

(仮称) 逗子市自治基本条例を検討するための論点

●第1回、第2回検討会で示された論点

○今回追加する論点

1. (仮称) 自治基本条例の形態、法律、既存条例との関係について

●条例の形態

- ◆ 条例の形態として、フルセット、インデックス、折衷型とあるが、個別条例、要綱等の自治基本条例での規定ぶりによっては、インデックス型にとどまらないことも考えられ、今後検討していかなければならない。

○どのタイプを採用するか。

●法律と条例の関係

- ◆ 国政レベルではまだ踏み込まれていないが、地方自治体だからこそ、そこに暮らしている市民の生活なり人権を守るためには、上乘せをしてでも自治体が率先して位置付けて、行政の施策に落とし込んでいくということだと思う。
- ◆ 法律と条例の関係について。ナショナルスタンダードとして法律があるが、地域で問題となるのは、法律で対応すると後追いになり、困ってしまうということ。これから何が起こるのか分からないので、迅速に社会対応できるものをつくればいい。

●他の条例との整合性

- ◆ 自治基本条例の制定にあたっては、市全体として、まちづくり条例の改正をどう合わせていくかということが一番のポイントだと思っており、乗り越えていかなければならない。
- ◆ 良い議論をしていくことは大事だが、民主的統制となるもののベースをつくっていくのであれば、もし対立的なものを引きずっている中で合意を進めていかなければならないとすると、それこそハードルが高くなるような話である。
- ◆ 行政の職員は、整合が取れているかということのを重要視するが、これからの時代は、整合についてしっかり整理する部分も必要だが、いい意味で相互乗り入れとか、きちっと切り分けず逆に曖昧な方が、社会的な価値や利益が高まるということもある
- ◆ 自治基本条例とまちづくり条例も、最初に整合論から入ると大変なので、いいものができればそれでいいというくらいの軽い気持ちで入った方が良いと感じて

いる。先送りをすることが社会的利益に適う例もあるので、結論を急がない領域は、急がないことを許容することが必要だと思う。

○「市に、選挙によって選ばれた市の代表である市長を設置する」（川崎市）のように、法律の規定をなぞるような規定をするかどうか。

○ 信託論：市民からの信託されていることについて、位置づけするかどうか。

## 2. (仮称) 自治基本条例のめざすべき方向

---

### ●実効性のある条例

- ◆ 自治基本条例を逗子でつくるからには、実効性に重きを置きたい。
- ◆ 条例が一つの理念、考え方、仕組み、道具となり、市民が逗子というまちを運営していくことに関わっていくといった役立つ条例にしたい。
- ◆ メリットがあって、方向性が示されて、進むべき道がクリアになっていくという条例を、あるいは、行政や議会との関係についても、こういう位置付けで自分たちが関わっていけば、よりよいまちになっていくということが、皆の腹に落ちる条例をつくりたいと思う。
- ◆ いろいろな仕組みが市民に定着し有効に活用され、それらを総括した一つの体系として自治基本条例を制定することで、市民にとって分かりやすく、便利にまとめるということが必要だと考えている。

### ●条例のめざす方向

- ◆ 先行の自治基本条例の様々な課題とか、将来もっと高い次元で目指すべき条例のあり方ということも含めて、そこに到達点を置いて議論を進めて、さすが逗子でつくったものとはという、一目置かれるようなものをつくりたいと考えている。
- ◆ プロセスや、目指す次元を大事にしたいと思っている。

### ●民主的統制

- ◆ 行政や議会が日常の業務を行ってこのまちが成り立っているが、そこに主権者としての市民がどう関わって運営していくかという仕組みを、どうすれば実現できるのかということが、大きな問いである。
- ◆ 情報公開条例や市民参加条例のおかげで、情報は常に開示するものだと考えて行っているし、行政で何か意思決定を行う際は、市民参加条例の規定により手続きをしないと、審査会から厳しい指摘を受けることになる。これはまさに民主的統制だと思っていて、どのように行政全般にわたって制度化されれば、より高い次元のものになるのかということだと思う。
- ◆ 昨年度から新しい仕組みにより総合計画の進行管理を始めているが、これもある種の民主的統制のルールであり、どうやったら行政を効率的に機能させるかということである。
- ◆ 市長就任時の宣誓や市長の任期を一案として挙げている。やるかやらないかという議論は別にして、市民が権力を統制するという要素をどうするのかということの一例。

