

武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（第3回）

1 開会

【座長】 それでは、定刻となりましたので、懇談会を開会いたします。

2 議事

（1）前回の振り返りについて

【座長】 まず、前回の会議で話し合いました最高規範性及び前文について、要点の整理を事務局をお願いしておりましたが、資料にまとめていただいたようですので、これについて簡単にご説明をお願いいたします。

（資料1について事務局より説明）

【座長】 どちらの議論についても、今後懇談会で話し合いが進んだ後に再検討しましょうということでした。この資料につけ加えることや、言い足りなかったことがありましたら、この場でご発言いただきたいと思います。いかがでしょうか、よろしいでしょうか。

（2）骨子案の検討における市民参加の方式と実施時期の案について

【座長】 では次に、前回の会議で話し合った骨子案を作成する上での市民参加についてです。話し合いの内容を踏まえ、市民参加の内容を出してもらうよう事務局に依頼しました。案を資料にまとめていただいたようですので、これについて説明をお願いします。

（資料2-1、2-2について事務局より説明）

【座長】 前回、ワークショップをやりたいというのが時期尚早ではないかという意見がかなりありましたので、それを踏まえて事務局は、この段階ではアンケートを出したらどうかという案に切りかえてきたということです。

詳細のアンケートの項目等については次回のときにご提案したいという説明がございましたけれども、何かご質問とかご意見とかはございますか。

【A委員】 アンケートの説明をいただいたんですけど、議題の市民参加の方式と実施時期ということも踏まえて一緒に発言させていただきます。

この市民参加について、前回から議論が行われてきたわけですがけれども、よくよく考えてみると、武蔵野市の市民参加、コミュニティ構想におけるコミュニティ活動だとかは、一般的に言えば、相当進んでいると思うんです。一方、コミュニティ等に関与しているのは、非常に積極的に市民参加をしている人たちなんですけれども、市民参加、自治とは全く無縁な方々の中にはいらっしゃる。コミセンに一回も行ったことのない市民も結構いらっしゃるということを、前に市民アンケートで聞いたことがございます。こうした人たちが混在しているのが武蔵野市

なのかなと思っているのです。でも、社会が大分複雑化してまいりまして、こうした後者の無関心層の人たちも、今や行政や議会だけに任せておけないぞというような考え、一種の不安というんでしょうかね、そういった漠然とした思いの方々がふえてきたようにも感じています。今回の条例制定によって、先に述べました市民参加を積極的にやってきた方々にはもちろん参加をしていただきたいと思うんですけども、こうした無関心層の人たちの意見をどのように取り込んでいくかというのが多分一番大事なことなんじゃないのかなと思っています。

それでアンケートということなんですけれども、公募型は、今までも非常に積極的に市民参加を行ってきた人たちが手を挙げるのではないかとと思うのですが、この無作為抽出というのがなかなか難しいのかなと思っています。何が難しいかという、設問の仕方です。関心のある人というのは、調布市さんや姫路市さんのような設問でも、市政運営とか、こういうことに対してぴんとくると思うんですけども、今まで一回もコミセンに行ったことのないような方々に正論で、例えば自治の基本的な考え方を問うても、なかなか難しいのではないかと。

先ほど私が言った漠然とした不安、漠然とした怒りと言ってもいいかもしれませんが、こういったものを持っている人たちには、むしろ一体何が問題なんだろうという聞き方をしたほうがいいかと思えます。自治をさらに進めていくためには何が問題で、もっと言うと何が課題で、今不安を感じているのかとか自治が進んでいかないのかというような設問の仕方をしていったらどうかと、実は考えています。

最近そういう方々からもよく聞かれることとして、行政と議会が形骸化しているんじゃないかとか、それに伴う議会不要論みたいなものも言われることがあります。また、市民への情報が不足しているんじゃないかという文句も言われることがありますし、行政が行う各種制度の活用の仕方や運用が硬直化しているんじゃないか、また、市政への直接的な参加が少ないんじゃないか等々、今まで市政にあまり関心のなかった方々からもこういうことが言われるようになってきたということは、問題意識を持っているということなんです。なので、正論的な設問もいいんですけども、一体何が問題なのかという設問にしていただけると、答えやすいかなと感じています。

時期ですが、そう見ると、5月の集計で間に合うのかなという気がいたしています。冒頭に「懇談会で議論を進めるにあたり」と書いてあります。5月では議論が相当進んでいると思うんです。ここのところはもう少し馬力を上げて、アンケートについては早い段階に集計をされたらいいかなと思っています。その結果、市の意見がある程度固まって、懇談会の意見がある程度固まって、5月とか6月にワークショップをやるというのはいいことなのかなと思うんですけども、アンケートは5月では私はちょっと遅いように感じています。

【座長】 A委員のご意見は、この会議は月に1回ぐらいのペースで、3月だけ開催しないとすると、できれば4月の会議のときにはもう報告してほしい、そういうご要望ですか。それは集計上、可能かどうかという事務局側の判断もあるでしょう。

【副座長】 今、A委員が言ったのはそのとおりですが、この論点の1つとして、アンケートにするのか、アンケートはどういう方法なのかという方法論があります。それから、アンケー

トにするなら、その内容をどうするかという内容論があります。今、A委員からは、方法論と内容論がある程度合致しなければ進まないじゃないかという議論の提案があって、時期ももちろんある。この大きな3つの論点のそれぞれに事務局の案があったら、この3つに分けて説明してくれると、議論が深まるのかなという気がします。

