

鎌ヶ谷市自治基本条例策定委員会第1回会議 会議録

日 時	平成17年7月7日(木) 18:30~21:00
場 所	総合福祉保健センター4階研修室
出席委員	芹澤会長、宮崎副会長、渋谷委員、下田委員、鈴木委員、樋口委員、細井委員、三浦委員、石田委員、小林委員、篠崎委員、奈良委員、堀部委員
欠席委員	本村委員
事務局	杉山助役、久野市長公室長、海老原市長公室次長(事)企画政策課長、右京企画政策課主幹(事)企画政策係長、山崎企画政策課副主幹、三橋企画政策課主任主事、杉山企画政策課主事、大田企画政策課主事補
記 録	杉山
資 料	別添のとおり

会 議 内 容

○会議に先立って委嘱状交付式が行われ、清水市長(代理杉山助役)から各委員に委嘱状が交付された。

(事務局)

ただいまより、鎌ヶ谷市自治基本条例策定委員会第1回会議を開催させていただきます。本日は、初めての会議でございますので、後ほど委員の皆様方から委員会の会長を選出いただきますまでの間、事務局で会議の進行を務めさせていただきますと存じます。

○各委員および事務局、自己紹介。

(1) 会長・副会長の選出について

(事務局)

では、第1回の会議ですので、会長・副会長の選出をお願いいたします。鎌ヶ谷市自治基本条例策定委員会設置要綱第5条の規定により、会長・副会長は委員の互選により定めることとなっております。どなたか、立候補またはご推薦いただける方はいらっしゃいませんか。

(D委員)

会長に芹澤委員、副会長に宮崎委員を推薦します。

(事務局)

D委員から提案がありましたが、いかがでしょう。

(一同)

提案に異議なし。

(事務局)

会長に芹澤委員、副会長に宮崎委員を選出することで決定いたしました。

それではここから先は、要綱第6条の規定により、会長に議長をお願いいたします。

(会長)

では、規定により議長をつとめさせていただきます。私はこれまで鎌ヶ谷市の他の審議会等でも協力させていただいたことがあります。何かのお手伝いできれば、と思いますのでよろしくをお願いいたします。

(2) 会議公開について

(会長)

議題に書いてございますように、会議公開についておはかりします。鎌ヶ谷市の会議は公開が原則ですが、これについて事務局お願いします。

(事務局)

会議の公開について3つの提案をさせていただきたいと思います。審議会等の会議の公開については、原則公開となっております。その例外としては、個人情報や公にすることにより、率直な意見の交換、中立性が不当に損なわれるおそれがあるものなど、7項目が条例に定められております。

当該会議においては、意見交換の中立性が損なわれるか否かが問われるかと思われませんが、提案の第一として、会議自体を不開示にする理由にあたらぬものとして、会議の公開を提案するものです。

また、会議録を公開する際の会議録署名人を毎回2名ずつ選出していただければと思います。そこで、提案の第二として、会長・副会長を除く、2号委員と3号委員の各1名ずつ名簿順に上からお願いできれば、ということをご提案いたします。例えば、本日は2号委員の渋谷委員と3号委員の石田委員のお二方となります。

さらに、第三として、会議録の作成の方法ですが、発言要旨を記載したものとすることを提案させていただきたいと思います。

(会長)

公開するということは「会議自体に傍聴人が来る」ということと「会議録を公開してよいか」ということ。要旨の公開にあたっては、署名人は名簿順にしたい、という提案だった。まず「公開」について、異議ありますか。

(E委員)

傍聴人の人数に限定はあるのか。

(事務局)

本委員会は今後も原則として、本日の会議室を中心に開催することを考えていますので、この会場に入れる程度の人数と考えています。

(会長)

会議室を変えたら何人ぐらい入れるのか。

(事務局)

最大の部屋では何十人も入れます。

(M委員)

会議の開催日については広報でお知らせするのか。

(事務局)

広報の締め切り日もあるが、できる限り掲載するようにしたい。

(会長)

場合によっては傍聴人の人数を制限したほうがいいのではないか。会議録は要旨のみの記載という提案だったが、公開の方法は。

(事務局)

