

## 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を考える市民委員会 第7回会議
開催日時	平成20年5月21日(水)18時30分～20時40分
開催場所	高松市役所 11階 職員研修室
議 題	(1) 条例の構造についての討議 (2) 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	柘植委員長, 立野副委員長, 池田委員, 上枝委員, 植松委員, 太田委員, 大野委員, 葛西委員, 小西委員, 高木委員, 中條委員, 松下委員, 鹿子嶋アドバイザー
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

会議を開会し、次の議題について協議し、下記の結果となった。

(1) 本日議論する項目について

(柘植委員長)

前回会議で議論が途中となっている地域コミュニティについて考えていく。次に、私の方で作成した条例骨子(試案)を提示する。

まず、地域コミュニティについて、市民が地域コミュニティに参加する権利があると書くのか、参加せよと義務として書くのか、もしくは責務(権利は保有しているが、説明責任もある)として書くのか。それと、地域コミュニティの範囲について、地域コミュニティ協議会という組織もあるので、その使い分けをどうするのかについて、整理していく。

次に、今のペースでは6月までにまとめられないので、会議の会期を7月まで延長したい。

また、市民の皆さんに対してフォーラム等を開催して、市民委員会としてこのように考えているが、市民の皆さんはどのような意見がありますかという投げかける時期をいつにするのか決めていきたい。

また、今回から、香川大学の鹿子嶋准教授にアドバイザーとして参加していただくことになったので、紹介する。

(鹿子嶋アドバイザー)

ご紹介いただいた香川大学の鹿子嶋です。大学では行政法を担当しており、善通寺市で自治基本条例が制定される際、1年半ほどコーディネーターとして参加していて、丸亀市の自治基本条例の制定時にも呼ばれていた。現在は、両市の自治推進委員会(自治基本条例が適正に運用されているか監視する委員会)の委員になっている。その際の知識等もあるので、必要であればアドバイスをさせていただきます。

(柘植委員長)

法律の専門知識を持たない一般市民である我々が自治基本条例に

## 審議経過および審議結果

ついて議論する中で、専門知識を持ったアドバイザーに参加していただくのはありがたい。委員の皆さんもどんどん相談してもらいたい。

今回から以降は、ワークショップ形式をとることはないと思う。ワークショップで議論してきた項目の中に、どのようにエッセンスを含めていくのか。例えば、個人情報保護といっても、どこまでの保護になるのかというニュアンスを決めていく作業に取り掛かるので、今後は、ラウンドテーブルで議論していきたい。

### (2) 地域コミュニティについて

(柘植委員長)

前回、地域コミュニティについての議論が途中になってる。地域コミュニティ協議会の話については、委員の皆さんも理解していただけたと思うが、疑問点等はあるか。

(高木委員)

従来からある自治会と地域コミュニティ協議会との違いがよく分からない。

(柘植委員長)

阪神淡路大震災を契機に、行政だけでは限界があることが認識された。この時に台頭してきたのがNPOやボランティア団体で、そういう団体が行政と市民との間を埋めるような組織として取り上げられた。ただし、行政のパートナーとしてしっかり育てている状況ではなく、全国的な流れとしては、ローカルコミュニティ（地元の地縁団体）が行政のパートナーとして重要視されてきた。

また、従来の自治会の中には閉鎖的なものもあったので、高松市では民主的な団体として、各自治会を中心として各種団体も含めた地域コミュニティ協議会の設立を求めてきた。現状は、地域が民主的な組織になっていく過程であると言える。地域コミュニティ協議会の実態は、自治会と密接な関係にあるが自治会とは異なる組織である。

(高木委員)

自治会によっては、閉鎖的なところもあるように思える。

(植松委員)

私が住んでいる地域ではマンションや老人ホームが多いが、そこにも自治会に入ってもらっている。そうすると、お互いに助け合いをしようという雰囲気生まれ、防災訓練等の際にも役立っている。

(柘植委員長)

自治基本条例の中で、地域コミュニティに参加しろという義務を課しているのかどうかについても議論をしていく必要がある。

(大野委員)

地域コミュニティ協議会のメンバーとして発言する。私の地区の地域コミュニティ協議会は平成19年1月に設立されたばかりである。必要性があって設立したのではなく、流れの中で設立しなければならないような状況になったので設立したというのが実情である。今の社会、何もしなければバラバラになっていくので、何らかの形で条例の

## 審議経過および審議結果

中に地域コミュニティ協議会を入れていきたいという思いはある。ただ、責任としてやるのではなく、あくまで自発的なものでないと続かないのではないか。

(柘植委員長)

NPOや各種団体よりもローカルコミュニティの方が主なパートナーとして重要視されている。

(葛西委員)