【企画調整課長】 方法につきましては、主にアンケートというのが1つの方法かと思っております。今のところは公募型と無作為抽出と、あわせてやる形で考えております。

内容につきましては、A委員からいただいたご意見で、何が問題か、何が不安か、何が課題かといった形でお聞きするやり方は可能かと思っております。本日お出ししたような事例も、そのような聞き方でやりますし、自由記載のところにも、例えば、自治を進めていくために何が不安と思われませんかといった方法でやっていくことは可能かと考えております。

時期につきましては、公募をするには、ホームページでは内容が固まればすぐお出しすることはできるのですが、市報に出すなどは時間がかかります。そのあたりも考えて、今の案では3月ぐらいにお出しして、期間があまり短いと答える側も難しいのかなというところで、4月の中旬ぐらいに返ってくると、4月の懇談会が下旬であれば、速報という形で何とか努力したいと考えております。きちんとした集計については、また改めて5月という形でいかがでしょうか。

【A委員】 中間報告でも結構ですが、議論をするのに市民が何を思っているのかも入れていただきたい。別に不安なことだけ聞くということじゃないんですよ。何が問題になっていると思うかということもぜひ聞いていただきたい。このアンケートだと、結局何が重要ですかという聞き方なんですよね。そうすると、知っている人はそれなりに書くんですけども、ぴんとこない人は「何だかよくわからないな」と。ただ、不安に感じることはあると思うんです。議会は本当にしっかりやっているのかとか、市民参加がちゃんとできているのか、情報がちゃんと来ているのかということに対する不安みたいなものをもし思っているとしたら、それはぜひ聞いておきたいという思いがございました。中間報告的なものでも、もしそういう意見が上がってくれば、そういうものに対して、条例の骨子案としてどのように盛り込んでいくかということにつながっていくんじゃないかと思っていますので、お願いしたいと思っています。

【B委員】 大枠については一定の理解はしたつもりです。公募にしても、無作為抽出の市民でも構わないと思うのですが、今後の論点の1つに、市民の定義というところが多分出てくると思います。自治基本条例ということなので、通常のものとは意味合いが若干違っているのかなということからすると、市民の枠はどこまでかというところが1つあると思うんです。そういう中で、例えばこういった意見をいただくにしても、現実、武蔵野市には住んでいないんだけど活動拠点が武蔵野市であったり、在勤、在学の方々もいらっしゃる。そういった方々の意見はどういう形で吸い上げられるのかというのも、1つ考えてもいいのかなと思っています。

やり方として、例えば一定の企業や市内にあるグループであるとか、そういったところに声

かけをするということもあるでしょうし、公募ということであれば、それでも意見は吸い上げられるとは思いますが。ただ、それにしてもこういうことをやっているという一定の周知をしないと、いつの間にそんなことをやっていたんだということにもなりかねない。周知もしっかりやっていただいて、武蔵野市政にかかわっている人に幅広く意見を伺いたいんだという趣旨で、ぜひとも行っていただきたいと思っています。

議会の中でも、例えば陳情という形で、武蔵野市に在住の方だけではなくて、近隣の方からいろいろなご意見等が上がってくることもあります。そういった意見は当然、今までの議会の中でしっかり議論されてきたという経緯もありますけれども、一定程度そういった部分も視野に入れていただきたいなど、これは要望かもしれませんがお願いしたいと思っております。

【座長】 無作為抽出は、住所を持っている人の中から選ぶという前提だと、在学、在勤という人は入ってこない。

【企画調整課長】 無作為抽出の場合は住民基本台帳からいたしますので、おっしゃるとおりです。ただ、公募型のほうは、市報やホームページで、在勤、通学されている方、その他活動されている方は広くお出しいただける形です。

あと、市民かどうかというところは自己申告になりますけれども、記載いただくことを想定していますので、そういった方も含めてご意見をいただけたらと考えております。

【C委員】 周知の話が出ました。以前の議論で、自治基本条例に対する市民の認知度と理解度を高めるために市の職員による勉強会を開催するとか、市報の1面に出す等のアピールの話が出ました。このような手段を、アンケートに先立って、あるいはアンケートと並行して行えば、アンケートの趣旨がよく理解され、回答内容も深まるのではないのでしょうか。ただ、準備も必要ですので、どこまで実現可能かということもあわせて考えた上ではと思います。

【副座長】 もう1点。例えば姫路市の内容を見てもそうですが、これは行政側がつくるから、行政に対するアンケートです。議会に対するアンケートになっていません。ですから、議会に対するアンケートをどうするかということは、ここに議員さんが2人いるので、議会に任せてもいいかと思います。内容には行政はなかなか踏み込めないで、どう思っているかは議会に任せる。議員さんは、行政にいろいろな意見を言うことは得意だけど、自分自身のところに対してどうだというのは非常に苦手な分野です。住民参加だとか市民参加に議会もというのだったら、議会も当事者になって、ぜひこのアンケートの内容を検討してもらいたいというのが私の要望です。

【B委員】 実はそのことをどこかで言わなきゃいけないかなと思っていました。今、議会基本条例のほうでも、制定にあたってアンケートであるとか、当然市民の意見交換会もやるべきであろうといった意見も出ています。アンケートについてもできるだけ早いうちにやりたいという個人的な思いもあるのですが、前回も出ていた予算の関係だとかそういったこと

も含めて、どういう形でやればいいのかというのは今、検討している最中です。その中で、今回、ほかの自治基本条例の論点にも出てきますけれども、例えば議会と市長の関係、議会と市民との関係といった部分も多分に含まれてきますので、そういったことも踏まえて一緒にできるのであれば、それはそれでも構わないと思っておりますし、独自であるならば、それはどこかですり合わせをするような形でやっていかなければいけないと今、考えています。今回のアンケートについては、私は今、個人的にどうとは言えませんが、前向きには検討させていただきたいと思っております。