市のホームページへの掲載などです。

(会長)

では事務局の提案について異議ありますか。

(一同)

異議なし。

(C 委員)

当日100人来たら、今、これから会議場を変えないといけない。支障があるのではないか。

(G 委員)

傍聴の方のルール、例えば、発言をしてはいけない、なども決めたほうがいい。

(事務局)

先ほど、この会議室をベースに考えるということを申ししたが、せめて20～30人の傍聴ができる所をセットせざるを得ないということになる。

(K 委員)

傍聴者の制限を課さずに、できれば事前に連絡の上傍聴してほしい、ということにしたらどうか。

(会長)

傍聴者には入口などで、住所・氏名の記載は求めないといけない。

(事務局)

考え方としては、会議室の都合で制限を加える、ということではいかがでしょう。「鎌ヶ谷市における審議会等の会議の公開に関する指針」では、「審議会等は、公開する会議において傍聴を認める定員をあらかじめ定め、当該会議の会場に一定の傍聴席を設けなければならない。」とし、また、「傍聴希望者が傍聴定員を超えた場合は、先着順により決定する。ただし、先着順により難しい場合は、抽選により決定することができる」としている。

(F 委員)

会場により定員を定める、という考え方でいいのではないかと。

(K 委員)

最初から20なら20で区切ったほうがいいと思う。

(会長)

審議会ごとに定員は決めているのか。

(事務局)

会場により、定員は設けているようです。

(I 委員)

1回目2回目の会議の傍聴者が20名だったが、3回目以降50名に増えた

ということの場合、会場の都合だけで制限を加えてしまっているのか。

(D 委員)

とりあえず、20人ということで進めていいのではないかと。傍聴の希望が多いようならば、会場を大きなところに変えるようにすればいい。

(会長)

では、今のD委員の提案で進めることでいいでしょうか。

(一同)

異議なし。

(M 委員)

会議公開の場合の資料ですが、他の審議会では閲覧・配布をしている。これについてはどうか。

(会長)

事務局いかがですか。

(事務局)

さきほどお話した指針では、「会議を公開する場合は、会議資料を傍聴者の閲覧に供し、又は配布を希望する場合は、作成に要する経費を傍聴者に請求するものとする。ただし、会議資料のうち、情報公開条例第8条各号に定める情報に該当するもの及び配布に適しないものは除く」となっています。

(D 委員)

どの資料を公開していいか、ということはどこで決めるのか。事務局で決められない。公開する資料についての委員会を開かないといけない。これから審議する内容についての資料が出歩いてしまっているのかどうか。

(K 委員)

確かにすべての資料を公開すると色々差し障りがあるのではないかと。

(M 委員)

「次世代育成」の審議会の時もすべての資料をもらったわけではない。事務局で判断していたようだ。

(D 委員)

事務局で判断すべきことではないと思う。

(M 委員)

閲覧に供して回収する方法でどうか。

(A 委員)

隠すような資料はないのでは。

(H 委員)

傍聴者に供するのは、概要の資料だけでいいのでは。

(会長)

概要の資料を閲覧に供し、希望があれば配布するという形でどうか。

(一同)

異議なし。

(事務局)

早速ですが、本日、傍聴の申し出があり、傍聴を認めていただきたいと思えます。

(3)「自治基本条例について」

(会長)

では、会議次第の3番目。「自治基本条例について」ということで講演をお願いしたい。

(事務局)

本日第1回目の会議ということもございまして、法政大学法学部教授の宮崎先生から「自治基本条例について」30分程度のご講演をいただきたいと思えます。それでは宮崎先生、ご準備をお願いいたします。

○ここで事務局より宮崎先生の紹介あり

(宮崎教授)

本当に貴重な時間の中、ある程度の認識をもっていただくためにお話したい。本日、もう既に熱い議論が交わされているが、「今後、いい議論ができるのではないか」という良い予感がしている。

