

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8回会議
開催日時	平成21年5月25日(月)18時～20時05分
開催場所	高松市役所 11階 114会議室
議 題	(1) 前文について(修正案) (2) 定義について (3) 条例素案残対の見直しについて(修正案)
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, 多田委員, 中條委員, 柘植委員, 鶴見委員, 野田委員
傍 聴 者	2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。

(委員長)

まず、協議に入る前に報告させていただく。ただいまの出席者は8人で、委員12人のうち半数以上の方が出席していることから、高松市自治基本条例制定委員会設置要綱第5条第2項の規定により、会議が成立していることを報告する。

本日の案件は、前回会議での検討を踏まえての前文の修正案について、定義について、条例素案全体についての見直しとなっている。

それでは、協議に入りたい。協議項目の(1)前文の修正案について、事務局から説明をお願いしたい。

(事務局説明)

それでは、前文の修正案について、説明させていただく。

まず全体の考え方だが、前回お示しした、前文を4つに分ける考え方に基づき、第1段落が「まちの歴史や文化」、第2段落が「まちの理想の姿」、第3段落が「その理想の実現のために具体的に必要なもの」、第4段落が「自治基本条例を制定する決意」と整理し、全4段落としている。

第1段落であるが、高松市の特徴として、豊かな自然環境に恵まれるとともに、瀬戸内海に面することなどにより、四国の中心都市として発展してきたまちであることを謳っている。

前回会議では、観光はいらぬのではないか、観光名所という言葉はなじまない、また「瀬戸内海だけ」でいいのか、といった意見等があった。観光名所という言葉は入れていないが、高松市の特徴として、瀬戸内海に面し、四国の玄関口として、中心都市として発展してきたことをこれまでの歴史として盛り込み、また、「瀬戸内海や讃岐山脈の山々の自然」など豊かな海や山の自然をいかしたまちとして受け継ぎ、また引き継いでいかなければならないということ盛り込んでいる。

審議経過および審議結果

用語では、前回「中枢管理都市」としていたが、意見により「中枢都市」としており、全体としては、導入部分は短いほうが良いという意見が多かったことから、短めにしている。

次に、第2段落だが、前回お示しした素案の2段落目と3段落目をあわせたものとなっており、今後、未来に引き継がなくてはならない理想のまちの姿を述べている。

先人たちがつくりあげた歴史や文化、自然と調和して生きる知恵といった大切な財産を受け継ぎ、豊かな自然と都市機能が調和したまち、高松市を、「高松市民のねがい」に込められた明るく住みよいまちにすること、すべての人があらゆる分野に参画し、その個性と能力が十分に発揮できるまちとして、将来に引き継いでいかなければならないことを謳っている。

用語では、前回の意見により、「都市的利便性と自然環境」を「豊かな自然環境と都市機能」に修正し、「男女が様々な分野に参画し」という文言を「人種、信条、性別、社会的身分などに関係なく、すべての人があらゆる分野に参画する道が開け」と変更している。また、「男女」ではなく、「性別に関係なく」としてはどうかという意見と、「性別」を一番最初にもってきてはどうかとの意見があったが、今回は、憲法にならって区別の種類を並べている。

さらに、「コンパクトで持続可能な」という言葉について、将来も使えるかどうかかわからない言葉を使うのはどうかという意見を受け、削除するなど、全体として整理し、短くしている。

第3段落は、第2段落で述べた理想とするまちの実現のために、具体的に必要な取組を述べている。

前回会議において、市民主権を中心という意見が多くあったことから、市民主権をより明確に謳うかたちで提案させていただいている。

「私たち市民一人一人が、自ら考え、自ら責任を持って行動し、地域の課題に取り組み、地域の独自性と自立性を尊重したまちをつくる」ことと、「市民と議会、行政がそれぞれの適切な役割分担のもと参画と協働のまちづくりを進める」ことを必要としており、市民主体の地域自らのまちづくり、参画と協働によるまちづくりが必要であることを謳っている。

用語では、「パートナーシップ」を「協力関係」と修正し、「地域コミュニティを軸とした」という言葉を削除している。

次に、第4段落では、3段落目までの背景や必要性を踏まえ、自治基本条例を制定し、自治の基本理念を共有し、市民主権の自治のまちづくりを実現することを明らかにしている。

以上である。

(委員長)

今日配られている会議録に、前回話し合われたこの前文に関する意見が載っており、これを読めば前回の経緯が分かると思う。事務局からの説明の中で、前回の論点については全て触れてもらっていると思う。

それでは一通り皆さんのご意見をお伺いしたいと思う。早速よろしいだろうか。

(委員)

前半の頭の部分をかなりコンパクトにしてもらっているのでも、相対的に後半の市民主権の部分が重く見えるようになっており、私はすごく好意的に思っている。あと、細かい部分だけ皆さんに協議いただければ、ここから先、あまり修正しなくてもいいのではないかと。

3段落目の「このために」以降について、リズムがあるのかもしれないが、「自ら考え、自ら責任をもって行動し」の後、「地域の課題に自ら取り組み」とある。なぜ「取り組み」と「行動し」を分けて書いたのだろうか。かぶっている

審議経過および審議結果

ように見えるので、もっと短くできるような気がする。

(委員)

この前文を読んで感じたことは、地方分権化、グローバル化時代の中で、なぜ今条例制定が必要なのかということをごどこかに盛り込むべきでないだろうか、ということである。例えば、今はこういう時代であるといった意味合いのことを第1段落の次くらいに入れてはどうだろうか。

また、前回の会議でキーワードについて質問させていただいたが、人権とか環境とか、高松市としての独自のキーワードが謳われた方がいいのではないかと感じた。

(委員)

3段落目がちょっと気になるのだが、「一人一人が、自ら考え」から「まちをつくとともに」までの2行がクローズアップされると、何となく自己責任の原則である、というふうに読める。しかし、実際に言いたいのはその後ろの「市民と議会、行政がそれぞれ適切な役割分担のもと」以降だと思うので、もう少し書き方を変えるか、もしくは書かないでおくかにしないと、何でも行政に頼らず、自分でしなさいというふうにとられるのではないかと思う。確かに自分ですることも大事だが、ここでは少し自己責任ということが強く出すぎているように思う。