【D委員】 この「内容についての案」というところで、「それらについての重要度と満足度に関して問う」とありますが、イメージがあまりついていないのです。調布市さんの例もそうですが、こういった項目に対して満足度を問うということはちょっとイメージがしづらい。どういったことに対して満足度を問うのか、満足度をどう生かしていくのかというのが、その後の展開を考えたときに、いまいち想像できないというところがあります。どういったイメージなのかをお伺いしたいなと思いました。

あと、調布市さんと姫路市さんの例ということで出していただいていますけれども、この調査結果も公表されているのかなと思いました。実際にどんな結果が出ているのか、他市さんではありますが、ちょっと気になっているところです。複数回答可なので、どれも同じように〇がついてくるのかなと。そうするとあまり差は出なくて、結果的にどれも大事ということで、この場で話をすると、この調査をやった意味はあまりないのかなと思ったのです。回答の仕方についても、単一回答というのも考え方の1つとしてあるかもしれないですし、項目を、問題、課題という聞き方にするので、その後の使い道ももう少し出てくるのかなと感じました。

【企画調整課長】 重要度、満足度に関しましては、こういった項目で市民の皆様が、まず重要と思われることで、なおかつ今それが市民として、先ほど不満に思っているとか課題に思っているといったことがありましたけれども、実際にできている、できていないというご意見をいただくと、議論の中でそれが判断の参考になるのかなというところで、あわせてお聞きしたいというものでございます。

どんな結果が出ているかにつきましては、いろいろな自治体でやっているものは大体公表されているので、参考にそういったことをご提示することは可能だと思っております。

回答の仕方につきましても、たくさん〇をつけられるようなことだと、一緒になるところもありますので、例えば、3個まで〇をつけてくださいとか、1つというやり方もあるかと思いますが、その部分もご意見を踏まえて、次回、案をお出ししたいと考えております。

【座長】 いろいろとご意見がございましたけれども、公募型と無作為抽出型の組み合わせでいく。在勤とか通学している人たちまでも意見が欲しいということなら、ホームページで公募型でというのも入れておかないと、対象に全然入ってこないことになりまして、両方併用するというのは、それなりの理由はあると思えます。

質問が後に生かせるようにという、D委員がおっしゃったことは非常に重要なことですが、アンケート項目のつくり方にもかかわっていますから、そういう意見があったということをも十分踏まえて、次回、案をちゃんと出していただきたいと思います。

【A委員】 項目の幾つかに○をつけるというやり方もあると思いますが、今言った満足度、不満足度は、例えば「議会はちゃんと機能していると思いますか」で1から5まであって、そこに○をつけてもらうとか、項目だけではなくて、どれくらい満足しているのか、どれくらい不満足なのかというのも、ぜひ一考願いたい。議会とか、議会と市民の関係をどう思っているのかというのは、○にしづらいところがあります。二重丸もあれば、三角もあるような気がするので、そういう程度みたいなものももしわかるといいかなと思いました。

【E委員】 今、A委員もおっしゃったので、あえて言わなくてもいいのかもしれないのですが、先ほど副座長のほうから、議会については議会基本条例が検討されているということなので、そちらの部分は議会のほうでまた考えてほしいということもありました。この懇談会では、姿図がまだ決まっていないとは思いますが、やはり大事なのは、市長と議会の関係とか、市民と議会の関係、市民と市長の関係、そこら辺については、はっきりと条例の骨子案の中に入れるべきだと私は思っているのです。そういう意味で、この懇談会としてやるアンケートについては、議会基本条例をつくるからということではないですけれども、議会と市長の関係あるいは議会に対して市民がどう期待するのかという、A委員も今おっしゃってくださった項目は必須だと思いますので、それも含めて案をつくるべきだと思います。

【副座長】 この懇談会でつくるのでいいのですか。

【A委員】 一緒にできればいいかと思います。

【企画調整課長】 項目は議会事務局を通してすり合わせていきたいと考えております。

【座長】 では、その件はそういうことでお願いしたいと思います。

(3) 自治基本条例の必要性について

【座長】 前回の懇談会で、自治基本条例には一般的にどのような事項が定められているのか、他市の事例とともに示す資料の作成を事務局にお願いしました。ご説明をお願いします。

(資料3-1、3-2について事務局より説明)

【座長】 自治基本条例の必要性についての説明がありました。

続きまして、副座長作成の資料4も関連した話ですので、ご説明をお願いします。

【副座長】 全国の今まで制定されている自治基本条例を私なりに項目的に分類して、体系化を図りました。この内容は、あくまでも私がまとめたオリジナルの意見ですから、意見は私にいただければお答えをしますが、この表は自治基本条例の体系ですが、全体は情報公開を前提にしています。先ほど資料で事務局が説明された論点項目の2に該当する部分です。右にある「行政から見た情報公開 知る権利・説明責任」の表は、実は座長が東京都の情報公開条例を初期につくったときに、きれいに分類された内容を私なりにアレンジしたものでございます。この表の出典は東京都の情報公開条例です。

情報公開とよく言われますけれども、情報公開には大きく分けて、義務的公開と任意的公開の2つがありまして、横の線で、情報公開を住民が請求した場合、あるいは請求しなかった場合の4つの柱に分かれます。

狭い意味の情報公開は、市民の権利として出すということ自体が行政行為、行政処分です。したがって、抗告訴訟の対象になって、一般的に非開示決定取り消し訴訟になります。これは義務で、情報公開ありです。そのほかに、閲覧という制度が法律なり条例なりで決まっています。「閲覧」と書いてあるのは、市民が閲覧できないだけで違法という法的な位置づけがある。

