

第11回 みんなで創る自治基本条例町民会議 会議録（要旨）

開催日時 平成21年10月29日（木）18：30～20：55

開催場所 しゃきっとプラザ集団健診ホール

出席委員 大原委員、岡本委員、大江委員、松浦委員、小森委員、西島委員、菅野委員、村上委員、三浦委員、小室委員、吉田委員、竹下委員

アドバイザー 水澤アドバイザー

1 開 会

2 第10回会議録（要旨）について

事務局作成のとおりで基本的に了承。修正等あれば事務局まで連絡願う。

3 条例の総則について

総則に係る検討項目として、条例制定の目的、用語の定義、基本理念、基本原則について協議を行った。

会議での協議内容等を踏まえ、今後、起草部会において「条例の総則」のたたき台を作成し、次回（第12回）会議で協議することとした。

（1）条例の総則について

（アドバイザー）

自治には2つの意味がある。1つは町長や議員を選んで町政を信託する部分の自治。もう一つは地域社会の自治。「まちづくり」という表現は2つの自治を包括していることになる。これまで、町民は行政にお任せにして来た地域社会の自治を「まちづくり」という言葉によって一括してしまうと、自治の精神を見失ってしまうので、「まちづくり」とは言わず、町政の自治と地域社会の自治に明確に区分した方が良いのではないかと。

繰り返しになるが、自治は町政＝公助、地域社会は共助の2つがあり、公共の「公」とは、町民が信託している町政、「共」は地域社会を表している。両方あわせて公共と言っている。「まちづくり」という表現は曖昧なので、あまり使わない方が良い。

（委員）

「まちづくり」という表現はなじみやすく良いと思っていた。調べてみると、ある人はこの種の条例の名称は自治基本条例、まちづくり基本条例、住民参加基本条例の3つがあって、まちづくり基本条例は基本方針やまちの個性に重点を置いたもの、住民参加条例は住民参加や情報公開等の制度に重点を置いたもの、自治基本条例は両者をバランスよく配置したものと記載している。これも1つの考え方かなと思う。

この人は、憲法は国にあるし、自治体が憲法といわれるものを作ることはいかなものかとの見解である。町であるが、最高法規の位置づけを持たせた方が良いと思っており、その差別化を図るために基本と言っているのではないかと、この条例は議会で同じく議決されるものでも憲法に匹敵する位置づけを持たせるべきと書いてあった。

私も「自治」か「まちづくり」か、いずれかであろうと思っている。

（委員）

「まちづくり」という言葉は、静的ではなく、動的である印象がある。今のままではなく、前進させていこうというダイナミックな感じを受ける。

今ある状態を自ら治めていこうということではないのではないかと。今後、美幌町は黙っていれば人口が減る。少子高齢化は避けられない。この流れを良しとしない、何とかしよう、誰かに頼むのではなくて、ということになると、相当潜在的な力をお互い出し合っていないとならない。地域が守れないという思い、作り上げていくんだという意味で、そう考える。表現が「まちづくり」というと柔らかく感じることから、「まちづくり」の方が良いと思う。

義務的な規定で縛るのではなく、自発的という意味も含めて「まちづくり」で、条例もタイトルにも目的の中にも入れた方が良いと思う。

(委員)

「まちづくり」の方が良いのでないか。条例ができたあとに、協働により参加していただく皆さんには、自治が実現されていることよりも、まちづくりに参加していると思っていただいた方が参加しやすく、その実感もあるのではないか。

どういったことを盛り込みたいかであるが、白老町の例が良いと思った。白老町のみが「役割」と表現していて、「責任」や「責務」という表現は出てこない。参加しないで、議会や町にお任せしたいという人もいると思う。「責任」ではなく「役割」として、こういうことを担っていきましょうとした方が、自発的なまちづくりにつながるのではないか。

(委員)

「まちづくり」という言葉は抽象的で、何をいっているのかしっくりこない。言葉の中で「自治」と出てきた時に、これはきつい表現だが、もう少し柔らかい表現にした方がいいいろいろなことができると思う。「まちづくり」という言葉は抽象的だと思った。

