

第4検討部会 会議録

会議の名称	第15回 第4検討部会
開催日時	平成20年2月28日(木)18時35分から21時18分
開催場所	川口市職員会館 3階 会議室
出席者	(部会長)三宅副委員長 (委員)碓委員、岩澤委員、大崎委員、小島委員、團野委員、塀和委員、光田委員、吉澤委員
会議内容	・第4検討部会の条例案 ・第3回運営調整部会に向けて
会議資料	・第4検討部会 検討課題(部会長案) ・第4検討部会 議論の要約
発言内容	<p>部会長案の説明(部会長)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・第4部会の基本方針は「条例と市民の関係」であり、市民に分かりやすい条例をどうつくるかがテーマである。そして、これまでの議論では、関心を持っていない市民にどう関心を持ってもらうのか、また、関心を持ってもらった上で、どのように市政に参加してもらうかが、重要な課題として指摘されたところである。 ・そこで、市民に分かりやすい条例をテーマとしてこの課題を考えた場合、2つの視点に分けることができる。1つには、川口市政そのものを市民に親しみやすいものにするにはどうすればいいのかということで、自治基本条例によって、川口市政をどのように市民に親しみやすいものとするかが大きなテーマとなり、これが資料の「(1)川口市政を市民に親しくする。」である。 ・もう1つは、条例の内容が市民に関係するものであっても、そもそも条例自体が市民に親しみにくいものであるため、自治基本条例は親しみやすいものにする必要がある。これが「(2)条例自体を市民に親しみやすくする。」である。 ・さらに「(1)川口市政を市民に親しくする。」を2つの視点に分け、1点目に川口の独自性として「A 川口市民のアイデンティティを書く。」というテーマを設定する。この狙いは、アイデンティティの持つ意味を使って、市民に参加を促すということにある。 ・2点目は、市がどのような仕組みになっているかが分からないと参加しようがないため、「B 市民と市役所との関係を明瞭にする。」というテ

ーマを設定する。

- ・次に「(2) 条例自体を市民に親しみやすくする。」であるが、長い条例では読み通すことが難しいため、市民が容易に概観しやすくなるように、分量を少なくすることが必要だと考えるものである。
- ・また、特に自治基本条例は市民に読んでもらうためのもので、法律家が使うものではないと考えている。実務で使うのは個別条例であり、例えば裁判などになった場合に対象となるのは、自治基本条例ではなく個別条例である。従って、技術規定は除くべきだと考えるものである。

〔詳細な説明〕

- ・「A 川口市民のアイデンティティを書く。」は、川口市の成立ち、歴史、文化、精神といったものを条例に書き込む際の題材になると思っている。
- ・また、これまでに議論されたものとして災害対策、防犯、環境保護、平和、産業保護などがあるが、「A…」は、これらを川口全体の目標、課題、理念として条例に盛り込むための題材になるものと思っている。
- ・しかし、既存の条例では、すでに歴史、文化、目標などが規定されている場合が多い。例えば「川口市役所の位置を定める条例」では、市役所の位置を示しており、条例ではないが「川口市民憲章」では、川口は鋳物の町であることが既に書かれている。こうした重複をどのように整理していくか、自治基本条例との整合性をどうするかなどは、検討していかなければならないものと思っている。
- ・「B 市民と市役所との関係を明瞭にする。」は、市政への市民のアクセス手段として何があるかということで、地方自治法に規定されているものを重複して規定するのか、既に条例化されている情報公開制度、行政手続制度などを再度定義するのかなどの課題はあるが、自治基本条例の中で示していくということである。
- ・また、市の組織、運営については、効果的・効率的な行財政運営に資すべきなどの運営の基本方針が位置付くと思われる。
- ・「(2) 条例自体を市民に親しみやすくする。」は、他自治体の例では川崎、大和、札幌が 30 条強、ニセコが 57 条立てとなっており、これが適切な分量(条数)なのかどうかを議論したいと思っている。
- ・また、条文の中に項目(項)を設けるかどうかについても議論したいと思っている。ただし、項に関しては、概観しやすいことを考えて設けない、或いは 2~3 項までとしたほうが読みやすくなると思っている。

- ・さらに理念同士と概念同士の整理も必要である。川崎市の条例をみると、公正性、公平性などの概念があっちこちで示されており、市民に分かりやすくするためにはシンプルに(整理)したほうがいいと思っている。
- ・また、川崎市の場合では、情報共有の理念や原則とされるものが複数あり、法律家でもそれらの関係性を判断するのが難しいくらいである。従って、同一理念の重複や権利・責務との関係もできるだけ整理することが必要だと思っている。
- ・前文については長くないほうがいいと思っており、実現性が低く理念性が高いものでも、重要なものは条文にするべきと考えている。
- ・技術的(慣習)な部分について、目的規定や定義規定は設けないほうがいいと思っている。例えば、市民の定義などは敢えて空欄にすることによって、市民に解釈の余地を残すこととなり、市民参加を促すことに繋がると考えられる。具体的には、外国人を市民と考えるかどうかは敢えて規定しないで、議論の余地を残しておくということである。

