

「(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2回全体会議・勉強会の議事録(H21.8.22)

【1 全体会議】

- 1 開 会
- 2 本日の進め方について
- 3 前回欠席者の自己紹介
- 4 折原課長あいさつ

【2 勉強会】

- 1 講義「自治基本条例制定に向けた論点整理」

牛山教授 前回はなぜ自治基本条例が必要なのかと、その背景や分権時代における役割などを話しました。今日は、条例の具体的な中身の問題、作り方、議論の際の留意点などについて私なりの知見を述べさせていただきたいと思います。

今日も論点整理ということでレジュメをお配りしました。地方分権改革の意義と課題については、自治体の自己決定・自己責任を強く意識したものでした。そして自治体で“最高の規範”をつくっていくことに求められていることは、白岡町ではどのような自治を進めてくのかということです。さらに、地方自治というのは何かについて考えていく必要があります。

レジュメの2番の自治基本条例制定の意義について書きましたが、自治基本条例の基本的なルールというのは地域で決めていくことになります。背景には、今までは、国や県が決めたことを自治体職員がなぞって仕事を進めていくというやり方が一般的でしたが、これからは、白岡町らしいやり方でルールを決めて解決していくということが必要になったことです。また、白岡町の住民の皆さんが自分たちの生活を守り、考えていくという観点でやっていくべきです。もちろんきれいごとではないので、力関係や地域の事情はあると思いますが、そのような状況になったときに、どんなルールで解決し、行政はどんな立場で関わり、住民はどのように関わっていくのかを決めることが、この自治体の一種の憲法である自治基本条例であります。

それから、一般の住民の皆さんと行政との垣根を取り払い、住民と行政が一緒になって地域づくりをしていくことが、今の時代には必要だと思います。そのような意味で自治体行政を見直していくためのルールはどのようなものであるか、それに関連して協働推進、市民参加のあり方をどのように位置づけていくのかをルール化することになるでしょう。

もう一つ、非常に大きなポイントは、自治基本条例は自治体の憲法と言われています。しかし、「憲法は権力を縛るためにある」と言われる面もあります。政治権力が市民の生活に介入したという歴史もありましたので、住民の権利は書くが、住民の責務や役割は書かないほうがいいという意見もあります。また、白岡町の行政が暴走しないように歯止めをかけておくというのは必要なのかかもしれません。

しかし、私は自治体というのは住民も一緒になってつくっていくものだと思います。また、地方自治の場合には国政とは比べようもないくらいの直接参加の機会が設けられています。例えば、条例の制定や改廃についてのイニシアティブ、解職請求、監査の請求、さらに住民投票などがある

ります。このように自治体には直接参加の機会が多いのです。そうすると、白岡町民が行政を監視するだけで良いのでしょうか。地域の中で住民の皆さんがどのような役割を果たすのか、また、最近では「責任」という言葉が使われていますので、住民がまちづくりに参加の仕方をどうするかを町民全員で考える責務や役割を書くというのは、十分ありうることだと思っています。

そこは先ほどの憲法の主旨にそぐわない部分であるかもしれませんが、皆さんの議論次第だと思います。そのようなところも皆さんの議論のなかで方向性を決めてほしいと思いますし、最初に議論しておくとうまいでしょう。根本の問題として自治基本条例がどういう性格のものなのかを議論しなければいけないと思います。

当然ながら、これが憲法や法律に抵触してはいけないわけですから、ただ意見を言うのではなく、現状を踏まえた上で、別の表現で課題解決にするにはどうしたらいいか、という知恵を出していくことが必要でしょう。一方で、法律や法令を自治体が、どう解釈して実際に運用していくのかという問題はかなり議論の余地があります。自治体の憲法だと言うからには、白岡町においては他の条例を自治基本条例に合わせて作り、また職員の皆さんは自治基本条例に基づいて仕事をしていくことになるでしょう。また、もし住民の責務や役割を書き込まれれば、当然住民の皆さんはそれに従って生活の基準を考えなくてはなりません。もちろんどのくらい具体的に書くかという問題はありますが、皆さんはどんどん意見を言って頂くのが良いでしょう。私や事務局から課題を掲示することもあるでしょうが、そのときはあくまで、それを皆さんで精査していくことになります。このように「憲法」といっても国の憲法とは違う部分があることはご理解の上で、自治体の最高規範であることを考えてください。

続いてレジュメの三番に移ります。自治基本条例の制定状況があります。自治基本条例の名称や形態は様々です。例えば、まちづくり条例といってもハードの都市計画の部分でまちづくり条例をもっている自治体もあり、名称からくる印象も様々だと思います。名称というのは重要ですし、住民の皆さんが受ける印象に影響してきます。なるべく住民の皆さんが自治の基本だという印象をうけるような名称にするべきだと思います。