### 3. (仮称) 自治基本条例に盛り込む内容

---

#### ● 逗子においてうたうべき基本原理

- ◆ 憲法でいえば、国民主権、基本的人権の尊重、平和主義が大きな基本原理としてあるが、逗子においてうたうべき基本原理とは何か、改めて共有をしたい。既に制定されているいろいろな個別条例の基本原則や理念が、収れんされていくのだと思う。
- ◆ ポイントになるのは、このまちで大事なことは何なのか、このまちはどういうまちとして生きていくかということ。同時に、この時代に何が大事なのかということもある。これからの時代に、先を見て大事なことを併せて考えていくことが必要だと思う。

#### ● 「協働」の概念の整理

- ◆ 市民と行政の連携、役割分担の考え方で、かつての参加から、参画、協働になっているが、協働の次の概念が必要なのかと思う。人口減少が進み投資するお金がないという状況で、単に行政と市民だけの関係ではなく、市民同士や市民と企業が仲良くなるか、そうしたことに行政が関わっていくような仕組みや概念が必要である。行政が全てをコントロールできないので、一定のある理念、ルールの中で、民に任せるという考え方が必要であり、いくつかの自治体では「協創」という言葉を入れて、新しい自治の仕組みをつくろうとしており、お話を聞いてそうした概念が必要だと思った。
- ◆ 協働とはそもそも何なのかという議論。協働というのは、役所と市民やNPOと一緒にやることというが、私の考えとは全然違う。その協働論というのは、日本NPOセンター等による、NPOが行政と対等になるための啓発的な理念からきている。本来の協働論は、NPO同士の協働やNPOと自治会の協働もあるので、それを協創と呼ぶのか協働と呼ぶのかという概念の話はあるが、何のために何をするかということの議論が重要だと思う。

#### ● 市民の権利

- ◆ 市民にとって守られるべき権利もあるだろうし、市民が制約を受ける権利もあると思う。
- ◆ 環境権、性的マイノリティの人権や障がい者の人権など様々な議論がある中で、逗子において大切にされるべき人権や権利というものも、もう一度位置付ける必要があるのではないかと思う。
- ◆ 守られるべき権利、制約を受ける権利について、この地域で暮らす人がどう捉えて位置付けるのかという基本原則が、自治基本条例でうたわれるということに大きな意味があると思う。

○ 「市民の権利カタログ」として、どう位置付けるか。

## ●新しい権利

- ◆ 環境権の話をしたが、逗子の人は自然環境を守り、次世代に残していきたいと思っており、そうした価値をここで改めてうたうということも一つの論点、着眼点として必要だと思っている。

## ●子ども・青少年

- ◆ 選挙権年齢が18歳に引き下げとなった。子どもの参加をどう捉えるのか、市民とは誰なのかということも含めて、時代が要請しているもう一つの大きなテーマと感じている。主権者教育ということもクローズアップされており、将来を担う子どもたちを育てるという意味でも大きなテーマだと思った。
- ◆ 青少年分野を、自治基本条例に書かなくてもいいのかということ。青少年を大切に、かつ成長を図っていくという理念を共有してもらいたいし、条文にあってもいいかと思う。

## ●逗子にとっての公益

- ◆ 税金を負担して道路等を整備したり、公共の福祉のために権利を制限する上で、逗子にとっての公益が何なのかということがはっきりとしていけば円滑になる。このことについて、自治基本条例で一つの柱がたてられればいいと思う。
- ◆ 規制について、社会的に悪とされがちだが、実は利益を生むもので、重要なものだという議論ができればいい。
- ◆ 税金で必要最低限の市民サービスを賄うということはもちろんあるが、自分達でお金をもっと払うからサービスの質を上げよう、地域の価値を高めようという発想が出てきて、同じ税金で均一的な行政サービスを行う時代ではなくなると思っている。これからの逗子で何が必要なのかということであり、そうしたことができるような仕組みを行政側で用意するというのも、新しい自治基本条例の考え方だ。