1番目に「なんなんだ(何なんだ/難なんだ)自治基本条例」というタイトルをつけたが、前提としてもっと重要なことがある。それは「政府とは何か」ということ。皆さんは「政府」というと「国の政府」をイメージされると思う。日本は、ドイツの制度を入れているので、そのイメージがある。英語の「ガバメント」はもっと広く連邦も州も基礎自治体も司法も入ってくる。ガバメントは政治学では広く、「市」も政府。そのあり方を決めているのが条例。政府は個人で解決できないものを政策的に解決する、公共政策を解決する装置。市民がどういう装置をつくるのか、ということが政府のあり方。

例えば、家庭のゴミ。昔は家で処理できた。だんだん自分の家で処理できなくなってきて、行政に処理してもらおう、ということになってきた。ゴミステーションで集めて焼却し、最終処分する方法をとっている。かつては家庭で処理してきたものを行政にお願いしたが、任せっきりかというところではない。ゴミが散乱しないように近所の人が協力している。分別は家庭でやっている。産業廃棄物は市ではなく、県でやっている。燃やしている炉には国の補助金が交付される。色々なレベルで解決するための装置を我々は持っている。

国は何でもできる、という発想があったが、無理だ、ということが露呈している。高齢化をとっても、急速に高齢化している。かつては2025年になったら高齢化の対応が大変だ、と言っていた。しかし、現在、島根県などの一部では高齢化率30%を超えている基礎自治体が連なっている地域もある。その地域では今が大変。国は全国一律に見ることはできるが地域ごとに細部まで見ることは難しい。昨年度末高齢化率は国では19.4%、鎌ヶ谷市では14.9%。恐らく、市の高齢化と国のそれは速度が違う。すべて国に任せることは無理。そこで市民が政府に何をしてもらおうか、これを「授権」というが、国会で法律を決め、全国一律のルールを決め、市長もそれに基づいて仕事をする。それとは別に議員を通じて市議会でも条例を決める。国の場合は、直接「授権」することは難しい。しかし、市長は市民が直接「授権」できる。委ねられる。

委ねられた人は、委ねてくれた人に説明する責任が出てくる。委ねた方も監視する責任もある。議会は監視する役割もある。また、市民自らが議会を監視する必要もある。このように「授権」していく中で、様々な課題があり、課題ごとに考えていくとバラバラになってしまう。この基本ルールを定めるのが自治基本条例。国であればその法律のあり方を決めているのが憲法。よって、「自治基本条例は自治体の憲法である」という説明がされる場合がある。

しかし、「自治体の憲法」と言い切れない面もある。「新法は旧法に勝る」という言葉がある。古い法律よりも新しい法律が優越するという。また、一般的に定める一般法と特別法があると特別法が優先する。自治基本条例は一般法の最たるもの。形式上、憲法は法形式上、上位に位置しているが、自治基本条例はあくまでも条例。ここが少し難しいところ。

分権改革や財政破綻により、各自治体で自治基本条例策定を進めているところが増加している。地域ごとの独自性もある。改めて考えると戦後最初の憲法公布の時から自治基本条例は予定されていた、とも言える。

マッカアサア草案(1946年2月26日閣議配布)の87条では、「住民は」という主語で、「彼ら自身の憲章を作成できる」としているが、憲法では、「地方公共団体は」という主語で「条例を制定することができる」となった。この中で、鎌ヶ谷市も市民憲章をお持ちだが、憲章は呼びかけに終わっている。憲章があるから自治基本条例がいらぬ、ということにはならないことに注意いただきたい。

手続や基本的な考え方をまとめるのが自治基本条例。配布資料に「自治基本条例で/を作り変える」と書いた。自治基本条例の役割とは何か。どういう形のものができるかは現段階では想像できないが、どんな形であれ、自治基本条例ができたからといって、すぐに市のあり方が変わる、ということではない。市にどんな権限を与えるのか、市民がやるべき範囲はどこまでか、一緒にやるべきことは何なのか。その時のルールは何か。このプログラムを決めるための手法が自治基本条例。条例ができた後は、市役所が抱えている情報を市民に直接提示したり、議会に示したりするが、その際に自治基本条例を見ながら規範とする。いわば企画立案の「モノサシ」となる。そういう自治基本条例を作っていきたいと思う。