続いて、中身の問題についてです。皆さんがこの条例にどのぐらいの内容を書いていくのかということです。自治の基本理念を定めるだけで、残りは全部他の条例に委ねるという一番狭く小さい条例がありますが、住民参加や住民投票、行政の施策のあり方、議会のあり方などの広い範囲を決めていく条例のほうが一般的だと思います。しかし、全ての施策について書いた条例にしてしまうと町の施策を強く縛ってしまうことになりますし、皆さんが全ての施策について吟味して詳しく規定することができるのかという問題が出てきます。

そこで、議論する際には条例のボリュームやサイズ、領域などをどのくらいの範囲で考えていくのか、ということも最初に議論していく必要があると思います。もうひとつは議会の問題についてです。議会のあり方については場合によっては議会の方々と意見交換するとか、議会がその部分だけ原案を提出してくるという場合もあるでしょう。私は自治体の憲法である以上は議会についても書き込む必要があると思っています。

こういったことも踏まえてレジュメの4番では、どうやって条例をつくるのかという話になります。私は、ここは非常に重要なことだと思います。前回もお話したように立派な条例なら簡単につくれます。コンサルタント会社に頼むか、多くの学者を呼べば簡単につくってくれるでしょう。しかし、

委員の皆さんがしっかり議論するというのが一番大事だと思います。住民の議論を縛ってしまうのでいけないという面もありますが、議論がいつまでもまとまらず、終わらないこともあるので、当面はある程度の期日をゴールとして目指して努力していただければと思います。その努力というのは、合意形成をするということを目指にすることです。今は議論の仕方として多数決民主主義から討議民主主義とも言われています。

前回も言いましたように多数決と言うのはあまり用いないほうがいいと思います。なぜなら、皆さんは形式的に代表としてここにいるわけではなく、意欲とやる気があって集まられているわけです。皆さんは知恵を持ち寄ってくださっているわけであり、この知恵をまとめあげるのが皆さんの重要な役割でしょう。皆さんが多数決をとられても、それは皆さんの中での多数意見であって、町民の多数意見かどうかはわからないという前提で町長や議員は判断するでしょう。多数決をしたかどうかは議事録を見れば分かり、どのような意見が出たかは分かります。

少なくともこの会で少数の意見を押しさえつせずに合意形成にいたる努力をするべきだと思います。合意できない場合もあると思います。その場合は町長や議員に投げたということであり、多数意見と少数意見を明確に分かってもらえば良いと思います。できるだけ皆さんの中で合意できるように努力してもらいたいです。皆さんがご意見を曲げる必要はなく、自分の意見が相手の意見の中で有効に機能するためには、「ここはこのような工夫をして少し引くけど、相手とこのように合意した」という所を探れるかどうか大切でしょう。このようなことが、住民参加のルールだと思います。そのためにワークショップなどをやっていただくことが、非常に重要なものになります。

それともう一つは、皆さんご自身が町民全体の意見に近づく努力というのも考えてもらいたいです。例えば、行政区で様々な意見を聞く、シンポジウムを開く、場合によっては行政区長会や商工会、地元の企業、市民活動団体な方々との意見交換会もあるでしょう。そして住民、議会、行政の合意を、どうやって白岡町の憲法をつくっていくか問われると思います。しかし、当然うまくいかないこともあるでしょう。そのために、合意形成をするにはどうしたらいいかを考えていただきたいと思います。

そして、恐らくこの自治基本条例ができると、白岡町は、市民参加条例とか協働推進条例、住民協働条例など様々なことについて取り組まなければいけなくなると思います。そのときに白岡町では、討議民主主義や合意形成民主主義を続けていくための基本になると思います。その大本になる自治基本条例をつくる時に、皆さんが合意形成に至った過程を記録に残し、町民の方や他の自治体の方に示すことが非常に大事だと思います。そういった意味でこの制定過程というのは非常に重要であります。この制定の仕方というのは、この条例の改廃についてどうしていくかについても関わってくるのであり、皆さんの審議は非常に重要で、今後の白岡町が長く続いていく中でどうやってまちづくりしていくかの基本になります。

私はこの条例の制定で、議会・行政・住民の関係は大きく変わると思います。行政が近代化されて行政機能が高度化していくなかで住民は行政にさまざまな仕事を預けてきました。行政に税金を払っている以上、それなりの責任を果たしてもらうことが基本でしょう。しかし、財政についても考えなければいけません。行政は税金でまかなわれて仕事をやっていきます。よって、自治や協働について条例に書くことは、理念にとどまらずに住民の生活に具体的にその影響が反映される可能性があります。さらに、具体的に市民参加のシステムの条例化や住民投票について書いて

いくことにもなり、私は自治基本条例が理念にとどまる条例ではないと思います。議会や行政のやり方の見直しや、他の条例がこの自治基本条例に合っているか、組織の見直しなどに関わっていくと思います。また、「この条例が対象とする人は誰か」という問を一つ考えても、状況は大きく変わってくるでしょう。今は地方自治法では「住民」は、白岡町に住民票を有している人について町政が行われるというのが基本になっています。