## ○ 逗子市としての「ナショナルミニマム」＝ローカルスタンダードについて

### ●財政

- ◆ 中学校給食の実施や小児医療費の助成など、市民の要望に抗えないという政治的な限界がある。市民要望に応じていくと、徐々に経常経費が増えてしまう。
- ◆ 様々な事項に係る市民の要求に対し、何を優先するのかということとは、長も議会もシビアに考えないといけない中で、市長の予算提案権と議員の議案提出権とのせめぎあいが見事に起きている。
- ◆ 将来の市民にどう責任を渡すかということ。国政も同様に、借金をして税収以上の支出をして、経済が上向けば税収が上がるというかなり楽観的な見込みでは

らまいており、ある種のポピュリズムが横行しているが、自治体でもかなり厳しい状況なので、行政、議会、市民それぞれに対する統制が必要である。

- ◆ それぞれのチェック機能をいかに仕組みとして落とし込んでいくかということは、現実問題として常に直面している。人口減少と高齢化が進み、常に厳しい財政状況で予算を編成している中で、どこまでが許容され、どこにけん制機能を備えておくかということは重要だと思う。単に財政計画をつくることでは、チェック機能とならない。
- ◆ 民主主義とは、まちのことを自分のように感じられるかということだと言われる。自分のこととして感じられれば、できることできないことも感じられるが、どうしても他人事になってしまう。議会も経営者として財政を考えないといけなし、市民も同様で、素朴な思いも大切だが、自分のこととして判断していくことが大事だと思う。

### ●議会・議員

- ◆ 国会でも地方議会でも議員数の議論がある。議員の定数を誰が決めるのかということ。議員も常に市民からのプレッシャーを感じながら、何が適正なのかということも議論しているが、今は、条例規定事項のため、議員が自ら決定の手続きを行う。
- ◆ 民主的統制という意味では、市民と議会、行政と議会の関係における議員のあり方というの大きな論点になると思う。
- ◆ 地域自治がスタートして住民自治協議会が3つ設立されており、住民の自治力が高まれば高まるほど、議会が相対化され、役割が変わっていくのではないかと思う。身近な課題は自分達でやるから、議員は大所高所から議論するのが役割ではないかということや、適正な議員数とは何なのかということも、地域自治が発展すればするほど議論が起きてくることも考えられる。

### ●職員の役割と責務

- ◆ 市職員の役割と責務という項目について、総務省から策定が要請されている人材育成基本方針があるが、ほとんど市民の目に触れないと思う。市民としてどういう職員を望むのかとか、職員としてどのように市民と向き合うのかということ、役所の内部的な文書ではなくて、自治基本条例に書いておいていいのかなと思う。
- ◆ 一般的に職員と地域住民との関係が支配的というか、粘り強い協議の中で住民自治協議会を立ち上げていくという面が足りないように思う。地域、市民と向き合って仕事をするのが楽しいと思える職員が一定数いないといけなし、地域に関係して仕事をするに使命感を持つような職員層がもっともっと育っていいと感じている。抽象的な表現になると思うが、自治基本条例にも、地域と向き合う職員像について書く必要があると思う。

- ◆ 人事は市長の専権事項と言われ、市長は採用権者でもある。採用試験により、面接して良いと思った者を採用している訳だが、市民にとって良い人材なのかというチェック機能はない。ところが、予算の25%前後は人件費であり、50億円弱くらいはかかっている。このことについて、そういうものだと思うのか、何らかの市民の関与があるべきなのかということとは分からない。
- ◆ 一方で、そこに政治が関与するべきでないということもある。両方の見方があるが、良い悪いの議論がされていない。ところが、予算の大きな割合を占めており、まちづくりの質的な面において、職員に負う部分も大きい。
- ◆ 人事戦略についても、例えば、今年の人事はこういうことに重点を置いて、こういう強化をしましたとか、組織的にはこういう課題に対して人事配置を行ったとかということは、市長として市民に説明する責任があると考えている。
- ◆ 採用試験に市民感覚を入れるということは大事だと思う。
- ◆ 既存条例の改正について、自治基本条例ができて、市民と連携、協働できる職員が位置付けられれば、職員の宣誓条例の変更ということもあると思う。

