

会 議 記 録

高松市附属機関等の会議の公開および委員の公募に関する指針の規定により、
次のとおり会議記録を公表します。

会 議 名	高松市自治基本条例制定委員会 第1回会議
開催日時	平成20年12月25日(木)18時00分～19時45分
開催場所	高松市役所 11階 114会議室
議 題	(1) 委員長, 副委員長の互選について (2) 自治基本条例を考える市民委員会の概要について (3) その他
公開の区分	<input checked="" type="checkbox"/> 公開 <input type="checkbox"/> 一部公開 <input type="checkbox"/> 非公開
上記理由	
出席委員	中川委員長, 鹿子嶋副委員長, 大須賀委員, 河田委員, 柴田委員, 多田委員, 鶴見委員, 野田委員, 福家委員, 森田委員
傍 聴 者	0人
担当課および 連絡先	企画課 839-2135

審議経過および審議結果

次のとおり会議を開催した。

- (1) 委員長および副委員長の互選
高松市自治基本条例制定委員会設置要綱第4条第1項の規定により互選
(結果)
委 員 長 中川委員
副委員長 鹿子嶋委員
- (2) 会議の成立および会議の公開について
委員長は、会議の成立および会議は今回を含めすべて公開するとの確認を行った後、次の議題について協議し、下記の結果となった。
- (3) 自治基本条例等について
自治基本条例、高松市自治基本条例制定委員会の役割および高松市自治基本条例（仮称）に関する提言について、事務局から説明した。

－以後審議－

(委員長)

高松市自治基本条例（仮称）に関する提言の概要について事務局から説明があったが、委員の方で、気づいた点とか意見・質問等についてお願いしたい。今後の作業の進め方としては、この提言を尊重しつつ、可能な限りこの提言の趣旨、理念、精神をいかながら条文化するという作業をしていくこととなるうかと思うが、この提言の中で、趣旨が分からないとか、言葉の意味がもう一つつかめないとかがあれば、出していただきたい。

審議経過および審議結果

(委員)

提言書の4ページに記載している高松市自治基本条例(仮称)の基本原則として、3つが掲げられている。この中で、情報共有の原則とか参加・協働の原則とかは、他の自治基本条例でもよく見られるが、目を引くのは、2番目の過程明示の原則である。この過程明示の原則というのが、どういう内容を指しているのか、必ずしもかっちりとした理解が得られていない状態で議論が進んだのではないかと危惧している。

いくつか問題点を申し上げると、一般の人が過程明示と言われても、一体何の過程なのかと疑問に感じるのではないかと。例えば、過程明示を過程の情報(意思形成過程の情報)の明示だということであれば、過程情報の公開とか過程情報の共有ということで、情報共有の中に具体的に吸収されるのではないかと。その部分の説明でも、「議論し決定するまでの過程についての情報も知る必要がある」と記載している。

次に、過程明示の原則を具体化する規定が条文の中になし、原則を明確に具体化する規定が、はっきり示されていない。

次に、過程明示の原則は、恐らく、主に行政に見られている原則であり、行政での意思形成過程を市民に明らかにしなさいということだと私は考えている。つまり、行政だけに向けられている原則である。3主体それぞれの間において、情報共有の原則および参加・協働の原則を定めているが、過程明示の原則は行政だけに向けられていることから、1主体だけに向けられたものを基本原則というレベルで置くのがよいのだろうか。あるいは、一つ下のレベルで、情報共有の原則の中の一つとして整理するのが自然だと思っている。

つまり、過程明示の原則がどういうもので、果たしてこの位置付けでよいのかどうか、少し疑問に思っている。ただし、この市民委員会の提言は、心のこもった、高松市を変えていきたいという、恐らく今までの高松市に足りなかった部分が過程明示という言葉で端的に表されているのではないかと。情報共有の原則の中に吸収した場合を考えると、その中の情報公開というのは、審議会の会議録など、部分的には意思形成過程の情報を引き出せると思うが、過程明示のイメージというのは、話の発端から結論まで全てのプロセスを公開していくこと、それを市民に分かりやすく出してほしいという思いがあるのではないかと。この意図を、別な形で汲み上げることができないものかということも考えている。