高松青年会議所は、一人一人が自分でまちづくりをするという意識付けを持ってもらうことが大事だと考えており、そういう活動をしている。

(柘植委員長)

地域コミュニティと協働について、事務局から資料を用意していただいたので、説明をお願いしたい。

(地域政策課)

地域政策課係長の藤田です。配布している資料をご覧くださいようお願いしたい。コミュニティとは社会共同体、つまり、共通の目的や趣味等を介して集まった集団や仲間であり、特に地縁に基づくコミュニティを地域コミュニティと言っている。それは、自治会や市民団体と並列的な存在ではなく、それらを取りまとめたものである。

次に高松市における位置付けであるが、比較的基盤が強固な自治会を中心に、老人会、婦人会、子ども会など地域の各種団体の連携による協議会方式を提案し、今年度中には、市内44のすべての地域に地域コミュニティ協議会が設立される予定である。広い意味では、PTAや衛生組合などはNPOに含まれるが、環境・福祉など目的・テーマによって組織された地縁団体として、地域コミュニティの構成メンバーとなる。

また、地域で行われる祭りをイメージしていただくと、地元の企業もスポンサーとして参加しているが、そういった企業もコミュニティを構成するメンバーとなる。

地域コミュニティ協議会の範囲は日常生活圏（歩いていける範囲・顔が見える範囲）としており、高松市では原則として小学校区を中心として地域コミュニティ協議会が設立されている。住民参加の主体であり、同時に、参画（実行・実践）の主体である。

現状・課題としては、一般市民への認知度は低く、NPOや企業、個人の参加も想定しているが、まだ各種団体の連絡会的な状態である。また、地区によりコミュニティに対する理解度、活動の熟度等に差異が見られ、人、モノ、金の基本的な仕組みを整備していく初期段階の状態とも言える。

今後のあり方では、①自治を自覚して自立した市民組織で、公益の自覚と秩序を具備し、評価・検証システムを有する段階への到達をゴールとしたい、②地域の全ての事業を地域コミュニティが把握、実施する必要はなく、事案に応じて適切な組織が対応していく。地域コミュニティは、地区全体もしくは大部分が対象となる事案の利害調整・コンセンサス形成が任務である、③真の協働のパートナーとなること。要望・下請団体ではなく、自ら決定し、実行し、責任を持つ団体

## 審議経過および審議結果

となるべきであり，簡単なイメージ図（別紙）も見ていただきたい。

（柘植委員長）

地域コミュニティ協議会自体がまだ形が定まっていない初期段階であるが，自治基本条例がきちんと機能するようにするには，地域コミュニティがきちんとできているという高いハードルを条例で謳わざるを得ない。

（上枝委員）

木太で4年ほど前から地域コミュニティ協議会に関わっている。自治会加入に伴うトラブルもあるが，木太の人口は約3万人いてどのようにコミュニティとしてまとめているのか説明したい。

まず，企画委員会を月1回必ず開催する。そこにいろいろな各種団体の長に出席してもらって，実際に議論してもらっている。地域をどのようにしたいのかについてワークショップで検討すると，地域でできることとできないことが見えてくるし，地域でできないことは行政にお願いする。例えば，ゴミ捨てマナーが悪いなどであれば，「広げよう安全安心地域の輪」というキャッチフレーズを作ったりした。そういったことは，コミュニティがあるから実施することができた。

地域コミュニティがなぜ必要なのかということ自治基本条例の中できちんと謳ってもらえれば，今までのやり方ではダメなんだという意識ができるのではないかと思う。

（松下委員）

自治会もコミュニティも，自治組織ではなく協働組織でないかと思うが。

（柘植委員長）

自治基本条例での自治というのは，できることは自分たちでやっけていきましょうというレベルの自治を指している。

（上枝委員）

その中で市民というものがある以上は，何らかの形で縛りがあるはずだ。

（鹿子嶋アドバイザー）

コミュニティの話は一番扱いにくいものである。個人的には，自治という言葉は，①団体自治（国の統制から離れる），②住民自治（住民主体で行政を行っていく）の2種類あると考えている。今までは①を定めた法律等があったが，②について定めたものはなかった。住民が自分たちの考えて動かしていく仕組みをつくろうというのが，自治基本条例の最大の目的であろう。例えば，高松市全体の人口約42万人の意見を一箇所の市役所に集約するのは無理であり，現実としては地域については地域が一番よく分かっている。地域コミュニティは作ることが目的ではなく，あくまで手段であり，何のためという住民の意思で行政を動かしていくことである。将来のためにも条例には地域コミュニティについて何か書いていた方がいい。

## 審議経過および審議結果

(柘植委員長)