それと、最後の段落の「市民主権の自治のまちづくり」というところについて、ちょっと言葉が分かりづらい気がするので、表現を整理したほうがいいのではないだろうか。

(委員)

私も「なぜ今住民自治なのか」ということが、この前文の中であまり感じ取れないのではないかと思う。後は、先ほどの意見と同じように、「市民主権の自治のまちづくり」というところがちょっと理解しづらいという印象を受けた。全体的にはコンパクトになって、この前話し合われた意見が盛り込まれており、これでいいと思うのだが、強いてあげれば今のような意見である。

(委員)

前回の議論に参加していなかったもので、十分に経緯を把握できていないが、意見として述べさせていただきたい。

まず、2行目の四国の中枢都市について、なぜ管理を取ったのか。高松というところは、今議論されている道州制の州都を目指すという大きな目標を掲げているので、これは管理都市という言葉は残しておくべきでないかと思う。

次に、1段落目の最後が「発展を続けてきました」と過去形になっているが、現在進行形の形にしたほうがいいのではないか。次の書き出しも「このまちには」というと他人事のような表現になるので、これを外して、「発展を続けていくとともに、先人たちが」とつないだらどうかと思う。

それと、2段落目のところで、憲法にならって例示を次々と並べなくてもいいのではないか。短くするために、「明るく住みよいまちにするため、全ての人があらゆる分野に参画する道を開き」というふうにしてはどうか。

また、3・4段落目のところの「このためには」とか「そこで」という接続詞が必要だろうかという気がし、外した方がいいのではないかと思う。この文章が分かりづらいので、「私たち市民一人一人には」とし、次をとばして「地域の課題に自ら取り組み、地域の独自性と自立性を尊重したまちをつくるため、自ら考え、責任を持った行動と、市民、議会、行政にはそれぞれ適切な役割分担のもと、多様な協力関係を構築し、参画と協働のまちづくりが求められています。」としたらどうか。

審議経過および審議結果

それから第4段落の「そこで」を外して、「私たちは、ここに自治の基本理念を共有し、市民主権のまちづくりの実現を目指すため、高松市自治基本条例を制定します。」としたらどうか。

(委員)

1, 2段落目は以前に比べてすごくすんなりと分かりやすく読めた。

3段落目に、地域の独自性と自立性という言葉があり、独自性というのは恐らく特性を活かすということだと思えるのだが、独自であることを尊重するのかとちょっと引っかかった。また、その次の行にある役割分担で、分担というところのようなのがあるのかと思った。最後の段落で、「市民主権の自治の」と「の」が何回もかぶるので、どうにかできないかと思う。代替案がなくて申し訳ない。

(委員)

私は、ぱっと見た感じ、前より非常に読みやすくなっていると思うので、基本的にはそこまで大きく違和感を覚えるところはない。他から指摘があったように、一番下の「市民主権の自治の」のとこで「自治」という言葉は前に出ているので、これは省いてもいいのではないかと思った。

(委員長)

さて、これらの意見をどうまとめるのか、非常に難しい問題である。

まず、1段落目から論点をまとめたい。

最初に、「中枢管理都市」という言葉だが、前回の会議でこの言葉が市民に理解されるだろうかという意見があった。中枢市というのは分かるが、中枢管理都市という言葉は、そこまで意味合いが共有されていないのではないかとことで短くした。この言葉は道州制の州都を目指しているということから来ているのかもしれない。しかし、仮に道州制が導入されたが、州都にならなかったとき「中枢管理都市」という言葉が生き残っていたら、またトラブルの原因になるかもしれない。ちなみに、中核市というのは地方自治法上の位置付けであり、中枢都市というのは経済的位置付けの言葉である。

(事務局)

行政上で言うと、中枢管理都市という言葉になるが、一番あたりさわりのないのは中心都市という言葉であり、皆さんにも分かりやすい。「中心」でいかがだろうか。

(委員長)

中心都市でよいだろうか。他の県都も中心都市という言葉を使用した場合、4つ中心ができることになるが。しかし、一つしか中心がないのは脆弱であるため、地域構造としてはそのほうが良い。中心でいこうと思う。

それから、「発展を続けてきました」というのは過去形であり、もう終わったのかと思われるのではないかという意見があった。まだ継続しているという意味を込めて、「続けています」でどうだろうか。ただ、「ともに」で続けると、4行が一文になってしまい、少し長いように感じる。「ともに」が二つ続くため、これはこのままでいいのではないか。

第2段落で、「人種・信条・性別・社会的身分」というところに対して、憲法のように事務的であるため「あらゆる人が」というふうには、くくってしまっているのかという意見があった。そうした場合は、人権などについての配慮が欠けてしまうという問題が出てくる。前の案では、男女共同参画について触れると、男女だけしか入っていない、障害の有無、年齢、社会的身分なども入れなくてはならないのではないかという意見があり、こうなった。私はこれでいいのではないかと思う。

審議経過および審議結果

(事務局)

確かにおっしゃるとおり、4つ並べると少し堅苦しくなるかもしれない。「高松市民の願いに込められた」とあるが、その中に人種・信条・性別・社会的身分という意味が全部入っているかということ、そういう訳ではない。「自然を愛する」、「人の立場を大切にする」といったことが市民のねがいには謳われており、そういった心を持った全ての人が明るく住みよいまちにするのだという意味にすれば、「高松市民のねがいにこめられた」が活きるのではないだろうか。

「高松市民のねがいにこめられた明るく住みよいまちにするため、すべての人に」とすれば、すっと通るのではないか。

(委員長)

その場合、「すべての人が」というところでくくってしまう訳だが、人権からんだ言葉は、省いても大丈夫だろうか。すべてをくくるのであれば、「人権が保障される」というような一文を入れたほうがいいのではないか。「あらゆる人に基本的人権が保障された」といった言葉をいれたらどうかと思うが、また書き方を検討していただきたい。