いわゆる情報公開と言われているのは、大きな意味で義務的公開制度です。狭い意味では、これをもって情報公開と言っていて、私の場合には、義務的、任意的な情報公開全体を含めている。義務で、情報公開請求のない公告縦覧だとか公表だとかも情報公開です。

請求がなくて任意的なのは、広報やパンフレット等で、行政の裁量によるものです。法的な位置づけは、処分ではないので事実ということになります。そのほかに、任意的な簡易な請求、「教えてよ」という内容で、窓口での対応などが情報公開です。

こういうのが仕組みの中にありますよということを自治基本条例の中で、全体の情報の権利として、やはりきちんと定めておく。実は、行政から見たと言いましたけれども、これについては議会も当然含まれるという内容です。

これを含めて、次に「参加」です。参加は、論点のところでは3の項目に入ります。この前、言ったと思いますが、「市民の声を反映する住民参加の態様」には、市民主導型、議会主導、行政主導がある。今はほとんどが行政主導型です。議会も、行政はどうするするのか、こういう位置づけの中での運営でやりますから、行政主導型の参加が法的にも条例的にもなっていますが、実は議会の市民参加の制度はほとんどないです。公聴会ぐらいしかないのです。したがって、これらを踏まえて、今後、議会と住民がもっと密接になる仕組みを基本条例の中で位置づけられたらいいというのが私の感覚です。

これらを踏まえて、論点の3の部分の「協働」は、左に書いてありますけれども、自助、共助、公助です。自助は住民から見た場合です。行政側にも議会側にも、権利、義務を要求するならば、自分たちもきちんと1つの主張、権利、義務があるということ、ある程度明確にしてもらいたい。

裏を見てください。

例えば情報公開があつて、公開なければ参加なしです。公開を大前提としています。ですから、体系の最初に総論、次に情報公開がきているのは全国的な流れで、私は大賛成です。そういう面で、武蔵野市でも情報公開をやってきて、それに対して住民が、次の段階で参加という

ことになって、中間の領域が協働、市民の声を反映することができるまちづくりの推進という体系になるということです。「武蔵野市」という場合の武蔵野市は、行政だけでなく、当然議会も含まれます。団体としての武蔵野市という位置づけの中で基本条例を構成していければいいなという理想像を私は持っています。

こういうことになって次に出てくるのが、「住んでみたい 住みつづけたい」まちづくりです。やはり武蔵野である以上、住民参加のもとに、住み続けたい、住んでみたいナンバーワンのまちづくりを今までも目指してきたのですから、それを目指す。それを長期計画の中で反映して、政策を展開する。これは論点整理の5番目に位置づけられる内容ということ。

実はこういうふうに自治基本条例をつくることによって、時計回りの循環構造で、武蔵野の自治、武蔵野の民主主義が進展していくというのが、私の主張です。

【座長】 先ほどB委員のほうからも、議会でも議会基本条例の必要性について議論しているというお話でしたので、現在の検討状況をご報告いただければありがたいのですが。

【B委員】 議会基本条例の現状の動きということで、口頭で申しわけございませんが説明をさせていただきます。

これまで議会改革ということで、議会ですずっと取り組んできました。議会を取り巻く全国的な動きもさまざまありますが、これまで勉強会等も重ね、議員は見えるんだけど議会が見えない、そういった大きなご意見とかもある中で、議会改革に取り組んできました。2年前になりますけれども、それまでは一定程度、議会基本条例の検討も視野に入れた上で議会運営委員会で議会改革の議論をしまし、昨年、一昨年、それらをもとに議会改革協議会という形で、議員さんの構成も変わったものですから、改めて議会改革を検討してきた。

そういった中で、幾つかテーマが分かれたのですけれども、大きく分けますと、8項目あります。議会の役割、総則的なものも含まれますが機能の主目的、議会基本条例の目的は何なのかということ。それから、議会の活動原則、議員の活動原則。その後、議会と住民の関係、議会と執行部の関係、議会の権限。それと、合意形成の手法。それから、議会の組織、会議の運営。これは事務的なことも多分に含まれます。それから、その他ということで、テーマを大きく8つに分けて、これまでまとめてきたところです。

昨年、実質的にこの議会基本条例の検討についてスタートしまして、各会派、また会派に属さない議員も含めて骨子案という形で意見を求めまして、前後2回検討しました。それらを一定程度まとめて、今年に入りましてから、具体的な条文という形でも出てまいりました。骨子案をどういう形でまとめていこうかという流れの中で、一定程度条文を1つのたたき台として議論を進めたほうがいいのかということ、複数の会派から条例文として提案が出されております。それをもとにして、現状、議論を進めているという状況です。

今どこまで進んでいるかということ、まず、議会の目的の部分と、議会の活動原則、議員の活動原則というところの議論が一定程度進んでいて、この先は議会と住民の関係、それと議会と執行部の関係が次回以降の大きな課題になってくるということをございます。

そういった中で、先ほども出ていた部分と若干かぶると思えますけれども、特に情報公開、

いわゆる議会の公開をどういう形で進めていくかというのが、これまでの中で1つの大きなテーマとして議論をされました。特に、議会の公開について、どこの会派も否定するものではありませんので、公開することは当然のことだろうと。ただ、どこまでを公開していいのかは、非常に難しい面があるんじゃないかという意見が出されています。