(委員)

条例を作ったからには、自分たちが実際に動かなければならないことを考えると、あまり難しい言葉でなく、うちの町が自治会組織で動いていることを踏まえると、「自治」として、町政と地域社会がはっきり分かれた方が、動く方にとってははっきり見えるのではないかと思う。

(委員)

自治運営についての監査的、若しくは町民の目線でもって運営を確認して、みんなでまちの運営に参画するというイメージと思った。作った文書が誰の目線かと考えた時に、町民一人一人がこれを見れば、美幌町はこういうふうに運営されていて、そこで町民一人一人がどの立場にいるのかということが分かった方がいい。

「まちづくり」が良いのか「自治」が良いのかといえば、「まちづくり」というと町並みを直すこともある。町の経営の中で物事を考える機関として、いろいろな審議会や協議会や団体もやっている、その人たちがまちづくりをやったり、まちづくりのための会がやっているが、町民一人一人がそこに入っているわけではない。町民がこれを見れば、私たちの意見はどこかで反映されるんだ、ということがわかることを基本に考えた。町民一人一人がこの条例により参画できるとなれば、「まちづくり」というよりは「自治」の方がスタンスがはっきりして、その後の条例の文言もストーリー性が取れると思った。

(アドバイザー)

条例によっては、下川町や多治見市のように町政のみの自治だけ規定しているものもある。町内会や社会福祉協議会の方が参加している町民懇話会では、地域社会の自治に関心が強く、地域社会の自治の議論になる。したがって、それに応えることができる条例でないと、何で町民が入ってこんなことをまとめるのだと言われることがある。行政や議会のことも議論するが、そちらにも軸足を置いた条例を作ってほしいという話になる。

何度も同じことを言うが、自治も2つの自治があり、それを一括りの「まちづくり」とすると、自分たちがどこの自治を担っているのかわからない条例になってしまうので、町政の自治と地域社会の自治を分けて規定した方が良いのではないか。八雲でもずっとこのことを議論し、意見は半々だった。最後に、総合計画との整合ということで、「まちづくり」とした。良いか悪いかの議論ではなかったと思う。

「まちづくり」というと都市計画というハードイメージになりがちだという意見も出た。それよりも「自治」といった方が良いという意見も出ていた。苫小牧でも同じことを議論した。その時は、私は「まちづくり」派だった。ソフトですっと入っていきやすいからである。しかし、その後いろいろ議論していくと、「まちづくり」とすると、特に、地域社会の自治は従来通り行政へのお任せ型になり、何も変わらないことになる気がついた。

従来、町民は経済活動を行い、行政は行政活動を行う、それで良しとして来た。公と私の分離である。町民は町政の自治や地域社会の自治を行政に多く依存して来たのではない。今大切なことは、「つながり」の意識化であり、自分でもやれることを探し、町政や

地域社会に参加することだと思う。地域の課題は自分たちがまず最初に解決を図り、その地域の課題が他の地域でも共通の課題であれば、行政にも課題解決のお手伝いをしてもらいような、「自治」とした方が良いのではないか。

（事務局）

当町も総合計画では「まちづくり」と表現している。

（委員）

「自治」とするのが良いのか、「まちづくり」とするのが良いのか、自分の中で結論は出ていない。「自治」というと堅くてとっつきにくいイメージになるが、「まちづくり」という言葉が適当かという、ひと昔前に「まちおこし」ということが言われたが、それと同じような感じである。「まちづくり」の条例となると、景観やお祭りのようなイメージでとらえてしまう人が多いのではないか。実際、条例の内容がまちおこし等のことであればよいが、条例の内容からして「まちづくり」で良いのかは判断がつかない。

（委員）

「まちづくり」ではなく「自治」とすると書いた。「まちづくり」というと、それぞれの皆さんの小さな団体の行動のような感じがする。みんなが目指すものということでは、「自治」とした方が高い所にある感じがする。「まちづくり」となると、それぞれの行動というイメージになるので、はっきりと「自治」とした方が良いと思う。