自治基本条例は、コンピューターで言えばOSにあたるもの。今までは市民が行政を動かそうとしても、議員に委託するしかなかった。市民の意思を伝えていく地域コミュニティの成熟が大事であり、これがきちんとできたことを前提にして書くべきだ。また、行政はパートナーとなる相手を欲しがっていた。

資料3の自治基本条例骨子試案で○を付けているのは、前回会議で委員の皆さんが出した項目、赤字は他都市の条例を見てもほぼ入っている最低限の必須項目、△は入れておいたほうがいいのではないかと考えている項目である。その中の市民（パートナー）の育成の中で地域コミュニティ協議会の活用を入れている。

また、市民の責務として、意見を言うならちゃんと義務も果たせよということにしていきたい。自治基本条例は、市民が行政をどう動かすかを目的としたものである。

(松下委員)

協働なりコミュニティ活動で育ってきたリーダーが必ずしも市民を代表する人ではないと思う。コミュニティの完成形を書く時にどういう位置付けで書くのか。市民と協働する組織として規定するのはいいが、それ自体に一定の権限を持たせるという位置付けに疑問がある。

(鹿子嶋アドバイザー)

市民主権といいながら、なぜ主権者が行政と対等の関係で協働するのか、おかしいではないかという意見は面白い。まちづくりの主体は市民だが、市民が信託して作った組織として行政や議会が存在する。市民主権はあるが、市民・行政・議会という3つの主体に分かれることになる。

(柘植委員長)

他都市の自治基本条例でも、市民の権利と責務を書いているところが大多数である。

(鹿子嶋アドバイザー)

義務というのは義務違反の罰則がないと意味がないから、表現としては責務となる。また、権利を書くかどうかという効果があるのかというと、行政は権利を無視できなくなる。市民参画の権利を高めるという効果はある。どこまで責務として含まれるのかは議論の余地がある。

(柘植委員長)

市民に市政に参加する権利を持っていると書くべきか、義務があると書くべきか、責務として書くべきか。

(太田委員)

権利と責務を併記してはどうか。地域コミュニティの理想を示した上で、最終形はこうなんだということを市民の皆さんに分かるようにする。

(柘植委員長)

権利を有していて、かつ行使するならば責務を果たすべきと書くべ

## 審議経過および審議結果

きではないか。何らかの参加ができるのに逃げている人が多い。

(植松委員)

自覚してもらうのは大事だと思うが。条例では、地域コミュニティは別の位置付けをすべき。

(中條委員)

防災・防犯など、その地域の課題が出た時に市にどう伝えるのか。そこを考える必要がある。

(上枝委員)

私が所属するコミュニティが上手くいっているのは、企画委員会で各種団体にきちんと投げかけができているからだ。コミュニティ協議会が道筋を作っていくのが大事である。

(柘植委員長)

協働でも、自発的なものだと喜んでやるのだけども、上からやってくれと言われて下請け的にやっていくのには抵抗がある。委員からの意見でをまとめると、参加する権利までで責務までは盛り込めないが、地域コミュニティ協議会の役割として、自発性が芽生えてくるような育成組織の位置づけとしていく。

(松下委員)

例えば、地域コミュニティを協働の中で位置付けした場合、代表する権利があるとまで言うのはどうかと思う。

(柘植委員長)

地域コミュニティ協議会というのは、市が認定しているのか。

(地域政策課)

認定している。

(太田委員)

あまり硬く考えないで、いつでも参加できますよという開かれた組織であり、ボトムアップの形で上がってきたものを議論していく組織という位置付けでいいのではないか。地域の実情に応じて、育っていくと思う。

### (3) 全体構造について

(柘植委員長)

資料3にある自治基本条例骨子試案V1.2について、今までのワークショップで議論した項目を章立てしたものである。「情報の共有の原則」と「協働の原則」は必須であり、高松市独自として「過程明示の原則（言い方をどうするかは未定）」これは、途中の過程、つまり行政がどういう手順で決めていき、いつのタイミングで引き返すことができるのかということ章として書き加えた。

また、行政の組織や議員についても章を作った。それと、「第9章その他」の中の改正・見直しの項目では、この条例自体が自治体の憲法的位置付けをされるからには、そうそう簡単には改正できないというハードルを設けたり、かといって時代に合わなければ改正できる仕

## 審議経過および審議結果

組みも必要だ。

まずは、章立て（カテゴリー分け）について、「第4章 過程原則」以降の分け方について意見をいただきたい。

（松下委員）

市長についての規定をどこに入れるのか。

（鹿子嶋アドバイザー）

「第5章 公正・信頼のある行政組織」に市長を入れてはどうか。他都市の条例と比べて感じたことだが、基本原則というのは、通常は第1条の下に箇条書きしている。カテゴリーで考えているのか。