第3段落について、「このためには」というのが唐突でないか、「自ら」という言葉がたびたび出てきて紛らわしい、「自ら責任を持って行動し」、「地域の課題に自ら取り組み」、「地域の独自性と自立性を尊重し」この3つの文章が並列しているが、これらの繋がりがもうひとつ良くない、という意見があった。

「自ら責任を持って行動し」というのが、一人一人の市民の行動規範であり、個人的自己決定を言っているわけである。次に、「地域の課題に自ら取り組み」というのは皆で取り組むという意味であり、これはいわゆる集団的自己決定を言っている。だから、「地域の課題に皆で取り組み」ぐらいにしてはどうか。ただし、まちづくりに参加しないことによって不利益な取り扱いほしない、という原則がある。

地域の独自性という言葉が少し引っかかるということだったが、「地域の個性」としたらどうか。高松の中でもそれぞれの地域、コミュニティで個性があるわけである。地域個性も大事だということを言ってはどうか。

「市民と議会、行政がそれぞれ適切な役割分担のもと」とあるが、適切な役割分担とはどういったものか、という意見が出ていた。これは条例の中で説明できるのではないか。市民でなければできない、議会でなければできない、行政でなければできない、そしていずれにもできないものを事業所にやってもらったりする。ここで言っている役割分担とは、市民ができるのにやっていたから、できるようにがんばってください、という意味ではない。市民の権限の中で、行政ではできないことを明確にするという意味である。

(事務局)

ここで言っているのは「それぞれの役割分担」という意味である。「適切な役割分担」というと、構えた感じがするが、そうではない。そうすると、どこかで役割について述べなくてはならないだろうか。

(委員長)

そこまでしつこく役割分担と言わなくても大丈夫だろう。だが、現状を承認するわけではない。本来、地域でなければできないことをなぜ行政がするのか、本来、行政がしなくてはならないことをなぜ市民にやらせているのかということを行っている。お互いに混線するところがあるから、それをもう一度仕分けしなくてはならない。そういう意味では役割分担でよく、適切とか不適切とかいうことではない。

参画が2回出てくるが、どうだろうか。

審議経過および審議結果

(事務局)

2段落目の参画を外すことを考えてみる。

(委員長)

それをお願いします。

4段落目はいきなり「そこで」と言っているけれども、「私たちは、ここに、自治の基本理念を共有し」と変えたほうが良いという意見があった。前の段落に「このためには」という言葉があり、ちょっとくどい印象を受ける。また、「自治の」をとって「市民主権のまちづくりの実現を目指すため」としてはどうかという意見があった。

以上で論点のうち、8割方は触れたが、皆さんの仰った、高松らしさ、高松の掲げている理念としての人権、環境、まちづくりなどが全部ここで活かされているかということが一つと、なぜ今自治基本条例があるのか、ということをもう少し盛り込んだらどうか、ということが残っている。

(事務局)

4段落目は上の3段落と比べると、短すぎるかもしれない。ここを少し膨らませて、環境、教育、コミュニティといったキーワードを盛り込みたい。ただ、このキーワードというものがその時々のものであって、普遍的なものではない。だから、今のキーワードがこれだということではなくて、もう少し普遍性をもった高松市のあり方、もしくは市民主権のあり方といったことを前につけて少し長くしたいと思う。

(委員長)

自治基本条例を作ることそのものが、次世代に向けての新たな伝統作り、そして引き継いでいく遺産なんだと、この条例ができることによって高松が生まれ変わるんだ、という感じの宣言文になっていればいい。21世紀に向けての新たな自治都市として、新しい歴史を刻むその第一歩としてこの自治基本条例を制定する、という言い方でもいいと思う。

(委員)

前文はやはり格調高く謳っていいのではないかと思う。条文の中で細かい点は触れられると思うので。21世紀に向けて高松がどうあるべきかというようなことに触れられればいいのではないだろうか。

(委員長)

それでは、そのような要素をちょっと入れてもらえるだろうか。

(事務局)

了解した。

(委員)

前文を「である調」にすることはできないのか。「ですます調」だと少し格調低く感じる。一番初めに読むものなので、その方がいいかと思うのだが。

(委員長)

世代によって感じ方が違うと思う。このままでいいのではないか。高知市は前文を土佐弁でやっている。

審議経過および審議結果

(委員)

最後の「市民主権のまちづくりの実現」という一文だが、少しくどいように思う。「まちの実現を目指す」か、「まちづくりを目指す」かにしてはどうだろうか。

(委員長)

「まちの実現を目指す」でいいのではないか。

(委員)

3段落目のところだが、「自ら考え、自ら責任を持って行動し」とあるが、「決定」は入れなくていいのか。「自ら考え、自ら決定し、自ら責任を持って行動し」というように、決めるということを入れた方がいいかと思うが、考え、行動するだけでいいのだろうか。

(委員)

決定しない場合もあるから、決定するかしないかを考えているのではないか。「決定しない」という選択をしているのである。

(委員長)

自己責任という場合には、当然自己決定が入っている。自己決定しなければ責任がとれないからである。プロセスでいうと、考え、決定し、行動するということになるが、長すぎるために省略したのではないだろうか。

だから、第1行目の「行動し」までは個人的自己決定である。「地域の課題に」から後ろは集団的自己決定である。だから「皆で」というのが入らないと筋がとおらないと思う。

予想通り、修正が難しいと思う。申し訳ないが、事務局にはもう一度手直しをよろしくお願ひしたい。それをまた提案として皆さんにご審議いただきたいと思う。

では、次の協議項目の2の定義に移る。これについて事務局からお願いしたい。

(事務局)

それでは、定義の条例素案のたたき台について説明する。

この条例における重要な用語の定義を定めており、項目として、「市民」、「執行機関」、「市」、「参画」、「協働」の5項目ある。項目としては、同じ資料8-3の2ページに引用している市民委員会の提言にある5項目のうち、まず「市民」、3つ目の「行政」を「執行機関」とし、次の「協働」、次の「参加」を「参画」として定義している。

