

新米原市のまちづくり基本条例をつくる会レポート：11

2005.11.26 19:00 第11回新米原市のまちづくり条例をつくる会開催

“第11回新米原市のまちづくり基本条例をつくる会”を、米原公民館2AB研修室で開催しました。今回は、第10回で各グループワークの検討内容の発表を受けて、条例の全体像などを各グループで討議した内容を発表しました。そして、これまで検討・協議してきた内容を基に顧問である富野教授から試案の提示がありました。また、条例前文を検討する前文起草委員会が設置され、いよいよ条例を形あるものにしていく段階となりました。今後は、試案を基に条例文案の検討を各グループで行い、表現等を含め条文づくりを行っていきます。



第11回基本条例をつくる会の様子

当日は、以下の日程で会議が進められました。

[会議日程]

1. 開会
2. 会長挨拶
3. 協議事項
 - 講師：龍谷大学法学部教授 富野 暉一郎 氏
 - (1) グループワーク発表
 - (2) ブロック別（章立て）の整理 - 試案説明
 - (3) 条例前文について（前文起草委員会について）
4. 閉会

次回は12月5日に、各グループで検討した条例の全体像を発表することになっています。

[議事内容]

1. 開会 (事務局)

2. 会長挨拶 (会長)

さて、先日旧近江町の史跡めぐりを、社会福祉協議会の健康環境ウォークというのがありまして参加してきました。ご承知のとおり旧近江町は「近江母の郷」ということでまちのイメージを高めて、まちづくりを進めてこられたところです。その中で特に、古代から近世にかけて、母や妻の立場から男性を支えて、そしてたたかき生きて活躍をしてこられた、そして日本の歴史を動かすほどの力を発揮してこられた歴史上の人物になっている神功皇后、あるいは来年NHKの大河ドラマで演じられる山内一豊の妻千代、それから福田寺住職のかね子夫人にかかわる史跡を訪ねてきました。私はこの3人の女性の活躍を考えると、旧坂田郡、新米原市ですが、交通の要衝として日本の歴史・文化の通り道に、はっきりかたちになって、この地の人々や文化に大きな影響を与える。そして繁栄を得、豊かな地域や人あるいは文化を育んできた、そういう思いを強くしたところです。

今晚は、これから各グループでグループワークの内容を発表いただき、また富野先生にコーディネイト・ご指導を賜ることになります。

この条例をまとめ上げるタイムリミットもだんだん少なくなって参りました。

今晚、短い時間ですけれども、内容の濃い時間にしていただきますよう念じまして、最初のご挨拶にさせていただきます。よろしく申し上げます。

3. 協議事項

アドバイザー：龍谷大学法学部教授 富野 暉一郎 氏

(富野教授) それでは、皆さんどうも今晚は、皆さんに宿題をお願いして、今日はまちづくり条例の基本的な骨格の部分を大まかにおきたい、これが1点です。そのために、前回お願いしていましたグループワークの成果を発表していただくと同時に、私なりにとりあえずこんな考え方というのをつくりましたので見ていただければと。説明については後でしますけれども、とりあえずつくってみました。それを踏まえて、一応のこういう項目はだいたい置いたほうがいい。それからこういう項目・この部分は、残すのであればこんな風がいい。定義で住民というのはこういうことだというのはここでやっておきたい。

それからもう一つは、ひとつおり全体の姿が見えてきましたので、いよいよ前文ですね。全体的な精神、理念の部分です。これは歴史性であるとか、このまちの特徴であるとか、将来の展望、光というものを、合併した新しいまちとして市民統合のシンボルとして制定していく。それで、今日は議論というよりも、案を作るということです。起草する委員会を立ち上げて、次回までに前文の案をつくっていただいて検討するというです。

大変タイトな日程ですが、今日もよろしくお願ひしたい。

それでは最初に各グループの皆さんに、グループワークで議論したところをご報告

いただければと思います。概ね 10 分以内ぐらいでお願いします、それでは 班の方。

(班) 今晚は。 班の検討内容について報告させていただきます。検討課題は総則、基本原則についてです。前文が確定していない状況の中で、総則は非常にむずかしいという面もありますけれども、条例の中で、安全で安心、思いやりあふれる住みよいまちづくりを念頭にしたいという意見がありました。

そして、わかりやすい言葉で条例をつくるという意見が特に強くありまして、他の市の条例にあるような解説は設けなくて確定できないかという意見がありました。その他、自主的な、自己責任を伴った市民の参画を促す、より開かれた市民自治、安心で頼れる市民福祉を目指すことは、はっきり謳うことが重要であるという風に集約されました。特に自治組織として現在の規定というのがあるのですが、これは非常に多数の仕組みになっていてよくないという意見があり、行政の請負的性格になってしまっているので、脱却することが必要である。自治組織としては小学校区単位で組織をして、整理して行って、そのような区の現状や行政への要求代行的機能部分から脱却することが必要であるという強い意見がありまして、行政の方もこれについてやはり結論を出すということですね。行政の事務委託については別の方法、大都市なんかの方法にシフトした方がいいという点もあります。