## ●地域自治システム

- ◆ 地域自治システムについての自治基本条例に盛り込むことは考えていないようだが、自治基本条例には「地域社会というコミュニティを尊重する」という抽象的な規定を入れれば十分ということだと思うが、それで済むのかという不安がある。自治基本条例で「地域コミュニティを尊重する」と記載しているが、自治基本条例だけでは説明できないと考えて、協議会の認定条例を策定した自治体がある

## ●条例の実効性の確保、見直し

- ◆ 第1ステップとして、今ある既存条例等を体系化して、これに則って手続きを進めれば、市民の参加と民主的な統制が機能していくということも、手法としてはあると思う。次の段階として、より高い次元のものを目標として、何年かに1回改正を行い、長いスパンでデザインしていくということもあっていいと思う。
- ◆ 理念条例に終わらないという意気込みを持つならば、進行管理という手法が適切かということはあるが、条例の目指すところに進んでいるかを検討する仕組みがビルトインされているということも、必要かと思う。

#### 4. 第2回検討会で提案いただいた（仮称）逗子市自治基本条例に盛り込むべき事項

##### ●新しい権利として

- ◆ 「地域活動、社会公益活動、その他自分が生活する地域をよく知り、発展させるための活動に参加し、公益を担うことができる権利」子ども権利条例からのヒントで伝統的な権利概念を超えて、行為規範として行政や議会、市民を拘束するものとして、考える必要があると考える。

##### ●まちづくり市民集会

＜参考：焼津市自治基本条例＞

第17条 市長は、協働してまちづくりを進めるため、まちづくり市民集会を開催します。

2 まちづくり市民集会は、市民、議員及び市長等が参加し、地域社会の課題や焼津市の未来について意見交換し、情報を共有することを目的とします。

3 市長は、特別の事情がない限り、まちづくり市民集会を年1回以上開催します。

##### ●「地域コミュニティの尊重」に関する規定

- ◆ もっとも基本的なこととして、1889年の市制町村制の施行と明治の大合併に際して、桜山村、逗子村、山野根村、沼間村、池子村、久木村、小坪村が合併して三浦郡田越村ができ、現在の逗子市の領域ができたこと、この領域は戦時中に一旦横須賀市に編入されながらもその後再び自治の単位として復活したこと、を想起しつつ、これらの地区が逗子市の基本的なコミュニティであることを確認し、市政の上でも尊重していくことを確認する。

##### ●地域コミュニティを振興するために都市内分権制度等の制度的支援をすることができる旨の規定

- ◆ 各地区が、実態の上では自治の単位であったにもかかわらず、明治の大合併によって自治制度上の自治の単位とはならなかったこと、しかし今まさにこれらの各地区ごとに自治の取組が求められているということ、を共有し、市としてこれらの地区が自治を実践しやすい制度的な支援を行なうべきことを規定する。この制度は、都市内分権制度を中心としつつ、そのほかさまざまな仕組みを工夫すべきである。

##### ●「コミュニティ団体」に関する規定を置く場合の考慮

- ◆ 条例の目次案を見ると、「コミュニティ団体」についての定義規定を置くようで



ある。定義を置くということは、「コミュニティ団体」に関する規定も置かれるであろう。

- ◆ 「コミュニティ団体」の定義の仕方にもよるが、自治会町内会をはじめ、さまざまな地域組織が「コミュニティ団体」に当たるとすると、「住民自治協議会」もまた「コミュニティ団体」である。そうすると、数あるコミュニティ団体の中でも住民自治協議会を特別扱いする理屈が必要となるのではないか。（茅ヶ崎市の認定コミュニティ条例など。）

### ●条例の推進の仕組みに関する規定

- ◆ 川崎市では、自治基本条例の推進を進行管理する仕組みが規定されており、前市長のもとにおいては「自治推進委員会」が開催されていた。川崎市では未だにコミュニティ地区の考え方が明確でなく、川崎市という巨大な都市自治体全体を見渡して自治基本条例の進行管理をするという仕事には、少なくとも私個人としてはかなり戸惑った。
- ◆ 逗子市の場合は、各コミュニティ地区の代表や、市の各種団体などなどの代表からなる委員会を立ち上げれば、地に足ついた自治基本条例の進行管理ができるのではないか。