(委員長)

提言は提言として大変貴重なものだが、これをいざ成文化するとなると、詰めねばならないことがまだまだあり、私自身も十数点、指摘することがある。これは、委員の皆さんと議論しながら追々出していきたいと思う。

(委員)

情報公開にも例外的なものがあり、その中に審議会の議論のプロセスも含めるということも出てきかねない。今までは、情報公開の例外規定で公開されていない情報だが、過程明示の原則と情報公開の例外とどう関係してくるのが少し気になる。過程明示をかなり踏み込んだところまで原則とするのか、情報共有になんとか含めることはできないのかと思っている。

(委員)

少し気になったのは、市民の定義で、その中に「高松市に関心を持つ者」が含まれており、委員の思いがあると思うが、その点が引っかかっている。

審議経過および審議結果

(委員)

過程明示の原則のところ、原則とするのか情報共有の原則に含めてしまうのかは別として、何らかの形で条文に盛り込んでほしい。

(委員)

市民の定義にある「高松市に関心を持つ者」について、関心の中身がよく分からない。また、議会の方で、議員は市民の代表であり、行政には行政評価があるが、議会の評価というのはあるのか。

(委員)

今、お話があったように、過程明示で、事の発端から最後まで明らかにするという、実際の行政運営では非常に厳しい条例になるのではないかと思う。かといって、なくせということではないが、きちんと活用できるようにしていかなければならないと思う。

(委員)

まず、過程明示の原則について、市民が情報を知る時点で参加し、ただ情報の過程を知るだけではなくて、議論の中でもう少しプロセスを明確にすることであり、過程明示の原則という言葉で表現するかどうかは疑問である。

次に感じたのは、14ページの住民投票のところでは議論はされているようだが、常設型か非常設型かは言及しないと、実施する上での必要な事項は別に条例で定めるといって、その程度の議論だったのかと思っている。

続いて、議会に対しての部分で、市民の立場からの理想的な議会ということだが、この程度のことでもいいのだろうか。条例に記載するので、きちっと定めるべきではないかと思う。この場に議員の方はいないので、望みますということでもいいのか。

(委員)

過程明示の原則について、言い方は別として、提言をまとめるに当たって鬼門のところだったと思う。提言書が早くに市のホームページに公開されていたので読んでいたが、一般的な市民からすると、行政は情報を提供しているのだけど、十分受け取っていない、分からないからもっと出してほしいということ、若干、ギャップがあるのかなと思う。例えば、誰が言い出したということまで過程に含まれて公表されてしまうと、大変なことになると思う。それでは行政は成り立たないし、そこまで求めているのではないと思うが、市民レベルから見ると、少し不透明な部分があって、そこをもう少し明らかにしてほしいということがあるのかなと。情報公開請求をすると、黒塗部分がたくさん出てくるので、そういうイメージがあるからもう少し出してほしいという気持ちが出ていてのではないかと思う。

(委員)

提言書は早くからホームページで公開されて、いくつか気になっていた部分がある。まず、自治基本条例とのことだが、議会基本条例や団体自治条例ではないかと思われるような部分があり、市民側が議論したにしては、市民の定義についてこれでよいのか。それと、住民自治組織とNPOが一本になって市民としてうたわれているが、役割と機能を考えた場合、二つは違うものであり、明確にしておく必要がある。それから、それぞれの関係性、住民自治組織と議会の関係性とか、提言書ではほとんど書かれていない気がする。住民自治の醸成とか市民社会ガバナンスの形成とかを目指してやっているが、ここが不明確

審議経過および審議結果

なまま、果たして自治基本条例と言えるのかということを感じた。だから、そのあたりを知っている委員に伺うしかないのかなと思って来た。

(委員)

