がないと作れないといってしまうのは、場合によっては地方自治法に違反する可能性があります。条例なので今後改正するときに必ず住民投票をするとなると、かなり手間隙もかかります。その辺をどうするかがあるでしょう。

参加・協働で条例を作るということがあります。自治基本条例というのは制定することの意味もさることながら、皆さんが議論して条例を作るというところに非常に意義があると思っています。議事録公開や住民との意見交換会などを緻密にやることによって、皆さんの意見がより町民全体の意見になっていくことになります。ある市ではパブリック・インボルブメントと称しまして住民の

皆さんの意見を聞く会をたびたび設けておりました。住民の皆さんや商工会議所やNPOの皆さん自治会連合会等々に出かけ、実に100回以上行われていました。回数は問題ではないですが、できるだけそういった努力を与えられた条件の中でやるべきだと思います。また議会の皆さんと積極的に意見交換を行うことで町民全体の意見に近いものとなることを考えることが、自治基本条例を作るうえで非常に重要だと考えています。そういった意味で自治基本条例制定そのものが、住民の参加・協働の営みになっていくと思いますし、やはり白岡町で自治基本条例ができるということが本当にこの町をどのようにしていくかということにつながると思います。

埼玉県は自治基本条例を制定している市町村数が非常に多いところです。そういった意味で熱心に自治基本条例に取り組まれている県だと思います。そういう中で議論を活発にし、いいものを作り上げてもらいたいのです。稀にこの条例は理念だけで、作っても無意味なのではないかという意見もあります。ある市では、法制担当は、自治基本条例と整合しない文言や内容については議会に諮って、条例を改正しています。つまり理念だけの条例ではないのです。実際にここで決められたことを他の政策に反映していくなどのことをやっています。その意味でこの自治体のルールとしてしっかりと位置づいていくものであるし、そうでなくては困るものです。その点をご理解いただいた上でこの条例の実効性そしてこれからの町のあり方を決める方向性を考えていくことになると思います。

先ほど憲章との関係性との質問がありましたが、自治体憲章というのは多くの自治体で町のあり方、町民のみなさんの考え方を大枠で数行に渡って書いてあるものが多いです。

もちろん、それらとの整合性を議論してきながら、今度はそれよりもう少し細かいルールを定めるといった法規範になっていくと思います。そして総合計画等や行政の計画はこれらのルールに基づいて制定され運用されるということになります。自治体の総合計画は行政計画なので、基本構想しか、議会では議決しません。そういう意味で行政計画より住民・議会・首長がつくった自治基本条例のほうが上位にくるのではないのでしょうか。自治基本条例が自治体の憲法として上位に位置づけられながら総合計画等がすすめられていくのではないかと思います。皆さんが議論される自治基本条例というのは非常に重要であり、皆さんの意見を戦わせながらまとめていって欲しいと思います。いずれにしても、非常に重要な条例でありますのでぜひ様々な面からご審議いただきたいです。

以上です。

神田委員 法律は最低基準を定めているのではないのですか？

牛山教授 法律の内容により異なるため、最低基準であるかどうかはケースバイケースです。ナショナルミニマム（国がすべての国民に対して保障する最低生活基準）という意味ではその通りです。

古嶋委員 住民と市民の使い分けがありますが、市民の使い方については、一般的な意味についての理解が認められていると考えて良いのでしょうか。

牛山教授 市民については、正確に使いかたが決まっているわけではありません。しかし、市民運動というような場合には、市民に特別な意味がこめられていることがあります。

神田委員 誰が守るための条例かを考えて作成するべきだと思います。

日下委員 自治基本条例は「町の憲法」とも呼ばれますが、実際には既存の条例との関係も考える

必要があるのではないのでしょうか。

牛山教授 自治基本条例については、理念にとどまらず、具体的な仕組みなども考えていく必要があります。既存の条例との相違があるのかなど、現状を考慮する必要はあると思います。

折原課長 条例をつくる会の皆さんには、条例の素案を作成いただき、最終的には議会の議決により決定されることになります。

牛山教授 今回の「自治基本条例」は町を良くしていくためのきっかけであり、この条例を制定することで、新たな個別具体的な条例が必要となる可能性はあると思います。

2 「これからのまちづくりへの想い」

名簿順に各委員が「これからのまちづくりへの想い」や公募委員への応募動機等を発表しました。