市民自身も議会も、まちづくりのあり方を一步距離を置いて見るときの道具にもなるし、監視をするための道具にもなる。課題を発見し、政策資源であるヒト・モノ・カネ・情報・権限について検討し、いくつかの選択肢の中から一つの政策を選び、市民や議会に提案される。これが政策の過程。

予算は一年の政策の予定表。広報広聴や団体要望、請願などから政策決定をしている。実施してチェック(評価)する。そしてもう一回、次に課題を発見するサイクルに入る。このサイクルに入る時の判断する「モノサシ」として自治基本条例は役に立つ。ここで重要なのは、自治基本条例は絵に描いた餅ではダメだということ。社会状況も変化する中で、自治基本条例もいつまでも一緒ではダメ。ある一定の年月が経ったら見直すことも必要。一定期間をおいて見直す。「モノサシ」となり得る無理のない条例を策定していただきたいと思う。

(会長)

ありがとうございました。

(4) 平成16年度までの検討経過について

(会長)

次に、次第の4番目。「平成16年度までの検討経過」について、事務局から説明願います。

(事務局)

資料①資料②参考資料①により説明。

(会長)

今の説明に対して何かあるか。

(一同)

特に質問・意見等なし。

(5) 今後の進め方について

(6) フリーディスカッション

(会長)

それでは次第の5番目。「今後の進め方について」これは難しい問題だ。

(B委員)

今後の進め方だが、1つ提案として、「さんづけ」で呼ぶということはどうでしょうか。

(一同)

賛成。

(会長)

では、呼び方は「〇〇さん」ということとしたい。

(C委員)

この基本条例は、最終的にどこが策定するのか、学識経験者の委員の方から見て、この策定委員会の位置づけを教えてください。「あなたならどう決めるか」ということで揉むのか「何か示された案に対して意見を求める」ものなのか。

(会長)

平成16年度までの経過説明を聞くと、相当の議論があった。この策定委員会の回数を事務局で4回と予定しているようだが、それについて説明願いたい。

(事務局)

会議次第の3ページにより、今後のスケジュールを提案。2回目の策定委員会までに、広く市民の意見を聞き、2回目にはそれら意見を反映した案を提示して議論いただければ、と思う。3回目に「たたき台」を提示し、4回目に最終的な素案を決めていただければ、と思う。最終的なイメージとして、資料②のようなものをイメージしている。

(K委員)

資料①の19ページ以降に約60時間かけてワークショップで議論したものが出ている。これをひとつ、次回の策定委員会までに読んで意見をいただくようにしたらどうか。ゼロからはじめると4回ではまったく足りない。これをた

たき台として議論していただければ効率がよいのでは。4回の策定委員会だけで足りない、となれば、分科会なども設置したほうがいいかもしれない。

(A 委員)

ワークショップの結果を見ると、素案にすべきものはすべて出ているのではないか。「これ以上何を議論するのか」という風にも見える。ワークショップの苦勞をお聞きして、足りないところを足そう、というのはどうか。

(L 委員)

提案には賛成。ただ、「前文」については、ワークショップでは議論が尽くされていない。「前文」についてはそれぞれ策定委員に1枚準備いただくと良いのでは。資料②の中の他自治体のものを見ていただいて、準備いただければと思う。

(A 委員)

ワークショップ報告書の中に「前文」はあるか。

(L 委員)

ない。

(M 委員)

「前文」について、ワークショップでは全員で書いてきて結局まとまらなかったのも、同じことになることを危惧する。「何を書こうか」を議論してから提案するようにしたらどうか。市民ワークショップ報告書では、章だてをしていない。おさえるべきところをおさえているだけ。

(D 委員)

ワークショップの延長線の議論を策定委員会でするのは違うのではないか。この策定委員会の位置づけは何なのか。ゼロから発進するなら4回では終わらない。ワークショップの意見を踏まえてたたき台を事務局でまとめていただいて、それをたたく形でどうかと思う。ワークショップも公的な内容も事務局は理解しているはず。

(会長)