自治基本条例をどういう風にイメージするかでかなり中身が違ってくる。自治体の憲法とすると、日本国憲法における三権分立と同じように、市民、行政、議会があって、形の部分をそろえる感じになる。しかし、私はそうではなくて、自治基本条例というのは、今まであまり機能してこなかった住民自治、これを復活させることが一番の使命だと思っている。だから、一番議論すべきなのは、いかに住民が市政に参画できるか、共有できるか、そこらへんの仕組みをがっちり書くのが自治基本条例の本来の使命なのだと思う。自治基本条例に対するイメージが違わずれてしまう事になるが、この提言では、市政全般に対して目配りはされているが、若干弱いのは、住民自治をいかに具体化・実現していくのかの規定がちょっと弱いと感じている。

(委員長)

委員の皆さんからいただいた意見は、第2回会議以降の重要な論点になると思われる。私も一委員として申し上げさせていただくと、過程明示の原則は、情報共有の原則および参加・協働の原則に重なり合っているものなので、これをいかにするためには、パブリックコメント制度を条例化した方がいいのではないか。高松市ではパブリックコメントは要綱で行われているのだと思うが、市の政策決定に関する重要な事項に関しては、パブリックコメントにかけるものと規定してしまえばいいのだ。条例を新しく制定する時とか、総合計画だとか、大きな例えば都市計画だとかという計画については、すべてパブリックコメントにかけるというのが、兵庫県宝塚市のルール（「宝塚市市民パブリック・コメント条例」平成16年12月施行）となっている。実際、ものすごく重要な計画でも10件程度しか意見は出てこないが、パブリックコメントをしてくれたということで市民は安心し、信頼してくれる。

それと、参加・協働の原則という、参加ではなくて参画に変えた方がいいのではないかと思う。参加ではなくて、参画でしようと言いたい。決定してから関わっているのであれば参加でいいと思うが、政策形成過程から関わる、計画段階から関わることだから、参画に変えたほうがいいと思う。参画の方が責任が重たいような感じがするのではないか。

それから、全体の中で、団体自治に対する住民の統制権というのをすごく意識しているが、住民自治そのものの規定が少し甘いのかなと感じる。

それと、まちづくりという言葉が使われているが、まちづくりとは何なのかという定義がない。本体条文で使う場合には、定義しないと何を説明しているのか分からなくなる。

団体自治に対する住民の統制権については、ほぼ採用できると思うが、住民自治に対する住民自身への自己責任あるいは団体としての行政の支援の制度的担保が足りない。この中に二通り分かれていて、コミュニティ型つまりコミュニティ協議会を対象とした住民自治システムと、アソシエーション型のNPOといった新公益活動団体を対象とするNPO支援型の住民自治との二つに分けるべきだと思う。この提言では、二つに分かれていない。

また、コミュニティの定義の説明はあるのだが、制度の説明がない。

それと、住民投票だが、常設型および非常設型の議論を尽くしていないというところで私は構わないと思うし、住民投票ができることを明記しただけでもかなりの前進だと思う。ただ、この制定委員会としては、常設型か非常設型かの結論を迫られるのではないか。制定委員会でも別途条例で定めますと逃げた

審議経過および審議結果

ら、何のための委員会だとの批判を受ける可能性がある。そうすると、大きな論点として、現在の地方自治法上でも、有権者の50分の1以上の署名があれば、条例制定・改廃に関して請求でき、議会に発議された条例案が議会の過半数の同意が得られれば、条例として成立する。つまり、今の時点でも住民投票条例を作ることは可能である。そうではなくて、有権者の3分の1以上の請求があれば、発議せねばならないという義務規定にするとか、議員であれば、過半数の同意でなくても、議員総定数の4分の1以上であれば発議しなければならないとか、発議の拘束まで議論する必要がある。さらに、有権者とみなす対象を事案ごとに弾力的に変える必要について、例えば、外国人住民の身分等に関するものについて外国人住民を入れずに投票していいのか、という問題も出てくる可能性がある。大阪府岸和田市では、18歳以上には常設的に住民投票の投票権を渡している。こういう議論をもう少し尽くす必要がある。このように、発議権と拘束的投票の成立要件、あとは有権者の範囲を考えていかなければならない。