条例に盛り込む項目及びその理由について

- ・条例に盛り込むべき項目については、これまでに様々なものが出されたが、これらを第4部会の統一見解とするために改めて議論したいと思う。(部会長)
- ・先行4自治体の条例を確認して、市民が理解するには大変難しい内容だと感じた。さらに重複する内容が大変多く“くどさ”を感じたところである。
- ・逆に、大和市の第2章「自治の基本原則」はシンプルで分かりやすい。川口でもシンプルで分かりやすい条例を目指すべきだと思っている。
- ・そして分量的(条数)には30条程度(項なし)が読みやすく、適量だと思っている。
- ・また、学者にしか理解できない条例では困るし、概念論も要らないと思っている。結果的として、部会長から提案のあった条例の形が望ましいと考えている。
- ・自治基本条例にどのようなことを期待するかを確認したい。(部会長)
- ・自治基本条例によって大きな選択をし、川口市を変えたいと思っている。従って、条例には絶対に必要なものだけを盛り込んで、簡素なものとし

	<p>たい。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・具体的には環境問題を入れたいと思っている。総合計画では、川口市の発展のために、各分野において様々なことが述べられているが、経済発展（開発）は望まないと言うような、シンプルなメッセージをこめた条例にしたい。（場合によっては総合計画の改訂も必要となる。） ・部会長の提案のシンプルな条例に賛成で、これだけは必要という趣旨のものを盛り込んだほうがいいと思っている。 ・具体的にはどのような制度が条例に入るといいと思うか。（部会長） ・環境問題、平和問題に関する条文を置きたいと思っている。具体的には、既に環境基本計画や平和都市宣言などが定められているが、こうしたものを自治基本条例のなかで条文化していければいいと思っている。 ・環境や平和といった目的だけを並べるだけでいいのか。（部会長） ・目的や理念といった視点で4つの先行事例の条例を読んでみたが、どれも同じようなものであった。そのため、川崎市の条例をベースに考えたところでは、非常に概念的で色々な理念が絡み合っているため、すっきりしていないという印象を受けた。条文をもっと整理すべきだと感じたところである。 ・ただし、部会長の提案にあった、条数は少ないほうがいいと言う一方で、必要な項目は前文ではなく本文（条文）に規定すればいいという方針は矛盾していると思っている。本文に入れば条数は増えるので、これを解決するためには、自治基本条例では頭出しのみを行い、詳しくは他の条例や制度に任せるといった委任条項が必要になるとしている。 ・しかし、これによって川口市の条例の体系を見直す必要が出てくるのではないか、既存の条例のスタイルを完全に無視するのはいけないのではないかと心配もある。 ・さらに、分かりやすい条例を目指すとしておきながら、項や号を減らすことによって、条文が非常に抽象的な表現になるのではないかと懸念している。 ・形式的か具体的かという問題であると思われるが、どのような制度や理念が必要だと考えているのか。（部会長）
--	---

- ・それは、条例を川口の枠とするのか、川口を変えるための条例とするのか、将来の川口市のあるべき姿を条例で示すのか、によって必要な項目は違ってくると思われる。
- ・自治基本条例は日本国憲法並みでいいと思っている。憲法第9条といえば、平和のことが書いてあると誰もが知っているというようなイメージである。
- ・情報とは情けがある報せと書く。要らない情報（規定）を入れるのではなく、相手（市民）が理解できるようにすることが重要である。
- ・従って、細かい定義などは規定しないで、簡略化するべきと思っている。これまでの自治基本条例は、一部の学者が書いたもので市民には理解されていない。もっと目線を下げるべきだ。
- ・10月24日に第4部会から全体会に提出したレポートを整理すると、「市民の権利の保障」、「権力者への統制」、「中長期的な視野」の3点について規定する必要があると思われる。
- ・「市民の権利の保障」と「権力者への統制」については、住民主権の原則とそれを具現化する行政運営に関することであり、自治基本条例を構成する主要な内容である。
- ・しかし「中長期的な視野」、すなわち川口市のビジョンに関することは、特に重要な項目で多くの市民のコンセンサスを得られるものであれば条例に盛り込んでもいいが、個々の行政課題については総合計画で定めればよいと考えられる。
- ・一番大事なのは、住民主権が明示されていることであり、次に住民主権を具現化するための仕組みが述べられていることだと思っている。
- ・条例では環境が何ものにも優先するという「中長期的な視野」が重要だとする考えが示されているが、今の意見では何が一番重要だと考えているのか。（部会長）
「市民の権利の保障」と「権力者への統制」である。具体的な制度としては、住民投票を盛り込むことが必要と考えている。
- ・それではなぜ住民投票条例が必要なのか、何をもって必要だということを市民に説明するのか。（部会長）
色々な言い方があるかと思うが、税金がきちんと市民（納税者）のために使われているかどうかを確認するということがあるだろう。