そして、基本原則は自立を柱として、前文でそれを入れたほうがいいという意見もあります。また、市民参画、市民と行政の協働、情報公開・共有、人権尊重、地域社会の連帯というものを基本原則としておきたい。地域社会の連帯ということでは、コミュニティという言葉は使わないでいこうという意見でした。最初にも言いましたように、安全、安心、思いやりのある住みよいまちづくりを目指すことを基本原則としたい。その場合に、「市民」とは誰を指すのかもはっきりしておくことが必要ではないか。そこに住む人、働きに来ている人、学びに来ている人、市内に事業所を置いて事業を行っている事業者もすべて市民とするという意見もございました。それから議会との関係についても意見が出まして、条例制定をスムーズに行うために議会側の考え方も聞く場、また行政側・市長や教育長や財政担当責任者等の考え方を聞く場も必要ではないかという意見もございました。特に、合併しました米原市は財政的に非常に逼迫しておりますので、これをどうするかということも重要な問題ではあります。将来を見据えて、次代を担う子ども・若い人たちの意見も重要である。若年齢層の人をいかに多く市民に迎えるかという視点の基本条例でありたいということですね。やっぱり若い人が集まる市でないと活気がないので、やっぱり若い人のことも考えてもらう必要があるのではないかと思います。そして、情報は多くしないで、基本的なものだけに絞ることをしたいという意見もありました。それから情報公開の迅速性を図る点から、ITを活用して、今の米原市ホームページについてはあまり十分ではない、専任の職員を置いて、公開する情報はすべて公開するような方向で条例も記入していくと。そして最後に、住民投票についても一項を起こす必要があるのではないかという意見でした。以上です。

(富野教授) どうもありがとうございました。基本原則のところを中心に議論していただいたようですけれども、それでは 班の方をお願いします。

(班) それでは グループですけれども、全体を通した章立てとしての形はまとまっていないのですが、前回ワーキンググループで話をさせていただきました自治・行政に関しての話した内容を確認するという意味合いでの会議で、内容については自治会であったり、市長・他の執行機関、そうした形である程度まとまっているのではないのかなというような話でございます。その中で市の役割の部分のところでは4項目ほど前回の資料で挙げさせていただいていますが、その中の自治体運営の理念については総則なり前文等の中で盛り込んでいくべきものであろうと。それと、経営システムの明確化については改めてこの項目で具体的にどうしているではなくて、全ての条文等の中に散りばめていく、こういったことを念頭において進めていくべきであろうというような内容で話がありました。それと情報の公開、説明の責務、これも別立てで情報公開についての項目を設けるべきであって、特にその中でパブリックコメントの具体的な内容を盛り込む方がいいのではないかというような意見等も出ていました。整理していく中で議論になったところが議員の責務のところ、議員の責務の中でももう少し議員の方々に具体的にどういったことをしていただかなければいけないかということ、それを盛り込んでいく必要があるのではないだろうかというご意見と、あくまで基本条例ということですので、漠然とした中でそれに基づいた具体的な内容をそれごとに考えていくべきであろうというような話も出ています。それと同じような内容になるのですが、市長の責務の中で、常に市民の意向を把握しなければいけないという項目についても、ある程度具体的に盛り込んだほうがいいのかというご意見もあったのですが、これもいま議員の責務のところでも申しましたとおり、あくまでも基本条例という形ですので漠然と決めさせていただいた中で、具体的にどういうことをしていくのかというようなことは、その次に決まってくるものであろうというような話でまとまっておりました。以上です。

(富野教授) どうもありがとうございました。それぞれの章立ての考え方について、ご意見をお出しいただきました。どうもありがとうございました。 班の方をお願いします。

(班) 班のご報告をします。それで、全体の報告をするのと、あと5カ所ほど話が盛り上がったところのお話をしたいと思います。構成はどんな感じかなというので、総則があって目的、定義。定義のところ、市民、事業者、参画、協働、対等性、まちづくり。そして第2章の基本原則、ここはほんとにじっくり話し合わなければいけないところだねということで、人権尊重、情報の公開と共有、市民の参加・参画。ここに市民の定義をしっかりと明確にしていく必要があるのではないかと、どこまでの方を市民というんだろうか、働いている人とか学生さんもやっぱり含めたいねと言っていたのですけれども、そういうところもきっちりしたほうがいいねということでした。そして協働と“市民活動は自主性を基本とし尊重されること”そんなようなことを入れて欲しいねということ。そして、第3章が市民の権利と義務、これはあとでまた

申し上げます。そして、第4章が事業者の権利と義務、第5章がコミュニティ、そして第6章が市側に関するところで議会と行政機関、第7章が他の行政機関および関係機関との関わり、ここのところも後でお話します。第8章が情報、情報の共有化・個人情報保護の保護・説明責任。そして第9章が住民投票、第10章が条例の位置づけと改正手続き。

そこで、ちょっと盛り上がったところをお話します。第3章の市民の権利のところをあえて義務としたのですけれども、条例的表現は多分“市民の責務”ということをお聞きするのではないかと思います。ここで義務って書いているのは責務より厳しい義務ではなくて、私たちが出したのは議会だとか市側・行政機関側に求められているような厳しいものではなくて、もっと天然的義務のようなもの、たぶんそんな区分に市民が負うべき責務はなるのではないだろうかということでした。そのところをちょっと条文の中で、表現をうまく分けてできたらということで。そして、第5章のコミュニティです。これが、良い日本語があれば、ぜひ富野先生に誰もが、お年寄りの方もわかる日本語で是非つくっていただきたい。コミュニティ、共同体、暮らしからの面の共同体であり、みんなが力を合わせられる、その辺のところを定義のところ言葉を決める必要があるのではないかと考えています。3点目と致しまして、コミュニティを動かす組織のところ。私たちがこの間ずっと話してきて、米原市のいいところはコミュニティが崩壊していない、推進体制がきちんとしている、これをどうつなげていくか。それと同時に、新しい緩やかな柔軟性も入れていただく。その時にどういう風につくっていくかということで、ここのところは崩壊する前にきっちりとする必要があるし、大事にしてほしい。そして第7章です。他の行政機関および関係機関との関わりということ話をしてきたのは、米原市とか住んでいるコミュニティも残っていく、国も残っていく、でも県というのはこれからどうなっていくかわからない。滋賀県はもしかしたらなくなるかもしれないので、50年先を対象としたこの条例で、どんな風に表現したらいいのかということです。以上です。