それから、総合計画の進行管理についてだが、総合計画の進行管理ができるようにするためには、総合計画の作り方についても私たちは少し議論をしなければならない。これには、総合計画を理解しなければならない。目標数値が明記されている総合計画において、アウトカムが達成できたかできていないか、このことによって行政をはかるといのようにリンクさせるのであれば、進行管理する委員会の役割は非常に重要で大事になる。その役目を総合計画審議会が担うのか、または別の委員会が担うのか、あるいは、総合計画審議会にもっと市民を参画してもらってはどうか、ということも議論していく必要がある。

それと、21ページの考え方で、「なお、結果および財政状況については、すべて分かりやすく説明するよう求めます。」と書いているが、結果というのが何の結果なのかがよく分からなかった。

それと、外部監査・行政評価において、市民参加による外部評価をどのくらい科学的に外部評価をするのだろうか。この提言では、市民参加による外部評価と表現するだけで済むかもしれないが、下手をするとポピュリズム（大衆迎合主義）に転落してしまう危険性があるということは、皆さんも御承知だと思う。つまり、住民満足度調査に甘えてしまうと、行政はもっとコストを低くしろ、もっと親切にしろ、さっさと仕事をしろ、もっと給料を安くしろ、ということになりかねない。ここは、科学的に議論をしなければならないと思う。

それと、議会について大変精密な提言だが、お聞きすると、議会の議員さんとは意見交換ができていないし、チャンスがなかったとのことだが、制定委員会として議会の章を扱う際には、議員、議会事務局あるいは議長に対して、礼を尽くす必要があると思う。同じ団体自治の担い手である議会を無視して、市民提案の条例を勝手に作っても、議会で否決され、元も子もなくなってしまう危険性がある。ここの部分は、できたら議会と対話しながら決めていきたいと思っている。

また、29ページの「市政に関する情報を共有します。」とあるが、この部分は、「市民と共有する」が抜けているのではないか。

次に、本条例の進捗管理で、「市民側からのチェック機能が働く委員会を設置します。」とあるが、滋賀県米原市の自治基本条例に事例があり、米原市自治基本条例推進委員会で、毎年、自治基本条例の趣旨が活かされているかどうかを諮問を受けて答申していく、そして改正すべき条文等について意見を出すという役割が与えられている。こういった、条例の進捗管理と改正・見直しというのは、表裏の関係にあるのではないかと感じた。

以上、私なりに荒っぽく意見を申し上げたが、気になったのは、住民自治をどこまで書き込むのか、これは、委員会として理想論を言っても仕方がない。

審議経過および審議結果

実際にそれが作動し、動かすということが大事だが、幸せなことに、高松市はもう既にコミュニティ協議会もできていると聞いているので、それを自治基本条例の中にビルトインすることは可能だと思う。

それと、NPO支援あるいは新公益活動支援と両輪だという思想でやる必要があると思う。これは、行政側の制度的な成熟度とか対応能力が関係するので、対等に、単なる事務局ではなくて、市側と議論することも必要だと思う。このようなことを、第2回会議以降に、荒っぽく言った議論すべき論点を順番にこなしていったらなと思っている。事務局から何か意見はあるか。

(事務局)

御指摘のあった中の過程明示の原則については、市民委員会というのは結果よりも過程を大事にするということで、結論ありきではなくて、委員会自らも議論の状況をすべて公開してきたということから、この提言をまとめる際も、そういったことを大事にされたと思う。市民委員会では、行政側が全ての過程を公表することによって、混乱を生じたりするのではないかとの危険性についても議論があった。だが、結果として、基本原則に位置付けたということである。