間接民主制によって条例は議会で制定されるが、こうした間接民主制の中で、市民が主権者であることを広く知らせる手段として、住民投票制度が位置付くと思っている。

- ・市民は主権者であり、市政を首長や議会に信託しているのではないのか。
（部会長）
市民が選挙によって構築した信頼関係（信託）を、時が経ち市民が思っていることと違って来た場合に、信託を解消する手段が住民投票制度である。
- ・それでは、投票率が低いのは、市民が市政への信託を放棄しているという理解でいいのか。（部会長）
必ずしもそうではなく、市政を信頼しているから投票に行かないという考えもある。
- ・それは無関心という言い方ができるのではないか。市民参加とは市民の意思を確認することである。市民には子供が当然含まれるため、有権者に限らず、市民5万人の意思をもって意を決するという仕組みが必要である。
- ・従って、自治基本条例の策定過程では子供の意見も聞くべきとの考えを持っており、作文などによって意見を聞く機会を設けるべきだと思っている。
- ・自治基本条例によって市政を変えていくというのは理解できるが、果たしてどれだけの人々がそれを望んでいるかが分からない。敢えて声を出さない人（市民）には無関心な人もいると思うが、現状に満足している人もいると思っている。
- ・まちづくりは市民の手で行うものであり、その考えを明確にしたものが自治基本条例だと思っている。しかし、実際に条例を使って何かを変えていこうというのは難しいことで、自治基本条例は制定されていることに意義があると思っている。
- ・また、先行4条例では、住民投票やパブリックコメントの規定が具体的に分かりやすかった。
- ・パブリックコメントは既に制度として川口にある。これを自治基本条例

において再度定義する意義は何か。(部会長)

他市の条例を見たところでは、住民投票とパブリックコメントが具体的に使えるものだと思った。これらを自治基本条例によって市民に知らせることが重要だと思っている。

さらに住民投票については、本当に使うかどうかは別にして、あることに意義があると思っている。

- ・理念として、住民がまちづくりを行うということを規定するのが重要なのではないのか。(部会長)
- ・何ができるかを考えた場合、住民が参加しない理由には、市政を変えられる可能性が低いから参加しないということがあると思う。
- ・できあがったものはどうすることもできない、参加の仕組みがあっても手が出ない、だから参加しない。そして、この“参加しない”が無関心と捉えられている。
- ・例えば、行政評価などは、行政主導で行われていても、評価にあたっては住民が参加できるかどうか重要である。
- ・住民自身が参加することに意義があると感じられる制度であれば、参加が促進されるのではないかとと思っている。従って、住民が努力すれば手が届くものを制度として示すことが必要だと思っている。
- ・無関心な市民はたくさんいるが、こうした市民を無理やり参加させる必要があるのか。
- ・例えば、川口に原発を造るなどの重大事件が発生しなければ、市民(意見)は集まらないものである。
- ・しかし、無関心な市民でも権利義務を有しているのであり、市民全体の希望として、川口の向かうべき方向性(理想)が示されるべきだと思っている。(ただし、全体が納得するような理想を見出すことは、難しいことであると思うが。)
- ・個人的には、市民が安全安心に暮らせるまちづくりが理想である。
- ・行政は、経済発展を基本として計画等を策定しているが、それでは安全安心は図れないと思っている。人口に枠を設けて、経済発展を抑制することが安全安心に繋がり、延いては環境を保護することになると考えている。