(富野教授) 論点が明確になったようですね。では 班の方。

(班) 班です。職員ワーキングの2名の章立て案をもとにして意見を盛り込んでまとめていったわけなのですが。富野先生も前回おっしゃった留意点も何点かありました、それを念頭に置きながら50年後の米原市でも使えるような内容にしていこうということで話し合いました。

結論から言いますと法律ができないのが、補完性の原則という言葉と、役割分担それから協働が土台になっていくというのが私の共通認識です。まず、最初に前文を置く1ページにありまして、前文の中には、米原市の潜在能力を確実に継承させていこうという部分が来ますし、50年後の米原市、将来どうなっていくのかということを見越した前文にしていきたいという風に考えます。次は山場として、自治の基本原則ということで“補完性の原則”、この言葉は多摩市の基本条例の方から引用させていただこうかということで、このグループの中で話をしていて一番じっくりくる言葉だ

など思いながら、それぞれの出来ることをしていこうという補完性の原則というのを大事にしていこうというもので、全ての項目になるようなことです。次に市民、事業者、議会、行政の責務を書いて、次に役割分担と協働ということで、先ほどの補完性の原則を借りるような形で、役割分担と協働ということを書く。そして市民自治協議会について、自治体的に見るあり方、このあたりについて一点。次に政策評価がありまして、国・他の機関の関係、そしてそのあと最高法規、住民投票がでできます。

論点になったことについては、先ほど 班の発表でありました市民の責務のように、市民については義務にするか責務にするかということで、いろんな条例を比べました。多摩市では、例えば発言責任義務ですとか、ニセコの方では参加についての定義だけであったり、それぞれ捉え方が違う。ただ、責務が一般的に使っているなということで、ここでちょっと議論になりました。結論から言いますと、どちらかというともちづくり参加ということについては自らの自主性を重んじる“責務”の方が馴染むのではないかということで意見がまとまりました。次に市民自治協議会についての思いなのですが、50年後に自治会がないのではないかと富野先生のご指摘もありまして、実態の観点から本当の自治会ってなんだろうということを考えていくところから始めました。将来的には校区単位になっているところもあり得るでしょうし、行政への要望事項が非常に膨らんでいっているのが現状であります。その中で、次に出てきたのが、自治コミュニティとテーマ・コミュニティのあり方ということです。割り切っていかなければならないのは最近台頭してきたNPOの関係ですね。自治会という組織は隣組の組織としてより必要になっていくでしょうし、かといって隣組的な組織だけでは限界がでてくるということで、もう少し出来ない部分とかの問題も位置づけていく必要があるということで、この部分についての議論になりました。私は今、色々な地域の中で、行政も市民もできない部分を自治会なり企業が、それぞれできない部分を補い合いながらやっていく部分がありますので、そういったものを市民自治協議会という枠組みの中で位置づけていくということで考えています。それと市民の権利と責務のところ、子どもの権利についてと生涯を通じて学ぶかという視点が必要ではないかとのことでした。この基本条例の趣旨がまとまっていった時に、条例の趣旨が全うされるための教育という部分が必要になるだろうということで権利と責務の中に入れていこうということです。それと議会の話にもなりまして、チェック機能、政策評価についての話になりました。議会でも権利という話もあったのですが、権能という形でしっかり役割として位置づけていくべきだろうと感じました。そして、全体を通しての基本理念、まず土台としての補完性の原則があって、その上に役割分担としてすべてを、事業者・市民・行政も議会も含めて役割分担を持っているということで一本化していこう。その上にそれぞれの立場の協働が出てくるということです。ちょっと長くなりましたが、以上です。

班はワーキング参加者が欠席のため発表なし

(富野教授) どうもありがとうございました。本当に忙しい中でいろいろ議論していただいて、

論点の整理が随分できてきたなという感じがします。

それで、これから具体的に、骨組みをまとめていく段階になるかと思います。見せていただいたときに、大まかな要件はかなり似ているという感じがしますよね。しかし、大筋を考える上で、どういう内容でどういうところが変わってくるか関係しているわけですので、今日 班の方でいただいた議論の内容とか、それぞれ皆さんまとめて話していただいた内容を踏まえた上で、項目の整理と盛り込んでいく具体的内容を少し議論していきたいと思います。それで、私の方では中味の方をこういう書き方があるんじゃないかなということでも少し多めに書いておきました。それぞれ皆さんのお気持ちの部分ですので、そういうところを少し多めに書いておいて、それを参考にさせていただきながら、次回は中身の検討ができるようにしたいということです。これで土台ということではありません。例えばこういう書き方があるかもしれない。こういう項目の組み方があるかも知れないということです。