（２）用語の定義について

（副委員長）

委員から質問もあったが、八雲町では「町民」と「住民」を分けている。その点などアドバイザーから説明いただければと思う。

（アドバイザー）

八雲町では最初は「住民」の定義はしかなかった。「町民」も広い意味の町民にしていた。なぜかという、例えば美幌町の住民だけで美幌町を良くすることも大切だが、美幌町以外の人々の資源を活用しようということである。広域連携もそうだと思う。隣の町や道などと協力してまちを良くするのと同じ。美幌町に通勤している人、通学している人など、美幌町以外の方も「町民」という概念で取り込み、取り入れることができるものは取り入れていこうということで、広く定義した。

八雲町の検討で、どこで「住民」という概念が必要になったかという、住民投票であった。住民投票は、住所を有する人しか資格がない。町民投票という定義と矛盾する。「住民」と「町民」を使い分けているのであれば、定義が必要ではないかという議論になり、「住民」という定義を付け加えた。

「町民」を広い概念で捉えることがどこで影響するかという、パブリックコメントや参加の場面である。パブリックコメントをする時に「町民」の概念を広くしておく、住所を有しない人からも意見をもらえ、効果を大きくすることができる。

（委員）

「町民」と「住民」とは違う。「町民」という言葉の説明の中で、町民とは、住民、通勤者、学生、事業者、住民組織、町民活動団体のことをいうと規定すれば、先程のことはクリアできるのではないか。

（委員）

「町民」は広義に定義すれば、「住民」と特別謳わなくても良いのではないか。住民投票を意識したという話があったが、住民投票も上位法で規定されているような気がする。住民投票は住所を有する人だとわかると思う。住所を有する人だけではないよと広義に捉まれば、「町民」で良いのではないかと思う。

（委員）

「町民」は住所を有する人だけでなく、広義で、対象者を例えば職場単位とか、高校生であれば学校単位とか、広く押さえておいた方が良いのではないか。

（委員）

自治基本条例で規定するとすれば、「町民」とした方が良いのではないか。声を上げる存在としては、町民ではないか。

（委員）

あとの議論で住民投票が出てきた時に、住民投票の対象を誰にするのかということを厳格にするのであれば、その町に住んでいる人という意味で独立して規定する必要があると思う。配付された資料で市民（住民）の定義の中で、住民投票に関わってこれをいうのであれば、もっと広く、市内に住む者、市内で働く者、学ぶ者、事業を営む者、活動する者、などまで入っているのかどうか。そういう人たちも対象とするのであれば、「住民」とあえて独立して定義する必要はなくなる。個別に定義するかどうかはそこで決まるのではないか。あえて混同してしまって、住民投票としていいよという裁量があれば、「住民」と区別する意味はないと思う。

（アドバイザー）

今の段階で住民を定義する必要はないのではないか。住民投票を検討するときにはこれでは分からないという場合に規定すればよいのではないか。八雲町の時は、これでは分からないとの意見があって、あとから付け足した。住民投票のところで議論したときに「住民」の定義が必要かどうか議論しても遅くはないと思う。

（委員）

盛り込みたい項目で、八雲町は「まちづくり」を定義しているが、もし「まちづくり」ということになれば、「まちづくり」はぜひ定義づけすべき。

「町民」という定義を、住所を有しない町内に働く人などのように広義に捉えていた時に、町の条例において、その人たちに義務や責務の法制構成力（効力）が及ぶのかがイメージできない。場所は、ポイ捨て禁止条例などのように地理的構成力があることは理解しているが、人間の責務が住民でない人にまで及ぶのかどうか分からない。

（アドバイザー）

「町民」を定義したとたん、町の関連する条例を調べなければならなくなる。大方は改正していない。なぜかという、概念が違いすぎるからだ。関連する条例は触らないで、ここで初めてこういう概念だとしている。

美幌町の他の条例では町民を広く解釈していないと思う。従来の町民（住民）と今後の町民の定義との整合をどうするかということは整理する必要があると思う。

（委員）

私は町長と職員は別物であり、町民から見ると町長は美幌町の長であり、全体を治めているが、役場の機能は役場の職員が一生懸命やってくれていると考える人もいると思う。

「行政」の中に町長、職員を一緒にしない方が分かりやすいのではないか。では、その中に教育長だとか、農業委員長がどこに入るのかということが難しいが、同じ行政でも町長と職員は区別してほしいと思う。