具体的なことを言いますと、例えば本会議、常任委員会、特別委員会、こういったところは既に傍聴もできますし、公開という意味では全て公開している。最近の流れでは、議会運営委員会を公開するかどうかという議論の中で、原則は公開していく。ただ、案件によっては、公開できない、いわゆるプライベートな案件を扱う場合もある。そういった公開、非公開は、市民に対してきちんと説明ができるようにして、非公開とするような対応が必要だろうといったところも含めて、これまで議論をしてまいりました。

つい最近では、代表者会議という会議があるのですが、一応これまでも任意で取り組んできて、議会運営委員会以上にプライベートな案件を扱うことが多い。そういった中で、代表者会議を公開するのか、しないのか。基本的には公開の対象ではあるのですが、当然、今日の明日開かなければいけないという緊急性を要する会議もあったりする。そういったところになると、いくら公開とはいえ、市民に対して開催の告知もできないような形で実際どうなんだということもあり、そこで話し合われた内容を議事録等にまとめて、それを公開するのかわからないのかといった問題も出てくるだろうと。この辺については、これからの運用の中でもう少し丁寧に議論していったらどうか、そういったところがございました。

議員の活動、また議会の活動の原則についても、これまでどおり、一定程度節度を持った形で進めていくということもございまして、特に議員の活動原則については、社会的にも問題になっておりましたが、政務活動費等の使用の問題、議員のモラルの低下であるとかもきちんと頭に入れながら、どういう形で条文化するかはともかく、きちんと整理していくべきではないかということでございます。

もう1つ、大きなテーマになりますけれども市民参加という部分につきましても、これまでの議会の中で、明文化はされていませんでしたが活動の中で実質取り組まれてきた経緯はあります。実は、きょうも、厚生委員会と市内の障害児、障害者を抱える各団体の方々との懇談会をやりました。そういったことも踏まえながら、どちらかというと委員会が主体となって、各団体、市民との意見交換会といったことはこれまでも積極的に取り組んでまいりましたので、いわゆる市民参加の形態の1つとしてあり得るんじゃないか。ただ、議会総体としてこういった問題をやってきたかという、そういったところまでは実際できてはいなかったもので、逆にそういった部分をどうやっていくのか。また、特定の団体とかグループだけではなくて、こちらのほうからいろんな意見を求めていくという、こちら側から市民に対してのベクトルも必要んじゃないかといったところも議論の対象になっておまして、そういったところも含めながら、条例文の中にどう盛り込んでいくか、今、議論されている状況でございます。

【座長】 以上、議会からの、その前には副座長からのご提案があり、事務局からの説明と、3種類の説明を通して聞いてきたのですが、今までの説明についてご質問やご意見のある方がありましたら、まずそのことから伺いたいと思います。議会のことについては、聞きたいこと

はたくさんありますけれど、いかがでしょうか。

我々が議論している武蔵野市自治基本条例の中に、議会のことと市長との関係も全部含めた統合的な条例にするか、議会のほうは議会で議会基本条例をおつくりになるか、その統合するか統合しないかという問題については、今まで議論があったのでしょうか。

【B委員】 統合の部分については、あまり深い議論というわけではなかったですけども、この間、自治基本条例を策定するという流れの中で、議会と執行部とで何回か検討会、懇談会を持たせていただきました。各党派の中では、自治基本条例に一本化して、議会基本条例をつくる必要はないのではないかという意見もありましたし、議会のことは議会で決めるんだといったご意見もありました。一本化されていないというのが今の実態です。さまざまな意見が出ていたという状況でございます。

【副座長】 それはいつごろ結論が出そうですか。

【B委員】 どこまで議論ができるかというのがあるのでですけども、自治基本条例の中にどこまで盛り込まれるのかという部分はあるかと思えます。そこに盛り込めないような内容、例えば議会の中でやっている委員会の運営の仕方であるとか、議会内部だけの話のようなものは議会基本条例の中でやらざるを得ないのだろうなど。ただ、先ほども若干出ておりましたけれども、議会と執行部との関係であるとか、議会と市民との関係であるとかは、自治基本条例の流れと全然違うものにはできないわけでありますので、その点はしっかりと踏まえながら、議会の中でもきちんと議論はしなければいけないし、別建てにするにしても、その辺は整合性をとった形でやるべきだろう、その辺の意見はある程度固まっているという認識であります。

【F委員】 副座長につくっていただいた体系図について。参加の中で、副座長は「住民参加の態様」という表現で、市民主導、議会主導、行政主導という3つの類型をつくられています。制度は、ある意味行政が、条例とかという形でつくると思うんです。その中で市民主導での市民参加というのは、具体的にはどういう形態のことを想定すればいいのでしょうか。

【副座長】 今、基本的なことは確かに、条例なんかは行政が提案して議会が議決というのがありますが、条例1つをつくるにつけても議員提案でつくるという仕組みもあります。もう1つは、住民の直接請求によって、首長が提案をするものもあります。それから、こういうことはめったにないのですが、学問的な領域でいくと、訴訟も住民主導の参加の1つなんです。要望だとかクレームだとか苦情だとか、市長に対する手紙だとかも市民主導の市民参加です。訴訟・苦情によって世の中が変わることもあって、吉祥寺の放置自転車も住民参加で動いたと私は認識しています。結論的には行政と議会が認めて、やったということですが、主導したのは住民だったというところに、武蔵野の先進性があるのかなということで、わざわざこれを入れました。

B委員の発言に対して。今、いろいろな点が指摘されましたけれども、私が方向的に当たっ

ていると思うのは、例えば、議会の場合には、議会活動があります。議員活動があります。自治基本条例のところによっては、議会活動なのか、議員活動なのかを混同、あるいはもしかしたら逆さまではないのかということもあります。