それで、まず何をやるかということですが、目的のところは、最初この条例はなんのために作るのかということになります。前文というのは理念、まちづくりをこれからこういう風にやりたいと。この条例というのは具体的に何を目的にして作るのかということ様なことを作り出すので、これはやはり最初の目的規定・総則といわれて、分からなきゃいけないです。用語の問題でしたら、目的でもかまいません。で、そこに何を盛り込むのかということになります。このあたりは、基本的には皆さん方が自主・自立のまちづくりということを仰っているんですね。それから役割分担に関して、どのように表現していくか。それから最終的に条例をもって何を實現しようとしているのか、その3点ですね。それあたりを書いたらどうでしょう。それからもう一つは、これから具体的に色んなことを議論していく上で考えなければいけないのですが、分かりやすくすることと、それからいわゆる解説や運用の方針を別につくるかどうかということになります。そこで問題が起きます。というのは、やさしく書こうとすると説明しなければいけないです。つまり、これは何を意味しているかということを知るようにしなきゃいけないんです、条文そのものを。そうすると長くなる訳です。実は条例というのは解説を元々つけて条例になっていないですね。条例というのは条文だけです。それでは分からないので、どういう意味という解説を付けて、要するに取り出して読むんですね。ですから、条例をつくる時には、条例の条文と、解説と、それから解釈運用の3つを基本的に考えながら、並立というのか、こういう形になるのですけども。そういうことを考える時に、条例の条文の分かりやすさというのはどこに求められるのか。つまり、ちょっとわかりにくい表現になってもシンプルにしちゃって、解説の方を読んでいただければわかるようにして、できるだけ条例そのものはシンプルにしてしまうというやり方がひとつですね。それからわざわざ解説を入れるのは大変だからということで、やり方としては条文そのものを少し長めにつくってその条文の中で取り扱う。そのところは、どちらが読みやすい条例になるかというのはなかなか難しいところですね。そういうことで、それをちょっと

考えながらお話を聞いていただければと思います。それから、「ですます調」と「である調」のことで。皆さんがおつくりになる時には、別に「ですます調」でもかまいませんし、「ですます調」で書ければそれはその方が市民の皆さんにとっては非常に分かりやすい。ただし、義務であるとか責務であるとかの言葉の差異だけは、キチッとどちらかでやっておかないと条例になりません。使う範囲が明確になってないと使えないですね。だいたいこの3つくらいを考えながら議論したいと思います。まあそういうことで、総則・目的というのはそういう風に、何をベースにして・何を目的にして、どういう結果を書くかですね。

2番目に定義、今言った言葉合わせをどういう意味で使っているかというところですね。定義は書き上げていたらきりがありませんので、できるだけ基本的な、この条例ですと大事な言葉だけについて、あるいは区別しなければいけない言葉についてだけ定義として持っているんですけどね。例えばここで、「米原市」「住民」「市民」「市」「事業者等」「協働」「持続的発展」と7つを挙げたとしますね。これ、かなりしつこいといわれるんですよ。米原市と、住民と、市民と、市と、事業者等としますとね、何故こんなに分けなきゃいけないんだとなるんですね。でもこれは、例えば“市”といった時に、例えば“お役所”だという意味もありますし、あるいは住民の皆さんとお役所とを全部含めた米原市、それから地理的な米原市という受け止め方もありますね。それから憲法なんかでみます地方公共団体としての米原市ですね。色んな意味があるわけです。“住民”という言葉と“市民”という言葉を皆さんはそれぞれお使いになっていますね。でも、行政用語として“住民”というのは非常にはっきりした形です。住民登録した住民ですね。だから住民しか投票権がないし、公民権がないんですね、地域の公民権ですね。要するに住民登録をして、市内に住んでいる人を住民というわけです。これは非常にはっきりしている。“市民”というのは法律用語ではないので、もしこれを使うとすればどういうことを意味している人がこの市民という、どの範囲なのかを明確に決めなきゃいけないですね。じゃあ、“市民”だけにしてしまえばいいんじゃないかということですね。もし、住民という範囲と市民とが違った場合ですね、全部“市民”でくられてしまうと、じゃあ公民権・投票権というのは住民の基本的な、法律的な権利にかかわる部分がごちゃ混ぜになってしまう。特に問題になるのは住民投票ですね。米原市の市民の皆さんの色んな受けとめ方とか、どの程度盛り込むのか、どの程度の厳密さをそこに要求すればいいのか。逆に、解釈運用のところではピシッと定義を練り直して、条件的には動かせるように整理しておくというやり方もありますから、そこら辺は皆さんに考えていただきたいと思います。それから先程もちょっと議論の中に出ていましたけれども、例えば米原市に通ってきている学生とか、あるいは観光でこられている方とか、色んな方がおられますね。在住外国人の方というのは比較的、外国人登録の点から定義しやすいですね。だけど、それ以外の概念はなかなか定義しにくいです。ですから、そういう利害関係者といわれている人たち、こういう人たちを改めて定義するのかどうか。あるいは、市民、住民と

在住の外国人登録を有する外国籍住民を“市民”として、とりあえずとしての利害関係者として一つにまとめてしまおう。そういうやり方もありますので、これは少し皆さんにも考えていただきたいですね。それ以外に、市内には“団体”というのがありますね。いわゆる組織が、法人格を持っている組織と、法人格を持っていない組織があります、これはまったく違うわけですね。そうすると、事業者や企業と、それからいわゆるNPO、あるいは地域の活動団体、それから法人格を持っているいわゆる財団とか市の関連団体。そういうようなものも入れられるわけです。今は民法法人として整理しているだけで、なかなか難しいわけですね。そういうことで、いわゆる組織というものをどういう風にとらまえるかということからすると必要なわけです。一応ここでは事業者というのは、事業者等というのをつくって、“等”というのは事業者とそれ以外のものです。事業者とは市内に事業所を有する営利団体、つまり利益を追求する団体である。それから、それ以外の団体として、市内に事業所または活動拠点を有する営利を目的としない団体、この場合は財団も入るし、法人格を持っていないようなものを“団体”として書こう。法人格を持っているものがある場合、これからは“法人格を有する団体”という風に逆に書かないといけなくなる。特に、そういうことが必要になってきます。それとまちづくりに関して、市民と行政との色んな関係が出てきますが、そこでやっぱりきちり定義しておかないといけいないというものがあると思います。私は、ひとつはやっぱり“協働”は今まで馴染まない、辞書にもまだ載っていないような言葉です。ですからこれはやっぱり条例としてはどうしても定義する必要があります。参加・参画についてはどういう風に定義していくか、あるいは定義するべきかしないべきかということですね。参加というのは比較的よく使われていますが、参画という言葉はやっぱりまだまだ馴染みのない言葉ですね。だから“参加”“参画”“協働”という3つの言葉を、コンプリートにそこで定義するのかどうかと考えるとどんどん増えるんですけども。特にわかりにくい言葉だけ定義するのか、あるいは全部できるだけやるのかという問題があるということですね。総則のところには「自主自立の精神に基づき世代を超えて住み続けられる」という言葉があるんですね。持続的発展とか、そういうことというのは如何に取るか、というのは私たちだけのものではなくて、次の世代に色々責任を持たなければいけないし、要するにこのまちというのは共有しているんだということですね。あとの世代に対して責任を負うんだ、そういう概念が“持続的発展”、そういう概念ですね。別にこれにこだわる必要はないですからどうぞ自由に考えて。そういうことで、用語の定義というのはこの条例の中で使う大事な言葉ですね。それから、これはきちと最初にいっておかないと混乱するようなことについて、できるだけシリアスに・的確に・できるだけ短い言葉ではっきりと決まりを決めるということです。ここがあまり多くなると、せめて7つ8つでも多いくらい、できたら5つくらいにしてやりたいなど。言ってみれば、いわゆるキーワードを解説した部分だと思っています。