- ・住民投票は、実際に使うというよりも発動の可能性があることで、無関心層の参加を促すことができるとの見解が示された。また、市民全体が共有できる理想があれば、それに共感できる無関心層の参加を促すことができるのではないかと指摘があったように思う。(部会長)
- ・信託という言葉があったが、投票は信託の表れであろう。また、選挙に行かないというのも全体への信託だという意見もあったが、この場合は誰が選ばれたとしても信頼していますという信託の表れだと思っている。
- ・また、目に見えた成果は何かと言う点では、信託された議員がたった4年間で何が変えられるのかという議論もあると思っている。
- ・さらに、現実の問題として、執行機関4,000人に対して、個々の議員が4年間で何ができたかを論じるのはとても難しいと思っている。自分が投票したことによって、どれだけ市政が変わったのか或いは変わらなかったのかについて、市民はどのように感じているのか正直な気持ちとして教えてほしいと思っている。
- ・住民投票はブレーキであるとの指摘があった。では、アクセルは何になるのか。ノーマルなことではアクセルにならないのか。(部会長)
- ・人(市民)を集めるには事件性がないと集まらないという指摘があった。例えば、住民税を半分にするなど、今までになかったことをやろうとするような事がないと、誰も集まらないと思っている。
- ・また、無関心な市民が多い理由には、市政にどのような問題(課題)があるかを市民が十分に理解していないことが理由に挙げられる。例えば、行政評価では、市政の課題について市民に十分な情報提供がなされていないければ、市民参加は進まないものと思われる。
- ・自治体のサービスは基本的に地味なものであるが、市民は信託(投票)によってどれだけ充実したかを期待している。
- ・従って、首長や議会が市民の意思に反することをしている場合に、最終的に確認する手段として住民投票制度があると思っている。こうした市政に参加する手段が色々と用意されていることが重要だと考えている。
- ・市の広報は市民が市政を知ることができる唯一身近な手段であるが、市の予算や職員の給料などは市民に分かりにくく、年に1回しか公表され

ていない。

- ・また、現在の予算編成のシステムでは、市の予算に住民の意見が反映される余地はあまりないと思っている。
- ・市民と議員がどれだけ情報を交換し発信できるかが重要である。そして、この条例の策定には様々な主体が関与しているので、きっといい条例ができると思っている。さらに、できた条例をそれぞれの主体が無関心層に対して情報を発信していけば、市民のための条例になると考えられる。
- ・若干の温度差はあるが、だいたいの方向性としては、無関心層に対してどのように条例が役立つかが、関心の高いテーマだと解った。
- ・さらに、市長や議会が市政を司るという前提には、市民からの信託がなければ成り立たないという問題意識があると理解した。
- ・無関心層の引き付け（市政への参加を促すこと）が、第4部会の議論の全体的な流れではないか。（以上、部会長）
- ・無関心層という言葉はあまりいい言葉ではないので、権利関係に直接関係のない人たちといったほうがいいと思う。
- ・例えば、議員の報告会に行くと、この橋をつくった、あの道路をつくったという発言をよく耳にするが、それらは執行機関の仕事である。議会は議決機関であるにも関わらず、目に見える形で成果を示さなければならないのか。
議員は市全体を代表する立場にありながら、地域から選出されている背景を重んじなければならないといった事情があるので、理解してほしい。
- ・少数意見があることも考慮した上で、市民全体をいかに市政に巻き込んでいくかが課題である、というのが皆さんの意見であったと思うがいかがか。（部会長）
- ・全部に参加する市民もいないだろうが、全部に参加しないという市民もそうはいないと思っている。場面（分野）によって参加する人とそうでない人がいることは止むを得ないことである。市民参加は、個人（市民）の関心がテーマと合致するか否かに大きく左右されることだと思っている。

	<ul style="list-style-type: none"> ・個別的な話はあると思うが、「市民全体を市政に巻き込んでいく」ということをメインテーマとして、どういった理念や目標を設定するのか、どういった原理原則を設定するのか、さらに原理原則を踏まえてどういった制度を実現していくのか、という議論をしたいと思っている。 ・先行例やこれまでの議論、さらには新たなアイデアでも構わないので、条例に盛り込みたい項目を次回議論したいと思っている。(部会長) <p>この議論にあたって、淀委員からメモ「これまでの議論の確認のために」が提出された。</p> <p>第3回運営調整部会に向けて</p> <ul style="list-style-type: none"> ・スケジュールについては、PI等の実施時期についてかなり早い段階からやったほうが良いという意見もあるが、第4部会としては、とりあえず事務局のスケジュール案を大枠として了承する。 ・しかし、PI等の実施時期に関しては、内容によって全体スケジュールのあり方も見直すべきということではないか。(部会長) <p>一同異議なし</p> <ul style="list-style-type: none"> ・また、条例にスタイルについて、これまでの議論では理念型条例が望ましいという意見が多かった。さらに、既存(他市)の理念型条例とされる条例よりも条数を少なくするべきだとの意見もあった。従って、予め何条までとは決めないが、条数の少ない理念型条例とすることを部会の一致した意見としたいがどうか。(部会長) <p>一同異議なし</p>
次回以降日程	<ul style="list-style-type: none"> ・次回は3月12日(水)18時半～ ・次々回は3月26日(水)18時半～