市民委員会の提言にあった「コミュニティ・地域コミュニティ・地域コミュニティ協議会」については、条例文の中に「コミュニティ」、「地域コミュニティ」の用語は使われておらず、また、「地域コミュニティ協議会」については、「協働」の項目の中で、「共同体意識の形成が可能な一定の地域において、そこに住むあらゆる人が自由に参加でき、地縁団体や市民活動団体などとともに身近に地域の課題を話し合い、解決できる組織」と定義付けていることから、用語の定義としては、入れていない。

また、市民委員会の提言にはなかったが、条例文では「市」という用語を使っており、「執行機関」と議会を含んだものであることを定義している。

審議経過および審議結果

まず、第1号は「市民」の定義である。

この条例でいう「市民」は、市内に居住する人のほか、市内に通勤、通学している人や、市内において、事業活動や市民活動など様々な活動を行っている個人や法人その他の団体をいうこととしている。地方自治法に定める「住民」は、市内に住所を有する人で外国人や法人を含むが、地域の多様な課題の解決やまちづくりを進めていくためには、「住民」だけでなく、個人・団体を問わず、高松市に生活し、活動する人、幅広い人たちが力をあわせていくことが必要と考え、地方自治法で定める住民よりも広い範囲で定義している。

市民委員会の提言では、より広くとらえ「高松市に関心を持つ者」も市民に含めていたが、「関心を持つ者」となると範囲が広過ぎ、地域の課題の解決などは行えないのではないかと考え、含めていない。

次に、第2号は「執行機関」の定義である。

地方自治法に定めている「市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会」に地方公営事業の管理者（水道事業管理者）を加え、執行機関としている。

次に、第3号は「市」の定義である。

「市」とは、市議会と市の執行機関のことをいう。一般的に、市民に対して使う場合の「市」は、議会と執行機関のこととなるが、議会が含まれていることを明らかにするため、あえて定義している。

次に、第4号は「参画」の定義である。

市民委員会の提言では、「参画」を含めて「参加」を定義していたが、制定委員会では、「参加」ではなく、主体的に関与する「参画」を使っている。「参画」には、市政への参画と地域の自治活動など地域のまちづくりへの参画がある。このため、「参画」とは、「市の政策等の立案、実施および評価の各過程」と「地域自らの住みよい地域社会をつくる取組」に、「責任を持って主体的に関与することをいう」としている。

第5号は「協働」の定義である。

「協働」とは、それぞれの主体が、対等かつ自由な立場で、それぞれの責任と社会的役割を踏まえて、共通の目的達成のために、共に取り組むことをいうとしており、協働には、「市民と市の協働」と「市民相互の協働」がある。また、協働は、個人ではなく組織として共に取り組むことであることから、「市民と市が、または市民相互が、法人その他の団体として」と入れている。

以上である。

（委員長）

それでは定義について、意見をいただきたいと思う。

市民委員会と違っているところは、（2）の執行機関というところである。市民委員会では行政という言い方をしていた。正しく「執行機関」という地方自治法上の言葉を使っている。市も「議会および執行機関」であるから、法律的にこのとおりだと思う。

あと、議論すべきは市民の定義、協働の定義、参画の定義ではないかと思う。

（委員）

すんなり読めるし、これで違和感ないが、市民委員会での話とちょっと違う点があるが、市民の範囲についてである。実際は、高松というエリアの中を通過もしくはその中に居住する、とどまるという人を指すことで構わないと思うのだが、例えばパブリックコメントをしたときに、その人間が果たして本当に高松市にいますかということとは分からないと思う。その場合には、高松市民でなければ意見を聞かないということを書いてしまうのだろうか。実際は意見があれば、それがニューヨークからであったとしても、採用されると思う。ということは、そういう制度があること自体からして、現実としての市民の範囲はこの定義の方が狭い

審議経過および審議結果

のではないかと思います。市民委員会の言っていた、想いがあれば、関心があれば、世界のどこであろうと市政に参画するチャンネルというものが必要だと思う。それはあまりに拡大しすぎて、私もあまりそこまでしたくないのだが、議論になる点ではあると思う。他の条例案ではあまりそのことについては書かれていないが、実態はウェブという世界が広がっており、パブリックコメントというものがそうになっている以上、市民の定義についてももう少し盛り込んでもいいのではないかという気がする。

(委員)

パブリックコメントというのは市政参画のひとつの手法だと、この中で体系化して謳っていると思う。仰るとおり、パブリックコメントというのは市民から意見を募る手続きだとこの条例案ではなっているけれども、市民以外からは意見を募らないということまでは含まれていないと思う。そこを考えると、この定義でいいのではないだろうか。

(委員)

人口減少が進む今、納税者などに限らず、市民の定義はもう少し広げて考えることが大切でないかと思う。市民の中には、居住する者、通勤・就業する者、通学する者、市内で事業を行う者といった以外に、交流市民というものも市民として定義づけて広げていくことも大事でないかと思う。

(委員)

あまり広げると、実質運用のときに困ることになると思うので、書き込みたくなはないのだが、制度の現状を見ると、パブリックコメント以外にも昔からあるのが、例えば見識者の方を呼んでくるといったことである。この場合、見識者の方は高松市に居住しているわけではなく、活動は他の地域でやっている。だが、市政に参画する可能性はあるわけである。地元に住んでいる人だけ、土の人だけでは地域のまちづくりはできず、通過するだけとか、遠くで吹いているだけの風の人も含めて、それら2つがそろって初めて風土ができる。そういった想い、考え方などを自由に高松市内に引き入れることも現実には必要だと思う。例えば制度の中で、議会が専門家を召喚するということがあったと思う。その時に高松市民以外の専門家を呼んでもいいわけである。それを拒否することになってしまうとちょっとおかしい気がするので、居住しているとか納税しているといった限定をしないほうがいいのではないだろうか。

(委員)

有識者の召喚については個別に審議会の規定がある。もしくは各自治体のルールで定められている。必ずしも市民として来ているわけではないだろう。

私はある程度、市民の範囲は絞っておかないと收拾がつかなくなるという心配がある。もちろん市民以外の方が高松のまちづくりに参加するということのを排除するという意図はこの自治基本条例にはないと思うが、ここである程度絞っても問題はないのではないかと思います。