それでその次は、基本原則です。基本原則というのはこの条例の目的を達成するた

めに、これは区分で表現すべきではなくて、全体に、中ですべての項目、すべてのまちづくりの課題に関して重要な部分を別途決めていきたいという部分ですね。だから、そういう意味では個々のテーマについての書き込みではないほうが本当はいい。ただし、非常に重要であれば、これはまちづくり全体にかかる問題だからということは構いません。先程あった教育ですね、市民の教育を受ける権利、そういうことがもしあったら入れるほうがいいかもしれないですね。教育の分野の問題だけじゃないですね、これはまちづくりの基本にかかることだと、人材育成問題とかと考えるわけです。それで、いくつかあるんですけども、ひとつ主権在民みたいなところを書いてあります。まちづくりってやっぱり市民が主権者なんですね。これが大事なところですけども、やっぱり自分たちが自主独立でということの意識が違うんですね。やっぱり自分が主権者であるという自覚だと思うんですね。そういう意味では、自覚してくださいということを経済として置くよりは、主権であることでそういうことをやっていきましようという姿勢であってもいいと思う。リンカーンの言葉を引いて「住民の、住民による、住民のための」ということを入れたんですけども、ここでは住民という言葉を入れています。何故かという、主権者という言葉を入れた以上は住民でしかあり得ないと思うんです。ここは市民という言葉を採用しない、もし主権者という言葉を使うのであれば、多分主権者となると、選挙権、被選挙権を含めて投票権すべて持っていないんじゃないという前提になると思うんですね。そうすると、今現実には選挙権を持っていない、被選挙権を持っていないという状態の時に、この条例の中で決めるかという問題がありますので、そこであえて“市民”と“住民”との書き分けをするような選択が出てきた。それから、役割分担と協働についての規定があります。このあたりは基本原則ですので、ごく大きな原則をできるだけ書くようにしています。それから、持続的発展が出てくる。ちょっと私がこだわったのは、この米原は合併したまちであるということ。それぞれのまち、旧町村のまちの特性をこれからも残さなきゃいけないんですね。それがどう全体と整合していくのか、そこのところは十分議論していく。そういうことで書き込んでみました。一つは人権尊重から出てきた。人権尊重と直接書くかどうかは別として、今度は市民と書きました。つまり主権者とは関係なく、「すべての市民は人として尊ばれ」これは人権問題ですね。「その性別、社会的地位、人種」これ人種です。「出自および公共的な活動による不合理な差別から守られる権利を持つ。」これ、実は不合理なということで、全部認めるという風に言えない部分もあるわけですね。それは何故かという、外国人住民の方は法律によって差別を受けざるを得ないところもある。そういうことも考えて、こういうことを書き込む時に注意しなきゃいけないこともでてくるという一つの例として。それから2つめは、地域的な対応施策に関するところで「米原市におけるまちづくりは文化的、歴史的、地理的、環境的多様性に配慮し、市民活動と地域社会の自主性を尊重しなくてはならない。」こういうところで、例えば多様性の尊重というところで人権の問題と、地域の合併したまちづくりを統一しながら各論を書く。全体的特徴を活かしてというところをまと

められるかも知れんなあということで書いてみました。それから、先に情報の共有というか、これ基本原則に入れないでどこかに入れた方が多分いいのですけれども。それと、これから地域社会の人たちやほかの事業者等が公共的な活動にかかわってくる可能性がある。そこで、脅かしたり、法律的にはできないことを要求してくることもある。そういうことが益々これから社会的に厳しくなってくる。そういうことで不当要求ですね、ここで「何人も」と書いてあります。つまり利害関係者であるすべての人です。「市に対して違法な手段による要求」とか「行政執行の公正性を損なう要求を行ってはならない。」これは、ここに入れるかどうかは別として、どこかに入れておかないといけない条文です。