もう1つ、忘れてならないのが政治活動です。政治活動でも、個人の分野に入る政治活動もあれば、議会議員活動に近い政治活動もあって、ここがちょっとファジーな点です。ここは条例等でなかなか表現できないところです。議会活動をどうするか、議員活動をどうするか。それを自治基本条例の中に入れるか、議会基本条例の中に入れるかですけれども、それをあまりやると、ほとんど全国統一でできている会議規則だとか委員会条例の内容をもう一度精査し直すのか、武蔵野市からやり方を変えて発信するのかという大問題に直面する。実は、議員必携というマニュアル本がありますが、この本を基本に委員会条例だとか会議規則が憲法になっているのです。この本を基本に違法だか適法だかのほとんどを議会運営でやります。それらも踏まえて自治基本条例を検討する中でやるのかという点もある。

もう1つが、先ほども言った情報公開ですが、法的にある委員会の情報公開と、そうでないもの、例えば代表者会議は法的にはありません。議会運営委員会は、地方自治法が改正されて、法的になりました。常任委員会だとか本会議は、本会議はちょっと違いますけれども、ほぼ一緒の内容になります。これはわかりますが、代表者会議という法的にない委員会の情報公開はどうか。ほかのいろんな会議も全て議会で洗い出してどうするのかという論点も必要になる。もしそういうのをやるとすると、そういうところまで何か検討するのですか。

【B委員】 まさに副座長のおっしゃられたとおりで、基本的に今ある全ての会議を一度見直しして、法的に位置づけられた会議体と任意の会議体といったところも1つ1つ整理をしながら見直すべきだろうということでは今、検討もしている最中です。

実態を申し上げますと、例えば法的に位置づけられた委員会であっても、準備をする上で必要な会議を懇談会形式で事前に調整をするという情報共有して、正式の会議体に臨もうという形をとっています。その辺は今までの運用の中でやってきたのですけれども、明文化するとなると、位置づけもきちんとさせなければいけないだろうということも含めて、会議の公開であるとか議事録等の公開も含めてしっかり見直すべきかなということでもあります。

今回さまざまな条例を見直す中で、先ほども出ていた会議必携は確かにございまして、全国的にどこの会議も似たような会議規則になっているのですけれども、実はこれまで武蔵野市議会の中では、会議の持ち方等についても、申し合わせとかそういった中で運用してきた面が多々ありまして、不備なところも多々見つかっているという実態があります。そういったところも踏まえながら、会議のあり方であるとか公開のあり方であるとか、それに付随した市民参加であるとかも踏まえて、これからの議論をもう少し煮詰めていかなければいけない。これを条文に載せるかどうかは次の段階としてあるのですけれども、いずれにしても最終的に条例化ができた折には、逐条解説みたいなものもしっかりつくるべきだろうという動きもありますので、その中できちんと市民の方々に説明をする。そういった説明のできるようなものも視野に入れて、これから検討していくといった状況でございます。

【座長】 いろいろと状況の説明がございましたけれども、本題に戻りますと、自治基本条例の必要性についてという議論でした。他市がどういう項目をそこで盛り込んでいるかというのも、大体共通するものがここに出てきております。そういうことからいうと、今までの皆さんのご発言を聞いていて、自治基本条例の必要性はほとんど全員の合意になっているのではないかと思いますけれども、必要ないという方は、このメンバーの中ではいらっしゃいませんよね。そうだとすると、そこはおおむねご理解が得られたということにしまして、我が武蔵野市が制定する自治基本条例の中身としては、どういうものであるべきかという一段突っ込んだ議論に入っていかなければならないわけでございます。

そこで、先ほども事務局の説明の中に、他市でつくられたものにほぼ共通で入っているものが、こういう項目ですと。その他、基本条例に入っている特殊な事例、「その他」に例外的なものが少し並んでいましたが、その中に「平和への寄与」が多治見市の基本条例にあります。武蔵野市の場合も、今までのいろいろないきさつからいって、この関係のことは入れる必要があるのではないかというお話が事務局からありました。もう1つ、「コミュニティの尊重」が三郷市の例にあります。我が武蔵野市の場合もコミュニティの問題が極めて重要で、それが大きな歴史をつくってきているところがあるというお話がありました。この点も、議論すればご異論がないのではないかと思いますけれども、そのほかに、武蔵野市でつくる以上、こういう項目が絶対欲しいということがありましたら、どんどん挙げていただきたいと思います。

【A委員】 項目ということではないのですけれども、なぜ必要かということの1つの理由として、この条例をつくることによって市民自治が進まなければ意味がないと思うんです。では、他市の過去の先例を見て、この条例をもってして、ほかの市の自治は進んでいるのだろうかを考えると、「これじゃ進みようがないんじゃないの？」というものを私は率直に感じています。むしろ先ほど私が申し上げました、今まで市民参加の自治ということに余り関係のなかったような市民が、この条例を駆使して、みずから自分のまちづくりに参画したり、自分の地域をよくしたりということが出来る、今風でいうと、取扱説明書みたいな内容を盛り込んだことにしていけないと、本当につくる意味があるのかなという気が僕はいたしています。