(事務局)

定義の中で、最後は「または活動を行う」としてあるので、現在活動しているのか、今からするのか、それは分からず、かなり範囲は広く取っている。ただ、事務局として、関心を持つだけで市民というのは少し広すぎるのではないかと考えた。

(委員)

例えば大阪に住んでおり、高松に居住もしていないし、来たこともないけれ

審議経過および審議結果

ど、高松のことが気になり、知識や意見を高松のまちづくりに役立てたいという人が現実にいるし、商工会議所関連のグループの中にも、県外に居住していて活動は向こうがほとんどだという人もいる。そういう人たちは高松市のまちづくりに参加する権利がないとは私は思わない。表現の問題で、そういった人たちが「活動を行う」という言葉の中に含まれるというのであればそれでもいい。確かにあまり広く書きすぎると事務局が窮するようになるかもしれない危ない部分でもあることは間違いのないと思う。

(委員長)

議論が二重構造になっていると思う。今の話は自治の話ではなくて、いわゆる都市の活性化とか、都市のアイデンティティを明確にするための理論の事である。ある人が、「若者、ばか者、よそ者」の三点セットと言ったが、これは心理学の、どうありたいかといった自己願望、自分の能力確認する自己測定、そして外部評価、この3つを人物に例えたのであり、よそ者の視点がないとまちは発展しないというのは当然のことである。しかし、ここで議論しているのは自治の話である。自ら治めるといったときに、よそ者の力を借りることは構わないが、責任は自分たちが取らなくてはならない。よそから来てもらって助けてもらい、結果うまくいかなかったからといって、そのよそ者に責任を取らせることはできないのである。市民としては、当然、税を負担しなくてはならない。場合によっては料金も負担する。そういうペイとベネフィットをきちんと担保する人を市民と呼ぶべきだ、と理解すべきである。そうすると、関心を持つだけでは市民にはなれないことになる。むしろそこで言うべきは、そういう関心を持ってくれるよそ者に来てもらい、まちづくりを手伝ってもらえばいい。それで、私たちにいろいろ知恵を授けてほしい、一緒になって汗を流してほしい、と言えはその人に市民意識を持ってもらえる。しかし、自治基本条例上は市民ではない、というのははっきりしている。よそ者の力を借りないとまちは発展しない。だから、その人にも高松市民として一緒に責任をとってくれというのは言いすぎだと思う。関心を持つだけで市民と言うのは、都市発展の理論としては必要だけれども、自治の理論としては危険だと思う。

それでは、他の部分についてこれでいいでしょうか。

(委員)

執行機関の部分について、消防局は入らないのか。

(委員長)

消防局は市長の管轄下である。

参画についてもこれでよろしいか。

(5)の協働については少し引っかかったのだが、どうだろうか。「市民と市が、または市民相互が」でいいのか。「法人その他団体として」は可能だが、個人市民による協働はできない、という論理である。協働を行うには、必ず法人もしくはその他の団体でなければならないのか。

(事務局)

協働の概念としてはそうである。

高松市の市民活動、NPOなどとの協働の概念の整理の中で、「対等かつ自由な立場で」という原則的なものがあるが、個人との協働という概念は基本的にはない。組織対組織であることが大事であり、その活動を行う際に継続的、安定的にでき、責任が取れるようなところと対等関係で協働するという意味合いから、協働は組織対組織と位置付けている。もちろんボランティアが個人的に参画することはあるが、そのボランティアと行政の関係を協働そのものとは言っていない。それは行政がボランティアに参画してもらって、活動を行っているという概

審議経過および審議結果

念なので、正確を期してこういう言い方をしている。

(委員長)

何か基本方針があるのか。

(事務局)

別に基本方針を持っている。

(委員長)

その基本方針の中でこのような言い方をしているのか。

(事務局)

組織対組織というのは明確には出ていない。

明確には出していないが、原則的には対等、自由、外に対して開かれる、協働する主体自体が独自性、自分の役割を持ち、自立していることとしている。そこに組織とは明確に書いていない。

(委員長)

例えば、ソーシャルマイノリティの団体が、市とパートナーシップに基づく社会啓発事業をやりたいと言ってきた場合に、団体が結成できないような少数の場合、どうするのか。団体でないため、対象としないということか。

(事務局)

組織自体は一人であるとか二人であるとかいうことは問わないが、対象は個人ではなく組織だとイメージしている。

(委員長)

ということは、高松市においてパブリックコメントは協働の制度ではないわけか。

(事務局)

違う。参画の制度である。

(委員長)

ということは、団体でなければ、市民提案制度といったこともできないということか。

(事務局)

そうである。市長提言などは個人で出せるが、提案自体はできない。

(委員長)

こどもの読書のためのボランティアグループがいて、その人たちに社会教育事業として、こども読書活動とのコラボといったことをやってもらっているといったときに、その団体が会則はあるが代表を持っていない個人の連合体であるということはある。その場合は提案はしてもらえるが、協働事業の対象としては認められないのか。

(事務局)

ボランティアグループは大丈夫である。が、会則をもっていなければ基本的に協働の対象としては難しい。というのは、その事業自体を責任を持って継続できるかどうかということ担保できないためである。

審議経過および審議結果

(委員長)

裏を返せば、間に合わせでもいいから集団を作り、会則を定め、代表者を決めればかまわないということか。

(事務局)

個人の活動を否定するわけではなく、個人はボランティアにNPOに参加したり、行政に参加したりすることができるが、それは参画と呼んでいる。

(委員長)

では、協働ではなく協力はありうるのか。例えば中国語の話せる市民がいて、その人に謝礼金を支払って通訳をしてもらったとき、これは協働事業ではなく協力事業になるのか。

(委員)

協働事業というものは責任を果たしてもらわなくてはならないので、責任の分からないものは協働とは言わず、それは参画だったり参加だったりという棲み分けだと思う。

(事務局)

協働の方の基本方針で謳うのはかまわないと思うが、この自治基本条例の中でここまでいうのが果たして良いのかと考えている。

(委員)