それから、いきなり市民の権利、市民・行政あるいは事業者等の権利と責務というのが入る前に、役割分担について書いたほうがいいのかも说不定。役割分担にかかわろうとすることは、役割と責務が決まってくるので。例えば「市民は地域社会の諸活動を自ら組織し、市や事業者と連携しつつ自主・自立の原則の下に地域社会の活性化と課題の解決のための公共的活動を推進するものとする。」要するにこれは市民がそういう自主的に活動をするんですよと。それから、「市は行政でなくてはできない強制力が必要な事業や行政によってのみ確実かつ効率的に実施できる事業等にその事務を限定することに努めるとともに、地域社会全体の円滑かつ効率的な公共的諸活動に対して支援を行うものとする。」それが行政の役割です。事業者はどうか、この場合“事業者等”ではなく、ここでは営利企業です。「事業者は地域の経済的活力を高め雇用を確保するとともに、まちづくりの利害関係者として地域社会にその資源を提供するものとする。」それから団体で要するに非営利の団体は、「地域社会の公共的活動の主演として、公共的サービスを広く担うことができる。」これはできる規定ですね。その関係団体で、「市民・事業者等および市は、それぞれ自立しつつ相互補完的な役割分担を担い、必要に応じて連携・協働することで米原市のまちづくりを推進する。」「まちづくりにおける協働・参加及び参画の基本原則と内容は条例によって規定されなければならない。」つまり適当にやるのではなくて、条例できちんと決めなさいと。これは非常に大事な問題ですので、こういう場合は条例で決めなさいとはっきり書いておく、例えばそういうやり方です。ただし、条例で規定して内容を書かなくても「内容は明確にされなければいけない」「条例で規定されなければいけない」という意味がありますから、そういう書き方もあります。これは皆さんがたぶん想定されていなかった部分だと思いますので、参考までに出しておきます。

こういう役割分担を前提として、どういう権利と責務を持って動いていくのか。要するに、行政と市民といわゆる事業者ですね。あるいはコミュニティ活動、この部分をどういう風にいかにこういうものを活用できるか。この順番は、だいたいは市民が先ですね。その次に議会及び行政機関、それで事業者。ただし、コミュニティ活動を考えた場合は、市民個人の権利義務と、それからコミュニティ活動を含めて団体としての市民の権利義務ですね。それから事業者等の権利義務、それから最後は行政とい

う風に続いていく。まず市民の方は、「市民及び事業者等はまちづくりについて適切に判断し行動するために、原則として、市が管理するあらゆる情報を知る権利を有する。」要するに市民が知る権利を有するだけでなく、事業者等つまり企業等も知る権利を有するかどうかという問題があるんですね。知る権利といわれる場合、市民だけの権利にするのか、あるいは事業者等も含めた権利なのかという問題が一つあります。事業者等も知る権利があるという対等の関係にした方が、たぶん3者の協働を築く上ではうまくいくのかなというのがありますので、ひとつの提案としては知る権利をまとめて書くということもありうるかなと思うんです。その次に「市は市民及び事業者等の知る権利を保証するために、適切な時期に適切な方法で情報を提供し、また求めに応じて情報を公開しなくてはならない。」ここですね、本当は情報の提供と情報の公開を定義しておかなくてはいけない。情報の公開と提供というのは、近いところであってまったく違う概念です。情報の提供というのは、市が自ら情報を皆さんにお知らせしていく、要求されなくても。協働については「市民及び事業者等は、まちづくりの役割分担に従い、まちづくりにおける参加・参画および協働を市に求める権利を有する。」市の方に求める権利がある。「またそれらを市から求められたときには原則として応じる責務を負う。」この場合は責務です。「市は、事業者及び団体等の組織及び運営に介入や関与をしてはならない。」これは市が下働きをして、つくって動かすということはもうやめてください。ここで実は、教育の問題を含むのかも知れない。「また研修・啓発などによって市民の参加・参画・協働の基盤形成を支援するものとする。」ただし、このところは人材育成とは少し違いますので、教育の問題は人材育成と別に項目を設けたほうがいいのかも知れない。その次に、「市民及び事業者は、米原市の公益を増進させる活動を企画実施する場合、その活動の自主性・自立性を損なわない範囲で、必要に応じて市の適切な支援を受ける権利を有する。」つまり、情報を提供したり、あるいはコーディネートしたり、そういうことを市はやらなければいけないですね。そういう意味では、適切な支援は市がやるべきもの。そういう意味で、市民が色んなことをやっていくときに、介入してはいけないけど支援はキチッとやってください。これは大事な原則ですね。実はここで、住民投票、市民投票ですね。これは市民の権利として入れたっていいんじゃないか、権利としての市民投票ということですね。「市民は、市における重要な課題について市民発意による市民投票によりその総意を明確にすることができる。」「市民投票の発意、投票権の範囲、投票方法、結果の取り扱いについては条例でこれを定める。」これはかなりソフトな部分になっています。ひとつは、市民投票により課題について意思を決定することができるとは書いていません。つまり、総意を明確にすることができるを書いてある。これはひとつの書き方としてです、一番ソフトな書き方です。なぜソフトな書き方にしたかという、実は法的にいうと法律で決まったこと以外については、住民投票は行政に対する法的拘束力は持たない、持てないということになっています。そして、もう一つは「尊重する」という言葉を入れるべきであるということがある。多くの住

民投票条例が「尊重する」という規定があります。そのこのところを条例に委任してしまうのか、つまり条例の中で書き込むのか、あるいはこの自治基本条例の中に尊重規定を入れるのかということが非常に大きな分かれ目ですので、これはぜひ皆さん考えてみてください。それから、場合によっては18歳以上の投票権ですね、あるいは中学生以上にするとか、色んなケースが出てきます。ですから、そこだけ規定しちゃうと限定されてしまいますので、むしろここでは限定しない書き方でやる。ですから投票条例の中で、明確に規定していくことがあり得るという前提で書いていく。