そう考えると、確かに冒頭に副座長のおっしゃった、市長を縛るとか議会を縛るとか、いわゆるプロを縛っていくというもので自治を進めていくということも1つあるのかもしれないけれども、例えば情報公開1つをとると、今まで住民の方によく言われるのは、決まったことを公開されても、報告されても、決まっちゃったんだから動かしようがないじゃないか。むしろ意思形成過程の情報が欲しいんだという意見をよく聞きます。本当に武蔵野らしい自治基本条例をつくるんだとしたら、こういうところに視点を当てて、情報公開のあり方みたいなところに突っ込んでいく。しかも、具体的に盛り込んでいく。こういうことがあれば、あまり関心のない方も「なるほど。こういうことで市民参加できるんだ」とつながっていくのではないか。そういうものがあれば、この自治基本条例というのは本当に必要性の高いものになってくるかなと考えています。

【C委員】 今、の3の市民参加の制度（方法）やとか情報公開が今、主たる中心の議題議論

になっていて、さらに議会基本条例のあり方と関連いう形で対議会関係のほうが中心論点になっています。論点から少し離れるようですがまだその内容になっていないかなという形で差し控えさせていただいたのですが、資料3-1にある「この項目と論点」をみますとを見させていただいて、自治体憲法という意義も持つ自治基本条例の理念、つまり「公権力を縛る」という立憲主義の観点から私の関心として一番重要なのはになるのではないかと思ったのは、「市長の所管事項」という形で書いてある「5. 行政の政策活動の原則」の3の法務体制であるとか、「6. 行政組織と職員政策」での1というところでの行政組織の編成や2、職員政策等の「市長の所管事項」というところではないでしょうか。ことも、ここで盛り込んでいいのか。この点とはいうことは、今まで、今議題になっているの対議会における基本条例のあり方と全く並行の議論ができると思います。うのですが、さらに、この懇談会には、副市長のお2方が委員として参加されてしていらっしゃるわけですから、対行政関係ここについても随分踏み込んだ内容ことができるとは思わないでしょうかかと考えています。

次にそして、先ほどの議論と並行するというか重なってくるのですけれども、私は、公権力の行使の仕方を「法律と政治」という形で二つに私は分類しています。て、法律的な形で、例えば条例に規定つくったとされた場合しても、それには拘束力がない場合もありますが、一応何らかの拘束性という法的な効力をは持つというレベルのものを明文化していくことが一つ。それに加えてと、政治的なレベルであるけれども、例えば努力規定等の拘束力のないものでもあえてそこを明文化するということがもう一つ。この両方ともにの意義があると思うんです。

先ほどのF委員がご質問にもあつされたように、副座長がつくってくださった「市民の声を反映する住民参加の態様」の市民主導、議会主導、行政主導は、条例でつくられたからできるというわけではなくて、まさに政治レベルの形で動いてき得るものでもあるわけです。そういった政治的効果運動の可能性を、よし悪しやいいか悪いかは別として、実際に明文化するかしないかはも別として、取扱説明書としてとり入れるというのであれば、こういった形もあり得るのではないかなと思います。とりわけ日本においては、政治的な領野分野での社会的な影響力が大きいわけです。法的な拘束力を持たせるとなると一歩踏み出せないけれども、尊重規定レベルでやってみるのだったらいいだろうということで行われた住民投票などが、さまざまな形で政治的なレベルでありながらも実際に大きな影響力を持って結果を変えていくということもあるわけです。そういった政治レベルと法律レベルということも、頭の中ではある程度意識的に行っやったほうが効果的になるのではないかなと思いますしたので、その点も加えさせていただき。ました。

【G委員】 話は少し戻るのですが、先ほどA委員が指摘してくださったことは私も本当に同感です。基本条例といいますと、網羅的にあらゆる面を規定していくわけなので、どこの自治体も同じような感じになるのかなと思います。それを見て市民がどう感じるかということをおもいますと、これは行政とか議会とか、そういうプロの人たちの参考にするものなのかなと思ってしまう可能性もあると思います。でも、実際には市民参加とか情報公開とか、私たちにとっても大事なことが書かれているので、どうにかその面をよくわかってもらえるような形にできたらいいかなと思っています。普通は、理念とか具体的な制度もそれに加えて書くものなのかな

もしれないのですけれども、例えば市民参加を武蔵野市が先駆的にやってきて、今も進んでいるということでもありますので、そこをちょっとアピールするというか、これからも大事にしていくということがあらわせたらいいなと思っています。そこは具体的に踏み込んでもいいのかなと思いました。

【E委員】 今のG委員のご意見に私も共感するところがあります。総花的にはおっしゃらなかったけれども、あれもこれも規定すべきことをみんな入れちゃったら、結局市民にとって何が大事というか、その条例があることで市民に伝わるものが、わかりにくくなる可能性もあると思います。ですから、ここで項目と論点ということで、一般的なものを並べてあるので、今後の議論はこれをたたき台にして進めていけばいいと思いますが、できるならば、少し絞るというか、これはなくてもいいかなというものを落としていく作業も、最終的には必要になってくるかと。なるべくコンパクトにといても、そんなに簡単にはできないかもしれませんが、条例をつくったことで、武蔵野市はどっちの方向に行く、何を大事にしているのかというものが、より伝わるような自治基本条例になるといいなとも考えております。

【座長】 ほかに、絶対に取り上げてほしい項目のご提案がありますでしょうか。

【副座長】 先ほどA委員が言われた流れの中で、政策形成過程の参加と終わった後、これは両方とも必要です。なぜかといったら、終わった後は評価です。実は評価というのは、法律上の根拠、条例上の根拠がなく、実務上でやっているだけです。したがって、これは条例上、自治基本条例の中できちんと根拠づけなければ、ただ事務局が行政の責任でやったというだけで、それがどうしたという話なんです。