（アドバイザー）

「町は」とか「市は」というが、「町」に議会と行政を含んだ概念で使っている自治体は多くある。「町は」と言ったとたん、両方関係すればよいが、行政だけしか関係しない場合は、議会が入っているとおかしくなる。八雲町の場合は「議会は」、「行政は」と分けた使い方にし、「町は」に該当するときは、「議会及び行政は」とした。「執行機関」に職員が入るかどうかなという議論があるが、これは入れて考えている。ただし、これも町

長と言っている所と、職員について触れる所は分けている。特に責務規定の所では「町長は」、「職員は」と分けている。

（委員）

用語の定義で「町民」と言った時は幅広く全部入るが、個別の条文になると個別に言わなければならない場合が出てくると思う。「町民」といったときはこういう用語の使い方をするという考え方でいけば、あまり分ける必要はない。個別の条文の中で、「住民」と使ったり、「町民活動団体」と使ったりしていけば良いのではないか。全部の概念が入るときだけ「町民」と使えば良いのではないか。

（委員）

用語の定義の中で、町民、議員、町長、行政という中に、「行政」ではなく「職員」とするのはいかがなものかと思う。議会に対して行政というようにし、ピンポイントで職員の責務というときは職員とすればよく、用語の定義の中ではあたかも町長は個人だ、行政も職員と置き換えると、逆に危険ではないか。行政は執行機関として、その程度の括りでとどめるべきではないか。

（３）基本理念について

（委員）

基本理念は前文の中で盛り込んでいくのが適当ではないか。条例を制定することにより意識を変えなければならないし、最高法規という性格を持たせようとするのであれば、前文でそのことを明らかにし、みんなが共通の認識を持つようにすればよいのではないか。

（委員）

前文と重複するのではないか。この中で大事にしていいただきたいのは、町政に町民が自らかかわること。

（委員）

前文は条例全体の彩りで、表紙に近い。基本理念はその中の目的、基本原則はシステムの基本。前文は取ってしまうくらいでないと条例として形にならないのではないか。前文と基本理念は重複して良いのではないかと思う。前文は条例全体の彩りであり、条例の中に目的があり、システムを使って目的を実現するということになるのではないか。条文の中に理念が必要ないということはないと思う。

（委員）

グループ討議でいろいろ議論したが、最終的に私たちのグループでは町民憲章を大切にするという意見が出てきた。そこに前文が包括されているのではないか。基本理念の前に前文があった方が良いのではないかと思う。

（アドバイザー）

既に施行された条例では、基本理念を前文に書いて、条文にないところもある。前文は条例としての効力は基本的にはないと言われており、町の理想としての基本理念は条文に書いてこそ効力がある。

（副委員長）

前文も理念も必要だという方向性で整理したい。

（委員）

理念や原則は条例の節であり、条文で触れざるを得ないのではないか。いよいよ必要ない、外した方が良いということになれば外せば良いのではないか。理念、原則は言葉がもっている範囲があるので、これを最初から外すのは間違いではないかと思う。条例を制定する節になるものである。取りあえずはこだわって作るべきではないか。

（委員）

理念的なものを真っ先にみんなで確認することが大切で、それに基づいて条文は作られる。条文の中にそれが入っていても差し支えないのではないかな。

（４）基本原則について

（副委員長）

いただいた意見では、情報共有の原則、参加の原則、協働の原則を盛り込んではどうかという意見が多い。

（委員）

これがまちの憲法になるのであれば、「町民主権」は原則に置きたいと思う。「協働の原則」も基本原則になると思う。

「情報共有の原則」と「参加の原則」を基本原則から外してはどうかと考える。参加したい人が参加する仕組みは作るが、参加せずに信託するやり方もあり、参加を原則にしないでも良いのではないかな。情報共有についても、情報は積極的に公開していくし、情報をいかに共有するかということが検討項目に出てきて、条文に盛り込んでいくことは賛成だが、情報を持っていることを原則とする一方で、情報が無い中で意見を言いたい人もいるのではないかな。例えば、あそこに公園が欲しいと意見を出したい場合に、町がどういう計画を立て、財政がどういう状況かを全部知ったうえで意見を出せば望ましいが、そういうことを知らないで意見を言いたい人もいるのではないかな。情報を共有することが絶対的な原則でない中で意見を出せるようにするまちづくりができないものか。行政にとっては大変になるが。そういう想いで、「町民主権」と「協働の原則」２本でどうかと考えた。