その次、市の責務ですけども、これはいくつか皆さんと少し違う面があると思う。実は私は市長を経験したものですから、都市というのはやっぱり経営体なんですね。だから経営体だということを明確にしないとまずいんじゃないか、ということは経営と、どちらかというモラルがまた一方で今非常に住民の中に信頼感がないという問題ですね。これは経営体であるということとモラルということをまず前面に出した方がいいかも知れない。その上で、一般的な責務を置いたほうがいいかもしれない。「議会及び市長は、住民の代表機関として、すべての市民及び事業者等に奉仕し、米原市の持続的発展のために適切かつ効率的な都市経営を行い、都市経営に関する情報を整備してわかりやすく開示しなくてはならない。」その次に、「市は、まちづくりの推進にあたって、自立した都市経営の理念の下に、健全な財政運営と計画的な事業の実施に努めなければならない。」つまり、財政はまともになるだけでなく計画的でなければ困るわけです。計画があって初めて、皆さんが行政にどういう風に関与していくかということが見えてくるわけですから、健全財政と計画的ということで、いわゆる都市経営ですね、その中で当然計画的にやるということは持続的にやるということです。2番目は倫理規範の確立です。「議会、執行機関及び市職員は、市民の信託に応え、日本国憲法を遵守し、法令を自らの解釈に基づいて運用しなくてはならない。」これは公務員としては当然のことです。「市は、議員・執行機関及び職員が職務上受けた不当な要求を排除するために、組織的に対応しなくてはならない。」これは、最近、行政体として不正行為があるというのは発生の原因があるんです。一つは個人が対応しなきゃいかんということで孤立しちゃうんですね。市はちゃんと市が対応するんですよということで、色んな不当な要求とかそういうことをですね。個人として対応するために非常に苦しい立場に立たされて、ついつい犯してしまうとか、やむを得ずやらされてしまうとか、そういうことが多いんですね。そういうことで、ここはやはり組織として対応しなきゃいけない原則というのが、不当要求に対する問題です。それから「市職員は、議員または上司から職務上違法または不当な要求を受けた場合には、その命令及び指示等に従わず、撤回させるために適切な対応をしなければならない。」義務としてです。これが、“することができる”ではだめなんです、しなくてはいけないということを明確にしなければいけない。「その場合、議会及び執行機関は、当該職員に対して不当または不利益な扱いをしてはならない。」こういうことが本当の信頼感を確立するためには必要です。その次に議会の責務。これは一般的なものです。

「議会は市民の意思が市政に反映されるように誠実かつ効率的に活動しなくてはならない。」ここで効率的という言葉が入りました。それから「議会及び議員は議会活動に関する情報を市民に公開し、わかりやすく説明する責務を有する。」この場合は、情報の公開をキチッとやってくださいということです。議会と行政が同じように対応してくださいということです。その次に議員です。「議員はその活動に必要な能力を開発し自己啓発に努めなければならない。」それから議会について、よく議会は市政の最高機関であるという書き方をする自治体があります。これは理論的に間違っている。要するに、地方は2元代表制ということです。両方とも直接住民から選ばれる。何故国会が国権の最高機関であるかということ、あれは国会議員さんだけが国民から直接選ばれる。首相は国民から直接選ばれないですね。だから国権の最高機関ということになるんですね。しかし基礎自治体は、市長と議員とも同じように選ばれるから両方とも対等なんですね。この対等の原則を2元代表制といっているわけです。ですから、これを踏まえて議会が大事ですよということを書くわけです。その次に市長の責務が書いてあります。「市長は、米原市の代表者として主権者である住民の厳粛な信託に応え、この条例にのっとり公正かつ誠実に市政の執行にあたり、持続可能な都市経営を推進しなければならない。」これは一般的な書き方です。その次に職員で、職員の責務及び権利。「市職員は、米原市全体の公益のために誠実に職責を果たし、都市経営の改善と効率的な事務の執行に努めるとともに、地域社会における協働を推進しなくてはならない。」これは協働。ここでは誠実に職務を執行しろという規定だけでは、地方公務員法もそうなんですね。しかし、これから地域において協働というのはすごく大事になります。ですから役割分担の自覚をして、役割分担に基づいた協働を自らが推進する。そういうことを、一人ひとりの職員がそれをしてください、そういう意味です。その次に「市職員は、その事務執行に必要な能力を開発し自己啓発に努めなくてはならない。また、職員はそのために必要な支援と機会を得る権利を有する。」これは、市の職員が能力を開発する行為というのは権利なんですよと。まず人材の育成は大事です、そういう規定です。

参加と参画ですけども、「市民は原則として議会及び執行機関のすべての活動に参加し、参画する権利を有する。」すべての活動ということは、企画から始まって決定・実施そして事後評価すべてありますね。参加と参画・知る権利。具体的にどうするかは、まさに条例で決める。その次に情報の提供で「議会及び執行機関は、まちづくりにおける市民の参加・参画を有効に機能させるために、計画・実施・評価のすべての段階に関する情報を遅滞なく市民に提供しなくてはならない。」これは要求されて公開するのではなく、提供するんですね、しかも遅滞なくです。必要な時期に適切に伝えなければいけない。

それから市民の地域自治活動。これは例えば、なかなか難しく2つに書き分けてあるんです。1つは市民自治組織、これは「市民は、地域社会における良好な自然的・社会的・歴史的環境の維持及び増進のための共同活動を行う市民の自治組織をつくる