（柘植委員長）

カテゴリーで考えている。ニセコ町まちづくり基本条例の体系図を参考にした。

（鹿子嶋アドバイザー）

「第1章 総則」には基本理念も含めて、その次に基本原則→主体（市民・行政・議会）→情報共有というパターンが多い。この骨子試案はユニークだ。

（柘植委員長）

ワークショップで議論した項目を体系化している。

（松下委員）

確かに組み合わせのバラツキはある。これまで議論してきたワークショップを基本にまとめているため、一般市民から見て分かりやすいのかどうか疑問だ。

（鹿子嶋アドバイザー）

市民の方からみて分かりやすいというのは、読んでこんなまちができるんだというイメージできるものだと思う。他都市の条例でも、だいたい30条ぐらいにまとめている。

また、「第7章 議会と議員活動」でこれだけ多く書くと議会の方から反発があると思う。一般的な手段としては、中身を書く前に「市民の責務」、「行政の責務」、「議会の責務」という3つの主体をまず書き、その中に議会について書きこんでしまう。全体が30条ぐらいとすると、多くて3条までにして、最低これだけはこの責務だけを書いてはどうか。それと、過程明示の原則がよく分からない。「第2章 情報共有の原則」の中に含まれているのではないか。

（柘植委員長）

情報の公開といっても、公開されているのはすでに決まったことだけである。だから、途中の節目での情報の公開と、最悪の場合やり直しを求めるという内容である。

（鹿子嶋アドバイザー）

公共事業見直し条例を制定している市町もある。それは、「第6章 行政評価」に市民が参加するということになるのではないか。普通寺

## 審議経過および審議結果

市で自治基本条例を制定していく過程でパブリックコメントをしても市民からの意見はなかった。つまり、パブリックコメントは形骸化しており、その後どのようになったかが見えないのは事実。面白い試みだが難しい。

(柘植委員長)

過程明示の原則をどのように書くのかについては悩んだ。

(松下委員)

1章に1条だけという事例はあるのか。

(鹿子嶋アドバイザー)

他市の条例でもある。

(大野委員)

第2章～第4章までは原則、第5章～第7章は原則に基づいて実際に動く組織（主体）と考えると、第3章に入っている地域コミュニティ協議会を第5章～第7章のどれかに入れるべきではないか。「市民」というカテゴリーがあってもいいのではないか。

(柘植委員長)

つまり、第5章の前に「市民」のカテゴリーを作るということか。

(大野委員)

そうだ。

(鹿子嶋アドバイザー)

誰でも分かるようにこれだけは最低限守るんだという意味で、最初にシンプルに書いて、あとで具体化して書いていけばいいのではないか。

(柘植委員長)

それをすると市民の部分分を分厚くできるので、第1章の中に原則も書いていくのはどうか。

(植松委員)

第4章を第2章に含めてしまった方がいいのではないか。

(小西委員)

ニュートラルな目線で見ると、第4章の中の途中でやり直せるというのは新しい。

(柘植委員長)

やり直しは「第6章 行政評価」に含める。

(松下委員)

行政評価というのは終わった後のことなので、途中の過程に参加できるというのは行政評価とも異なるのではないか。

(柘植委員長)

では、過程の明示は第2章に入れて、中途判断（やり直し）は「第



## 審議経過および審議結果

6章「行政評価」に含めていく。

(小西委員)

中途判断では、具体的にどういう方法で見直しさせるのか。

(鹿子嶋アドバイザー)

議会の議決を通して、法的根拠があって始まった事業を中断したり止めるためには、自治基本条例で抽象的に書いただけではダメで、具体的に実現する別個の手続き条例を設けないと意味はない。

(松下委員)

条例の下に読本(マニュアル)を付けていくのはどうか。

(立野副委員長)

大和市自治基本条例では読本を付けている。

(小西委員)

読本(マニュアル)がないと理解できない文言を入れるというのは、どうなのか

(柘植委員長)

読本は異なる解釈を許さないために必要だと思う。では、やり直しについての議論は、次回会議でも議論していく。

今日決まったことは、①「第1章 総則」の中に原則3つを謳いこむ、②「市民」というカテゴリーを新しく加え、その中に情報共有の原則や協働の原則から関係する部分を取り込んでいく、③「第4章 過程明示の原則」を分解して、情報共有の原則と行政評価の中に再分類するの3点である。

今回は、例えば住民投票を行うガイドラインを決めていくというように、条文を作るにあたって議論が噴出するような所を協議していきたい。それと、7月も会議を従来の日程で2回行いたいと思っている。また、市民に対してプレゼンテーションをするイベントを開きたいと思っており、次回から詳細についても委員の皆さんと決めていきたいと考えている。

以上をもって、本日の会議を終了する。