自治基本条例に最高規範性があるのであれば、ダブルスタンダードを高松市の中に作ってしまうと、後でやりにくいのではないか。協働について、あっちではこう書いていると言われたときは困ると思う。

(委員長)

市民の定義の中で「個人または法人その他の団体」と入っているから、それについては問題ない。ただ、ここで「法人その他の団体として」という制限を入れてしまっているのかということである。

例えば、優れた特殊技能を持っている個人市民と委託契約を結んだ協働事業をやるということもあり得るだろう。権利能力なき社団の場合は、団体と付き合いをしているといっても、契約上は個人契約になる。そうなれば、見かけ上は個人との取引になってしまうが、そういうところまでここで縛る必要があるのかと思う。市の持っている内部基準とどのくらい整合させるかということ考えてもらいたい。現実には個人との協働もあり得るだろう。

パートナーシップの問題は外部評価にさらして大丈夫かということである。結んだ当事者両方もが他人の評価、外部評価を受けるという仕組みが大事であり、個人か法人かということはあまり問題でないと思う。その辺を一度チェックしてもらいたい。

他に意見はないか。

(委員)

条文本体の第3款が協働になっており、法人その他団体に限定する整合性が取れているかどうか、よく分からない。無理に自治基本条例の中で限定しなくてもいいような気がする。限定しないとまずいというところは直接出てこないのではないか。「市民相互が」という言葉を見ると、一つの団体を作るというか、これだと市民相互が協働する場合も、団体と団体が作られて、対等かつ自由な立場でということになるのだろうか。個々の市民が集まって団体を作るということも一種の協働だと思う。

審議経過および審議結果

(事務局)

「市民と市が」が主語になった場合、「市民と議会と執行機関が」と読み替えて、そこで協働関係をつくるということになるが、実際に表現したいのは、その3者の間の協働もあるし、市民の中でもNPO同士、NPOと事業者との協働があり、市の中でも議会と執行機関の協働がある、ということである。それを条文で表現する場合、「市民と市が」という主語だけでは物足りず、市民相互と言う部分は欠かせないのではないかとということでこういう表現になった。セクターで言えば3つのセクターが絡んでおり、その一つの市民セクターの中まで入っている表現になっているが、実態はこうだろうということで提案している。法人その他の団体と市民の協働というのは、市民自体が法人その他の団体に含まれているので、そこは言わなくていいが、市民と市、市民と市民、それは言わなくてはならないと考えた。

(委員長)

例えば、地域コミュニティ協議会をつくるとか、課題別のテーマ型のNPOを作るといった場合に、それは市民同士の協働によるプロセスでできあがるものだと思う。そこで「法人その他の団体として」といった場合に、個人市民が外れてしまう。だから、ここで「法人その他の団体として」というと市民と市の場合に重視される原則だと思う。市民同士の場合はそのような原則はないはずである。市民相互が、といった時に「法人その他の団体とし」というのが存在し得ない。定義の(1)の市民のところ「法人その他の団体」というのがもともと入っていることから、必要がないのではないかと思う。

(事務局)

確かに市民の定義の中に「法人その他の団体」が入っていることから、協働の定義の中で「法人その他の団体として」というのはおかしい。(1)と(5)が矛盾しているので、これは修正する。

ただここでは、個人を除外するために、協働の主体は法人その他の団体として市民が活動するときだけだという言い方にしている。

(委員長)

高松市の協働の定義の仕方が違うのではないか。協働というのはコプロダクションである。これは協働生産という意味である。何か新しいサービスを生産するとか、行政のプロセスにも市民が関わってくるということが新しい公であり、また市民の手が届かないところに行政が関与するというのもそうである。その両方について点検し、組み替えていこうとすることもまた協働である。それを事務局は意思形成、意思決定過程までの関わりである参画だと言っている。だが協働というのは決定と実施とその事後評価まで含んでいる。だから個人市民も関われる。意思決定過程も実行過程も評価過程も関わる、これは参画が意思形成過程と決定過程までだという言い方に対して、協働が実行過程まで含んでいるという分け方である。

(委員)

この問題はちょっとパズルようになってくるのだが、協働の前の参画の定義が、通常言われる市政参画だけでなく、「地域自らの住みよい地域社会を作る取組」に係ることも参画といっている。実は、他の多くの自治基本条例がイメージしているのは、市民相互の協働というのは、この参画の後半部分だと考えている。だから、協働の定義を考え直すのであれば、参画の定義もセットで考えないといけないのではないだろうか。

審議経過および審議結果

(委員長)

今、委員さんが仰ったように、市民一人一人の意思の結集で住みよい地域社会をつくっていくということは市民同士の協働である。論理が(4)と(5)でもう一度整理が必要だと思うのと、(5)の「法人その他の団体として」という制限が、その前の「市民と市が、または市民相互が」というのでは矛盾しているのではないかと思う。市民相互の場合は、法人その他の団体としてなんていう必要はない。市民同士の法人または団体でなければ協働できないということはないはずである。

(事務局)

ご意見をいただいたので再考させていただきたい。

(委員)

市民同士が団体同士でなければならないというのは、条例案の第三款の協働の中にある、市民が「主体的に地域のまちづくりに取り組み、お互いに助け合い、地域の課題の解決に向けて行動する」という一文からは読めないと思う。これは個人をベースにしたようなイメージだと思うが、協働でいいのか、参画になるのか。

(事務局)

協働というものは、理屈的にはこのイメージもあっていて、協働という対等な関係を支えるところに参加や参画があり、NPOにはボランティアなどの市民が参画し、行政側には納税者としての市民や、意見を言う市民などが関わり、事業者には消費者としての個人が関わるという、参画や参加が下支えになり、お互いの独立したセクターが協力して地域社会を作っていくようなイメージで協働という大きなものをくくっているという考え方である。

(委員長)

いずれにしても、他市では協働というものが団体との関係だけだとは決して言っていない。協働が団体でなければならないとする必要はないと思う。契約を意識しすぎているのではないだろうか。個人市民との協働もあるだろう。個人市民が集まって、実行委員会などを作ってお祭りをやってもらうようなこともあるが、ああいうのは結果的に後で作った団体であって、実際は意思の集まりであるから個人市民の集まりなのである。それから、読み聞かせボランティアや通訳ボランティアがあるが、これも協働事業だと思う。それなら通訳ボランティアの会というような団体を作らなければ、パートナーシップを結べないのかということになってしまうのではないか。