また、議会や議員については、理想的な議会・議員ということで、相当議論をしていた。正直、議会との意見交換ができないのかという話もあり、結果としてできなかつたが、一般市民から見て、こういう議会になってほしい、こういう議員になってほしいという想いを入れさせてもらったという形で提言をいただいている。

次に住民投票については、具体的要件まで入れようという議論も進んでいたが、結果としては提言のようになっている。過程明示については具体性がないなどの御指摘があったが、市民委員会でも相当悩んで議論しており、提言という形で次の制定委員会につなげていくというのが市民委員会の役目ということだったのだと思う。

(委員長)

提言を貴重なものとしていただきながら、次のステップに我々が踏み込んでいくということを理解していただきたいと思う。決して、この提言にけちを付けるものではない。以後の議論は、第2回以降にしたいと思うが、せっきくの機会なので、全般にわたって何か御意見・御質問のある方は。

(委員)

コミュニティ協議会の現状がどんなものであるかを委員の皆さんにしっかり認識していただく必要がある。また、せっきく時間をかけて作っていく自治基本条例案だが、最終的には議会の議決が必要となることから、提言にある市民が望む姿という一方的なものでは議員の賛同は得られないと思う。

(委員)

提言の38ページから40ページにかけて、条例骨子案に対する意見としていろんな市民の意見が出されており、例えば、No.8の「議会に対しては、もっとメスを入れるべきです。」とか、No.10の「議会に踏み込んだことはすばらしい。」という風にこの提言を受けとっている市民がたくさんいるとしたら、このままできた条例はなんや、骨抜きにしたのではないかと市民が感じてしまうという危惧があるので、自治基本条例がそもそも議会にメスを入れるようなものではないということをもう少し何かで発信しておかないと、制定委員会は何をやったんだと言われるかもしれないと感じた。

審議経過および審議結果

(委員長)

二人の委員の意見については、私も危機感を共有している。特に議会の関係については、例えば事務局を通じて、ここまで議論していますが意見はございますかと各会派に聞いていくという方法や、議員全員協議会での対話を申し入れるという方法もある。これは、市によっていろんなやり方がある。私が経験した話では、伊賀市の場合は、合併を予定していた1市3町2村から2名ずつ議員に代表として出てきてもらって、議員と私とで共同して条文を作成したというやり方もある。制定委員会では議員が入っていないので、議会の議長に対し、教材として渡すので、どうぞ御自由に意見をお返してくださいと、その意見を元に制定委員会で条文を作成していくという方法を考えてもいいかなと考えている。場合によったら、議会との勉強会という名の対話集会ということで、何らかのコミュニケーションをする場を設けるという方法もある。

また、コミュニティ協議会については、確かに制度的には整って全市域をカバーしているといっても、実際にはかなり御苦労があるということで、どのへんまで自治基本条例で位置付ければいいのかということについて意見をいただきながら考えていきたいと思う。三重県の伊賀市自治基本条例のように、住民自治協議会についていくつも条文に記載されているというかなり特異な状況もあるが、三重県の名張市自治基本条例のように、1条だけ「住民自治組織を作ることができる」を入れており、それを受けて別条例が今年可決される見込みだと聞いている。自治基本条例だけで全て解決しようと思うと、負荷がかかりすぎて崩れてしまうということになりかねないので、委員の皆さんの御意見をお聞きして、一番スムーズに軟着陸する方法を考えていきたい。

－以上で審議終了－

<事務局からの連絡事項>

今後の会議開催スケジュール等について

- ・12月25日からおおむね半年程度の期間を予定
- ・会議開催回数は10回程度予定
- ・第2回会議開催予定日 平成21年1月23日(金) 18:00～
- ・第3回会議開催予定日 平成21年2月3日頃
- ・第4回会議開催予定日 平成21年2月26日頃