ことができる。」この場合、社会的環境と書いたのはなぜかという、福祉とかそういうことも含めて社会的環境に入れて扱う。自然的環境というのは自然環境、社会的環境というのは地域の生活にかかる環境です。その次に、「市民自治組織は、必要に応じて市の事業との連携を行い、市の事業の委託を受け、市と連携して協働事業を実施することができる。」つまり、連携もできるし委託も受けられるし、あるいは協働事業もできる。これはあらゆる市民の組織ができる、自治会もNPOも両方。3つめは、「市民自治組織の組織及び運営に関して、市はその自主性を尊重し、介入や関与をしてはならない。」これは特に、自治会の、地域自治会については、事務的なことも市が引き受けるということは駄目ですよ。基本的には自立してやっていただきます、そのかわり市は必要な支援はしなくちゃいけない。地域審議会、これは法律に定められた地域自治団体ですね。「市は、一定の事業の執行を市民の自治的活動に包括的に委ねるために、地域審議会を設置することができる。」これは包括的にと書いてあります、一つ一つの事業ということではありませんと。ある一定の事業を包括的にと書いてありますね、個々の予算で分けるのではなくて、まとめてボンと出さないと。市民はそこで自主的にいろんな地域活動を自分たちで選択しながらできるようにしなさい。これは法的には従来、地域自治団体そのものですね。ほんとは法律に基づいてと書けばいいんですけども、ここではあえて書いてない。実際は法律に基づいてしているわけなんです。

他の公共機関との関係、これは先程も議論がありました。要するに、市は他の国や、広域行政体である県、外国の機関、それからその他の機関ですね、市の中にない機関とどういう風な関係にするのか、これはかなり簡略にざっと書いています。「市は米原市の公益を最優先することを前提として、他の公共機関との連携及び協調を図り、まちづくりを推進するものとする。」これは一般規定です。国であろうが、県であろうが、公共的団体との関係は対等で、市の公益が最優先すると。次に、国との関係です「市は、地方自治の本旨に基づき、かつ国との適切な役割分担の原則にのっとり、自主独立した独自の地方自治を確立する。」それ以外のところは、「市は、広域的な行政課題について、補完性の原則にのっとり他の広域的機関（滋賀県）と対等な関係で連携・協力を進めるものとする。」例えばそういう書き方もある。こういう書き方については、県と書いていただいて結構ですし、広域的行政体と書いてもいただいてもいいし、広域的公共団体と書いてもいただいてもいいし、色んな書き方があります。広域的というと最終的には世界も入ります。

その次、皆さんの方には書いてなかったと思うんですけども、実はこの条例をどうして実効あるものにしていくかという話ですね。これを是非やったらいいんじゃないかなと思うのは、自治基本条例推進委員会をつくったらということで、これを提案するとしたら「本基本条例の実効性を高め、市民・事業者等及び行政による推進体制を確保するために、自治基本条例推進委員会を設置する。」2番目は、「自治基本条例推進委員会は、政策の制度化、事業の改善、まちづくり体制の整備などの運営状況を検

証評価し、改善点を指摘し、もしくは条例違反の是正を勧告するとともに、条例の執行にかかる市民・事業者等および関係者の意見聴取を行う。」こういう委員会を、もちろん市民の参加で委員会を設置し、執行状況を評価し市民の意見をそこに入れて、具体的問題があればちゃんとそれなりに問題に対応し、回答も書き、実行に移していくということで、一応そういう委員会を設置したらよろしいんじゃないでしょうか。

それから最高規範性ですね。「この条例は米原市における最高規範であり、市民・市及び事業者等はこの条例を遵守し、この条例を守り育てる責務を負う。」これは憲法規定によく似てますね。ただし、守る条項というのは憲法に書いてありませんから、この条例は市であり私たち自身が守る状況にあるということですね。それから、「市はこの条例に違反する条例・規則を制定してはならない。また、この条例に違反する事務執行をしてはならない。」行政の責務として当然のことですけど、念入りに書いてる。

あと、条例の改廃ですね。これは積極的規定です。これをもし書くのだとしたら、住民の了解を得ないといけないというのを書かないといけないですね。条例の改廃について、こういう議論をして、住民さんがどこまで関与するのかということを書くのであればちゃんと議論して入れたらいい、そういう意味で書きました。「この条例を改正または廃止するためには、市民投票による過半数の住民の同意を要する。」「その他の手続きについては条例でこれを定める。」例えばこういう書き方です。つまり、これは市民投票に関すること、あるいは市民投票に移らなくても、住民投票を踏まえて書くか。つくったときは住民の皆さんの参加があったわけですから、住民が知らないところで改廃がされるのがどうか、そこらへんを少し議論していきたい。

まあそういうことで、実際の条例をつくる時にはこういうような項目分け立てをして、そして中味を詰めてということになる訳です。それで皆さん方は、多分こういう条例をおつくりになった経験がほとんどないと思いますので、項目の一つ一つについて、細かい議論をするところまでは難しいと思います。皆さんもそういう気持ちを持っていらっしゃると思いますので、これでは用語とか言葉の使い方とかそれから文章の整理の仕方とか、あとは行政の方の具体的な作業に委ねさしていただいたほうがいいんじゃないか。それよりも、基本的には大事な項目をこういう風を書いておきたい、こういう項目はぜひ入れておきたいと。そういうことについて、大変申し訳ないんですが、次回までの宿題としてこれを書いていただけないかと思うんですね。それで、基本的にグループに委ねます。

もうひとつあります。それはですね、前文です。そろそろこれだけ出てくると、前文をまとめなきゃいけない。前文は市民参加の一番根っこの部分です。つまり、各項目はもちろん大事ですけども、このまちをどうしていくのかということをも市民自らが全体のイメージをまとめるということが、実はこの条例の醍醐味なんですね。そして、一番やっぱりこれは市民がつくったんだという思いを載せられる部分ですね。ですから、起草委員会をつくって次回までに原案を一つまとめていただく。それをたたき台

にして前文をまとめるということにしたいと思います。

起草委員会は、私がやりたいという方にやっていただいた方がよろしいかと思えますので、今日ここで決断するのはなかなかむずかしいかもしれませんが、手を挙げていただけませんか。

前文起草委員会委員選考