自治基本条例上、協働について謳うかどうかというのはあまり大きな問題ではない。むしろ運用上のことを心配していると思うのだが、理論的には個人とのパートナーシップというのもあり得る、というのは言っておきたいと思う。

(委員)

(1)の市民の定義のところ、接続詞が多いので、一度切るなどできないだろうか。

(委員長)

法令文書のとおり、整理をしていただきたい。

(事務局)

次回までに整理をしておく。

審議経過および審議結果

(委員長)

それでは、次に移りたい。条例素案全体についてということで、事務局からご説明いただきたい。

(事務局)

それでは、条例素案全体の見直しについて説明したい。

資料 8-4 をご覧いただきたい。資料の 1 ページから 8 ページが、前回会議までにご協議いただいた条例素案である。

今回、条例素案全体を見直し、委員皆様からの意見をいただきたいと考えているが、事務局から、論点として提案させていただいている「基本原則が及ぶ領域」に係る部分について、網掛けや下線をつけている。

まず、資料 9 ページ、論点の I、基本原則がおよぶ領域についてである。

現状の 1、条例素案であるが、3つの基本原則について、(1)の情報共有の原則は、市政に関する情報を共有すること、(2)の市民参画の原則は、市民参画で市政の運営が行なわれること、(3)の協働の原則は、協働して公共的課題の解決に当たることとなっている。

条例素案では、市が行う行政のことを「市政」といい、市民が主体的、自主的に行うまちづくりの活動を「地域のまちづくり」とし、分けて整理している。基本原則が及ぶ領域が「市政」と「地域のまちづくり」のどちらの領域かを示したものが、2の基本原則が及ぶ領域の表であり、○が基本原則が及ぶところである。

情報共有は市政だけであり、市民参画も現状では市政だけで、協働は市政と地域のまちづくりの両方に及ぶものであるが、市政が△になっているのは、条文素案をみていただくと、基本原則では、公共的課題の解決となっているので、市政と地域のまちづくりが含まれている。ただ、条文をみていただくと、地域のまちづくりだけとなっている。

例えば、資料の 3 ページをご覧いただきたい。「執行機関の役割と責務」と「職員の責務」に「協働による」と 2 か所あるが、どちらも「地域のまちづくり」だけとなっている。また、資料の 5 ページをご覧いただくと、「協働」の項目で、協働の推進についても「地域のまちづくり」だけである。そういったことから、△としている。

資料の 9 ページに戻っていただいて、次が基本原則が及ぶ領域についての考え方の整理である。先ほどの表に矢印で示しているが、市民参画の原則は、「市政」だけでなく、「地域のまちづくり」にも及ぶものと考えている。また、「協働」の原則は、「市政」にも及ぶことから、「○」とし、条例文中の協働の項目に、「市政」を入れて修正したいと考えている。

考え方の整理の 1、条文素案の修正案は、基本原則のうち、市民参画に「地域のまちづくり」を入れて提案させていただいている。

資料の 10 ページをご覧いただきたい。2 から 4 は、それぞれの原則の及ぶ領域について、整理するものである。

次に、II の領域の表現についてである。条例文では、市民が自主的に行うまちづくりの活動を「地域のまちづくり」という表現をしている。この表現でよいか確認いただきたいと思う。

以上が、基本原則が及ぶ領域についてである。

次に、資料の 11 ページをご覧いただきたい。全体を見直す中で、条例素案の修正案として、2 つ提案している。

まず、「市民の役割と責務」であるが、論点として、ご協議いただいた際に、市民の役割と責務として、「応分の負担を負わなければならない」ということを追加してはどうかという意見があった。今回、地方税、分担金、使用料、手数料、受益者負担金などの負担について、各自の状況に応じて負担を負う責務があることを、第 3 項として盛り込むことを提案させていただく。

審議経過および審議結果

次に、説明責任および応答責任である。市政運営の項目として、説明責任と要望等への対応として、別の条項としていたが、説明責任は、市民との協働や情報の共有化を図るうえでの前提となるもので、市政に関する意見、要望などについて、執行機関が速やかに誠実に応答する責任があることも、説明責任の1つと考え、応答責任を第2項とし、1つの条としたものである。

以上が条例素案の修正案である。

先ほどの論点として提案した「基本原則が及ぶ領域」についてと合わせて、ご協議いただくとともに、論点、修正案以外の部分について、条例素案全体について、委員皆様方から、意見をいただきたいと思う。

以上である。

(委員長)

それでは、ご自由にご意見いただけるだろうか。

ひとつは自治の基本原則のところ、情報共有の原則、市民参画の原則、協働の原則の3つが謳われているが、情報共有の原則というのは市政に関する情報共有の原則であり、地域のまちづくりに関する情報共有は住民自治の話なので、ここではあえて謳っていないということだろう。市民参画は市政に対するものもあるし、地域のまちづくりに対する市民参画にも適用され、協働も同じである。

市民の役割と責務の中に、サービスに対する応分の負担というものを入れておく。もう一つは説明責任と要望等への対応が二つの条文に分かれていたのを、第1項と第2項にし、説明責任および応答責任に変える。この点は大丈夫だろうか。

応答責任というのは、実は行動責任のことである。返事をする責任は説明責任である。これについて、この条文はかろうじて大丈夫と思うが、「意見、要望、苦情等に対して、速やかに事実関係を調査し、誠実に対応する」ことが応答責任である。説明責任は正しくは予算説明責任と言って、アカウントビリティのことを言う。アカウントというのは計算責任のことである。なぜこのような金額になるのか、単価がいくらで数量がいくらで、だからこうなるのだというのが説明責任である。別名、予算決算説明責任という。それに対し、応答責任はレスポンシビリティであるから、困っている人が目の前にいる、何とかしてあげるということである。よって、ここでは「誠実に対応する」が応答責任である。この条文でいけると思うが、応答責任と説明責任を混同しないようにしなくてはならない。