今の提案は、ワークショップの議論などを踏まえて事務局で一つの形を示してもらい、ここで審議するというところで理解していいか。

(D 委員)

そのとおり。法的な裏づけの話などがあるから、ワークショップ案が100%出てくるということではないと思う。

(I 委員)

①前提として、年4回やるということしか聞いていない。素案が提出された後のスケジュールをお聞きしたい。委員会での最終的なステップを聞きたい。

②相当回数をこなしたワークショップ。しかし、参加者が固定化していたことも事実。広く意見を聞く意味でワークショップの成果をこの委員会で見いただくことも方法の一つ。

③さきほど宮崎さんから話のあった「政策課題」については、ワークショップでは市から示されなかった。これを市から示してほしい。財政や人口の話、これを聞いてから今後の進め方を決めたらどうか。

(事務局)

スケジュールについてですが、18年3月に策定委員会で素案をいただいた後、事務局で条例の原案を策定し、それを基にパブリックコメントをいただきます。その後、市内部の例規審査会にはかり、18年6月以降の議会に上程、というスケジュールを考えております。

どんな方向性で自治基本条例を策定するのか、という部分が一番大切なので、この策定委員会では、ここは議論していただきたいと思います。文章化など、定型的、技術的なところは、職員でできるかと思います。

参考資料②により、志木市・矢祭町の取り組み、鎌ヶ谷市の財政状況、鎌ヶ谷市の人口推移を説明。

(B 委員)

財政の数値についてコメントします。「財政力指数」が1を超えるかどうか、が一つの大きな分かれ目です。1を超えると地方交付税が受けられなくなります。経常収支比率は、通常入ってくるお金とどうしても払わなければならないお金の割合ということですから、だいたい鎌ヶ谷市では12%くらいしか自由に使えるお金がないということになります。経常収支比率が80%を超えると財政に黄色信号が灯ったという見方が一般的です。財政力指数を高めるには仕事をやめればよい、という裏技があります。財政調整や地方債を見ると非常に硬直しているといえると思います。

(会長)

先ほどD委員から提案のあった「今までのワークショップなどを踏まえて事務局案を出す」というのは効率はよくなる。いい案だと思うが、事務局はどうか。

(事務局)

対応させていただきたい。

(D 委員)

市のたたき台を批判しないで議論したい。批判ばかりしても仕方ない。間違ってもいい。あくまでもたたき台。ただ、会議よりも事前に資料はほしい。

(事務局)

三鷹市のような形式であれば、ワークショップ意見も反映させて提示しやすい。前文などはワークショップの案がないので、いろいろな意見が入ってしまうかもしれないがご容赦いただきたい。議論いただいた中で素案としていただいたものを条例化していきたいと思う。

(会長)

2回目に提案をいただければ、実質の議論が2回できることになる。スケジュール表の「月」は予定ととらえているが、次回、10月とすれば事前に資料を配布いただけるだろう。

(L 委員)

おっしゃる通りでよいと思われる。「前文」にこだわるようで恐縮ですが、「前文」の検討を後回しにさせていただいてもいいか。

(会長)

条文ものは「前文」がなければいけない、ということでもない。

(M 委員)

「前文」については、鎌ヶ谷市の条例では、情報公開条例だけ前文がある。格調高く、自治基本条例というのであれば前文はほしい。「です・ます調」はよいが、前文に対する考えについては議論が2つに分かれてしまう。

(D 委員)

「前文」そのものの議論は後日やればよいと思う。

(K 委員)

その通り。

(会長)

「前文」の議論はワークショップの経験上、難しいものということは分かりました。資料は事前に配布していただくことでお願いしたい。

では、次回に日程について調整したい。

(結果)

第2回会議は、10月27日(木) 18:30～総合福祉保健センター4階会議室で開催されることとなった。

(7) その他

(会長)

その他、何かありますか。

(D 委員)

この委員会は「自治基本条例策定委員会」という名称だが、素案を提出するもので、実際に策定する委員会ではない、という理解でいいか。

(会長)

事実上、案をまとめるものと理解できる。

以上で会議は終了した。