（委員）

「情報共有の原則」や「参加の原則」は、主権者、市政の主体者としての町民に対し、提供すべき情報が議会や執行機関によって制限された歴史的な背景により出てきたものではないかなと思う。そう考えたとき、町民、国民の側から情報は参加をするための絶対的な条件で、それが無ければ参加もできないという意味で使われていると思う。町民が主体、町民主権というからには、その前提条件である情報共有や参加の原則は入れる方が良いのではないかな。二セコ町では情報の権利と言っている。何で権利と言っているのかといえば、そうでない面があったからだと思う。だからこそ基本原則に入れるべきではないかな。

（委員）

条例を制定する理由として、地方分権になった場合は自分たちのことは自分たちで決めることが必要になってくる。一つは住民自治を広げることがこの条例で期待される。

特色ある条例を作ることが言われているが、こういうことをやることによって美幌のまちが良くなるのではないかなということがある。まちの個性を磨く、特色的なものを伸ばす、今はないがこういうことを伸ばしたいということがあると思う。

情報公開条例もそうだが、自治体が先駆けて取り組むことにより国を動かす事例もある。必要な理由の中で説明することにより先程言ったことも拾い上げていけるのかなと思う。情報がなければ適切な判断ができないということがあり、情報の提供は必要ではないかなと思う。

（委員）

川崎市の自治運営の基本原則に、「参加または協働をしないことによって市民が特別の不利益を受けることのないようにします」とあるのは、ものすごく深い。ただ、みんなでまちづくりをするが、私は参加しない、勝手にという場合、川崎市の規定は非常に高い理念だが、これを言ってしまっても良いのか。地域社会に関わりたくないという流れが次第に広がっている。それとの関係で、テーマによっては参加しない、協働できないことがあるので、それによって村八分のようなことにならないようにすることは当たり前だが、そこまで言うのはどうなのか。

(アドバイザー)

川崎市には、参加するのも協働するのも自由だという深い理念がある。何でも強制ではなく、自由な意思を積み重ねてまちを運営する、参加しない人も許容する、それが自治の基本、そうでない人も許容することも必要だ。美幌町もそういう気持ちを大切にしてい

「町民主体の原則」を八雲町で規定した。「町民主体」なのか「町民主役」なのかということも議論になった。

条例では、町民は主権者であり、主体と位置付けられるが、長い間、町民は主体の反対の客体として位置づけられ、客体は消費者やお客さんのことで、町民はお客さんであった。今までは、単なる行政サービスの消費者でも許された。しかし、これからは町民が主体、町民の意思によるまちを創っていかなければならない。主権者であると同時に主体でなければならないということで、町民主体の原則を設けた。

八雲町は基本原則で、「町民はまちづくりの主体であり、まちづくりの一部を議会及び行政へ信託する」と規定している。川崎市の考え方を取り入れたものである。町民は収入を得るため経済活動を主に行っているの、地域社会の全部を担えないことから、町長や議員を選び、まちをつくり、地域社会の一部を信託した。残った部分は町民が自ら自治を担うという考えで、しかし、町民は主体であるので町政は白紙委任ではない。この川崎市の議論をした時、職員が目からうろこと言っていた。

(副委員長)

3つの原則を盛り込んだ方が良いという意見が多いが、それ以外に説明責任ということが挙がっているが、いかがか。

(委員)

情報提供に入るのかもしれないが、説明責任ということがよく言われているので入れた。

(委員)