応分の負担についてはこれでよろしいか。

(委員)

少し気になるのだが、最近の自立支援法の関係もあることから、これを見ると応益負担の方がいいのではないかと思う。「応分の」という言葉はすごく難しく、いろいろな意味にとれる言葉だと思うので、あえて書かなくもいいのではないかと思う。

(委員長)

この言葉を入れた趣旨は何だろうか。

コスト負担の話は条例の中に他に出てこなかったから入れたのだろうか。

(事務局)

そうである。制定委員会の中でも、負担のことについて入れたほうがいいのではないかという意見があったため、入れることを提案させていただいている。

審議経過および審議結果

(委員長)

地方自治法上は「負担を分任するものとする」となっている。分任という言葉は明治憲法にも載っているが、自治基本条例で「負担を分任するものとする」と書くかどうかということだ。

(委員)

サービスの享受で応分の負担を負っていないものが現実にあるのだろうか。

(委員長)

無料のものもあるだろう。

これは啓発的文章であるから、この一文はあってもなくてもさほど変わらないと思う。

(事務局)

確かに、自治基本条例自体が他で定まっていることの集まりである。それをどうやって市と市民が共有するか、ということから言えば、応分の負担をお願いするという事は言うべきでないかと思う。それが当たり前のことだから書かなくていいということになると、他にも同様なことが言えるところがたくさんある。

(委員長)

確かに外部監査や行政評価など、一部しか残らなくなるだろう。他は地方自治法上規定されているものがほとんどである。

(事務局)

さらに、あえてこれを書く理由というのは、自治基本条例はこれから行政も市民も一緒になってこの自治体を運営して作っていくんだという意思表示のためである。それは他の自治体とは違う、独自性のある自治体を作っていくときに、サービスの基準や質を自分たちで決めることができる。高いサービスを受けようと思えば高い税金を払わなくてはならないし、基本的なサービスだけにしようということになれば、低い税金でいくということも協議して決めることができるという、自治体の自立のような意味を含めて書くという趣旨である。

(委員)

サービスと言う言葉がすごくあいまいなのだが、例えば役所に提出する書類の書き方が分からないという人に書き方を教えてあげて、それもサービスだからお金を取るのかというと、そんなことは想定していないと思う。

(委員長)

現実には応分の負担を負っており、それを再掲しているだけのことだろう。新たな負担を強いているわけではない。仮に新しい税金を作るのであれば、また参画と協働の原則で、皆で決めていけばいいだろう。

(委員)

ここは、語尾が「なければならない」ではなくて、「ある」くらいでとめておいた方がいいのではないか。

(委員長)

「応分の負担を負うものとする」という原則にしてしまっただろうか。「なければならない」という言い方は反感を買うだろう。自然に負っているのだという感じにする。

審議経過および審議結果

他に何か意見はないだろうか。

(委員)

説明責任および応答責任のところについて、先ほどのお話だと応答責任という言葉にこだわらなくていいということだろうか。

(委員長)

あえて応答責任という難しい言葉を使わなくていいだろう。

応答責任というのは行政学の用語である。普通は制裁的責任、機能的応答責任という言い方をする。機能的応答責任というのは、規則を守る、執務規定を遵守する、そういうことである。応答責任は困っている人を何とかしてあげることである。ややこしい矛盾などがあつたとき、行動し、それを解決することである。だから、応答的責任と書いてしまうより「誠実に答える義務」ぐらいがいいのではないだろうか。

他に何か意見はないだろうか。

(事務局)

一点確認をしたい。地域のまちづくりだが、「市政」と対比させて「地域のまちづくり」と書いてあるので、行政側が関与して行う施策とは別の、地域の住民が自ら地域をつくる、自分たちの隣近所とするようなまちづくりという意味で使っている。それを第三者がはじめて見た時に、地域のまちづくりを市全体ではなく、部分部分のエリアのまちづくりを指すのだというふうに読むのではないかと、いう危惧がある。意味合いからすれば、「住民自らの」であるが、一般の人が読んだ際に、地域のまちづくりと市政との違いは何かということについて、地域地域でするまちづくりは地域のまちづくりで、全市ですることであっても地域自らのことであれば地域のまちづくりであり、エリアという意味での地域のまちづくりを指しているのではないということが伝わるようにしたい。

例えばNPOが子育ての活動をいろんな地域で自分でやるということも、行政ではないところでやることは地域のまちづくりと呼んでいるのだが、そのところがうまく表現できているだろうか。

(委員長)

個人市民結集型の課題別の住民自治と、地域をベースにしたコミュニティ自治と2つあって、ここで言っている地域のまちづくりはこの2つを包含したものであるべきだが、早い話、アソシエーションとコミュニティを指していれば良い訳である。それは、市民公益活動とか、市民による地域住民自治活動とか、市民による市民社会の課題解決活動といったくくりで説明するようになるだろう。事務局が言ったような意味合いを含めるのであれば、地域のまちづくりについて定義した方がいいだろう。

(委員)

用語について定義することで、市民の理解と啓発にもつながるだろう。

(委員長)

ここで言っている地域のまちづくりというのは、コミュニティ型の地域共同体をベースにした自治活動と、もう一つは市民社会の課題を解決するための市民結集活動とかNPO活動など、その双方を指す、というのでいいのではないだろうか。

審議経過および審議結果

(事務局)

それでは、もう一つ定義するようにする。

(委員長)

それでは、今回の協議はこの程度とさせていただきます。

今後の予定について、事務局の方から説明をお願いしたい。

(事務局)

今後の会議の予定であるが、次回第9回の会議を7月8日の水曜日の午後6時から予定しているのでよろしくお願いしたい。条例素案全体については、市の法制担当と改めて見直しをし、今回の意見を踏まえて、次回提案させていただきたいと思う。

(委員長)

それでは、本日の委員会はこれを以って終了する。ありがとうございました。

－以上で審議終了－

<事務局からの連絡事項>

今後の会議開催予定

- ・第9回会議 平成21年7月8日(水) 18:00～