しかし、白岡町に通勤、通学している人達もいます。「町民」や「住民」という言葉一つ決めるだけでも大きな波及効果があるでしょう。さらに、白岡町の特性を入れると、自治基本条例によって自治体の在り様が規定され、変わってくると思います。

最後に議会のことを書きました。なぜなら議会との関係が難しいと思うからです。皆さんの会は「知恵の結集」をするものであり、議会は住民の「代表の集まり」です。あくまで、この条例について最後は議会の多数決で決めてもらうことになります、この「知恵」というものをどのように考えるか。皆さんが知恵を結集して町長に案をだし、それを議会でしっかり論争できるように準備してもらいたいと思います。折に触れて議会とは意見交換をし、風通しの良い関係をつくっていくことが必要でしょう。議会から案をいただき、検討することもあるでしょう。この委員会の議論の透明性を高めていくことも考えていくことが必要であることを再確認していただければと思います。

以上です。

利根川委員 自治基本条例という名前は、住民には内容が分かりにくいので、住民参加条例などの分かりやすい名前にするべきではないでしょうか。

折原課長 条例の名称については仮称であり、今後、委員の皆さんの協議により決定していただければと考えています。

利根川委員 町の広報紙も十分に読まれているとはいいい難いと思います。どのように住民の意見を取り入れていくのでしょうか。

折原課長 地域住民や学生との意見交換会の開催、町ＨＰへの情報の掲載、パブリックコメントなど、より多くの方法で住民の意見を取り入れていきたいと考えています。また、町内の行政区長によって構成されている白岡町行政区長会の自主活動でも、本年度は自治基本条例をテーマに取り上げています。

利根川委員 行政区長については最近知ったばかりですが、どのような立場の方たちなのでしょう。また、学生との意見交換を行うとして、対象はどの程度を考えているのでしょうか。

折原課長 行政区長とは、町の非常勤特別職で、町内にある４５行政区から地域の代表として、それぞれ１名ずつ行政区からの推薦により町長が委嘱しています。職務の内容は、「町からの依頼・報告事項等を地域住民に対して伝達・周知していただくこと」、「町の広報紙、回覧文書等の配布をすること」、また「その他、町長が認めた事項」として、各種委員会などの委員をお願いすることがあります。学生の対象は、高校生以上が目安と考えていますが、詳細は未定です。

牛山教授 条例の効力は、年齢に関わらず全体に及ぶものです。しかし、対象となる町民をどのように規定するかによって範囲が変わってきます。また、他の例では、子どもも年齢に応じて政策形成に参加できるとしているところもあります。

利根川委員 この条例では罰則について定めるのでしょうか。

牛山教授 この条例は、住民や行政の理念や、住民参加のあり方を示したものであり、罰則を設ける条例とは、性質が異なるものだと思います。

利根川委員 それではただの理念条例になってしまうのではないのでしょうか。

牛山教授 この条例は「自治体の憲法」とも呼ばれるもので、自治体の最高規範となるものであり、既存の条例や新規の条例もこの自治基本条例の趣旨に合うよう変えていく必要があります。

住民にとっては、理念条例と言えますが、行政にとっては強制力をもった条例だと言えるので、ただの理念条例というわけではないと考えています。

櫻井委員 この条例を制定することで、何かが変わるのでしょうか？

白岡町住民協働町民推進会議で提言書を提出しましたが、活用されていないイメージがあるのですが。

牛山教授 この条例は自治体の最高規範であり、制定後は、既存の条例や新しい条例など、町の政策決定にも影響を与えるものです。この条例を制定したからといってすぐに何かが変わるわけではありませんが、漢方薬のように徐々に町を良くしていく条例だと思っていただければ良いと思います。

折原課長 条例の議決は議会が行うものであり、この条例に関して議会も関心を持っていると思います。

日下委員 この条例に、政策をどこまで入れるのでしょうか。

牛山教授 自治基本条例に政策的な内容をどこまで入れるかは、それぞれの自治体ごとに、どれだけその政策を重視しているかなどによって異なります。

例えば、ゴミの問題などは自治基本条例で定めるよりも、個々の条例で定めるべき内容だと思います。しかし、その問題が重要と考えるのであれば入れても良いと思います。

佐々木委員 この条例は、作る過程が重要なのでしょうか？

牛山教授 作る過程はもちろん、この条例自体も重要です。この条例は、町の最高規範に当たるものであり、それを作ろうというのですから、十分に住民の理解を得られないまま条例を作るわけにはいきません。その意味で作る過程が重要であると言われています。

櫻井委員 議事録はどこまで正確に残されるのでしょうか。

折原課長 議事録については、語尾の修正など若干の修正は別として、全て残す形になります。

* * * * * 休 憩 * * * * *

2 情報交換会

各委員が、「これからのまちづくりへの想い」を語りました。