何か行動するには情報は共有しなければならないと思うが、説明するための作業は半端でない。説明責任は必要だが、規定するとそこに逃げ込むようなことにならないか。

今までも行政が作ってきた報告書などの書類は国や道の方を向いて作っていて、それが住民に返ってきていたのかといえどどうかと思う。向いている方向によって文体も変わるが、その点については役場にノウハウがない。それを住民の方に向くように情報提供するように変わってきているが、情報共有に力が入りすぎるのもどうかと思うが、必要だし、情報がなければ動けない。情報をどういうふうに加工作して、どういう情報を共有するかということを考えなければならない。これに関してはこれを読んでくれと、すごい量の文書をもらっても、目を通せる時間がなければ判断できないということでも困る。

(委員)

説明責任が必要なのは納得できる。誰が誰に向かってということを見ると、町民は知る権利がありますというのか、議会は説明責任がある、町長も責任があるという形になるのか。それとも住民サイドから見て、聞く権利がある、知る権利があるとするのか。中身は同じだが。私は誰が見てもわかるように、町民一人一人がわかるように、町民には知る権利があるとした方が、説明責任とするより良いのかなと思った。

(委員)

説明責任は、執行機関、議会に責任があるということで良いのではないか。

また、「情報共有」、「協働」、「参加」に加えて、「町民主体」を入れることによって、それぞれの意味が見えてくるのではないか。主体者は誰か、だからということが見えるような表記の仕方が大事だ。できれば八雲町のような表現、本来は全面的に主体が全部やるが、その一部の権限を町や議会に与えているということ。そして「情報共有」、「参加」、「協働」の原則を謳うとスッキリするのではないか。3つの原則の前提として、基本原則の中に町民主体を入れるとスッキリするのではないか。

（委員）

主役なら脇役がいる。何か違和感がある。それぞれの立場でそれぞれのやることを明確にしながら助け合っていく、自分が主体になって動くということを原則の中に入れてはどうか。それを支えるにはお互いがわかっていなければならない。説明責任は念頭に置きながら、わかってもらえるように情報を整理してキャッチボールを行政、住民が出来るようにする必要がある。一方的にお客さんになる時代は終わったことをイメージしながら文章を作るべきと思う。

（副委員長）

協議いただいたことを踏まえ、起草部会で整理のうえ次回の会議でたたき台を示したい。

4 次回までの検討課題・次回開催日について

水澤アドバイザーから、次回の検討課題である「情報共有」について講演（別添「自治基本条例の概要（情報共有）」参照）。

- ・参加をするためには情報が必要。
- ・情報提供・・・町政について分かりやすく積極的に情報を提供。
- ・説明責任・・・行政運営の透明性を高める。
- ・情報公開・・・町に情報の開示請求ができる。→情報公開条例
- ・個人情報保護・・・個人情報の適切な保護。→個人情報保護条例
- ・情報公開は会議の公開の他に議会の各委員会の公開も含まれる。
- ・町民と行政の情報共有
 - （行政）わかりやすく公表する。審議会等の事前周知と夜間・土曜日開催など。
 - （町民）委員に応募・パブリックコメント・アンケートなどによる参加など。
- ・町民と議会の情報共有
 - （議会）議会・委員会の事前周知、夜間・土日開催、議案に対する賛否の公開など。
議会又は委員会主催で議会報告会を開催
 - （町民）議会を傍聴、タウンミーティングなど
- ・町民にどう参加してもらうか。なかなか町民参加が進まない理由として、「制度を知らない」、「情報がない」、「自分と関係ない」、「意見を言っても変わらない」などがある。まずは情報提供をして一度参加してもらい、まちの役に立ったという充実感を味わってもらうことが大切。
- ・埼玉県久喜市では、市民参加推進委員として登録してもらい、委員から他の市民に市民参加の働きかけをしてもらうという市民参加推進制度がある。ぜひ、参考にしてほしい。

（事務局）

- ・「情報共有」について、盛り込みたい具体的な内容や考え方等について意見をいただきたい。
- ・次回会議は、11月13日（金） 18:30 から、しゃきっとプラザ会議室（1）（2）で行う。