また機会があるので主張しますが、政策形成過程の参加というのは事前手続で、公正民主的な手続を確保するための絶対必要条件です。これがない限り、民主主義は完成しないと私は思っています。だから、武蔵野は住民参加・市民参加にいち早く取り組み、民主主義の端緒になった歴史があると、武蔵野市民は自慢していい内容だと私は思っています。事前の手続を完成すること自体が民主主義です。今まで、実は事前手続というのは法的に整備されていなくて、平成6年に行政手続法ができて、その後、行政手続条例が出て、事前手続が平成になってからようやくスタートした。それを完成形として自治基本条例で全部まぶさないことには、民主主義は完成しない。その後もどう評価を入れるか。したがって、この2つはぜひ入れてもらいたいというのが私の主張です。

【座長】 私も一委員として、できたらこういう項目もぜひ入れてほしいというのがあります。それは、NPO法人と言ってもいいですしボランティア活動と言ってもいいのですけれども、武蔵野でやっているコミュニティ協議会やらコミュニティセンターの運営委員会でやっているコミュニティ活動とはまた別に、さまざまなボランティア活動がありますし、最近はNPO法人が続々と生まれてくる。そして、それがかなり重要な役割を果たしてくると思っています。地縁組織としての町会、町内会みたいなものの重要性とはまた別に、機能的に出てきた市民グ

ループの持っている重要性が、今後どんどん大きくなっていくと思っていますので、それを位置づけておくことが必要かなと思っています。今までのものにはあまり大きく入っていないのです。これをどんなふうに入れるのいいかというのは考えなければいけませんけど、ぜひ念頭に置いていただきたいと思います。

【F委員】 追加ということではなく、逆に、これはどうかと思っているのが、「その他」のところ、多治見市が入れている危機管理条項です。これは自治基本条例の枠外の話。当然やらなきゃいけないことですが、そうすれば福祉もやらなければいけない、教育もやらなきゃいけない。やらなきゃいけないことばかりを条例にすることなので、これはどうかと感じています。

実効性でお聞きしたいのが、オンブズパーソンの制度、これは三鷹市で実際に条例の中に入れているということですが、実効性といいますか現実にはどの程度機能しているのか。あるいは、課題として何かあるのか。その辺を事務局で調べていただければと思います。

【座長】 それでは、入れていきたいことは後から出てきても構いませんので、必要性は大方の合意を得たということで、今出たような項目も念頭に置きながら、これからの審議方法について考えていきたいと思います。

これからまとめていくにあたって、どのような書き方にしていくのか。さまざまな項目についてそれぞれ具体的に議論していくことになるわけですが、これらをどのように議論していくか。最終的に骨子案をどのようにまとめていくか、どの程度詳しいものとしてまとめていくか、どの程度簡単なものとしてまとめていくか。我々がつくる骨子案のイメージを委員の間で共有していただけたらということで、事務局で他市の事例を参考に3つほどのパターンを示しておられるようですが、これについて説明していただきたいと思います。

(資料5-1について事務局より説明)

【企画調整課長】 それでは、資料5-1をごらんください。

今、座長からお話いただきましたけれども、今後条例についての各論を議論していくに当たりまして、懇談会としての骨子案のレベル感について、委員の皆様、事務局も含めて、イメージがバラバラですと今後の議論にも差し支えがあるのではないかとということで、イメージの共有を図れるように、3つのパターンをお示いたしました。

あくまでイメージではありますが、3つの自治体で過去に出されている自治基本条例の骨子案についての事例を出しております。A、B、Cとありまして、Aが横須賀市になります。こちらは骨子案の中に、条例に盛り込む項目が網羅されている事例です。資料5-2-Aをご覧くださいと、条例の大きな章立てですとか、その中の項目についての説明が記載されているという一番シンプルな事例ということで挙げております。

続いて、Bは鶴ヶ島市の事例です。こちらにつきましましては、項目が網羅されているところは同様ですが、それぞれの項目の考え方についての記載がございます。こちらについては、資料5-2-Bをご覧ください。自治基本条例に規定すべき事項と、それに対する考え方につ

いての補足説明が記載されております。例えば、3ページ目の「条例の位置付け」という項目をごらんいただきますと、規定する内容として「自治の基本理念」「まちづくりの基本原則」「他条例等は整合性を確保する」といった記載があり、その下には「例」の記載もあります。さらにその下には最高規範についての考え方の記載がございます。このような形で、懇談会の議論の経過ですとか結果のイメージをお示ししているのが、2つ目の案です。

3つ目として、Cの小平市さんの事例です。この中では最も詳しい記載のある骨子案の事例として挙げさせていただいております。資料5-2-Cをご覧ください。ページ数も多く、それぞれの項目、説明についてもかなり詳しく書かれているものです。こちらについては、各項目についての記載がほぼ条文の素案のレベルで、いじればすぐ次の条例の素案になるといったところまで練られたものです。小平市さんの例が一番詳しいパターンです。

以上、今後限られた時間の中で、骨子案として、この3つあたりのどれを目指していくのか。そのイメージの共有を委員の皆様にご議論いただけたらと考えております。

【座長】 一番シンプルなもの、中間的なもの、そして非常に詳細なものという3類型が出ていますけれども、我々がまとめるものはこのどのタイプを目指しているのか、皆さんのイメージを共有したいということです。

私は、懇談会に設けられた任期とか、いつまでにとかというご希望からいうと、3つ目の小平市の自治基本条例の案、ほとんど条例文化する直前までできているというのは、とてもではないけど、残った回数からいっても無理ではないかと思えます。そうすると、一番シンプルな、せめてこれだけは落とさないでという項目を並べる横須賀市の例ではちょっと物足りない。何を議論していたのという話になりますから、やはり鶴ヶ島市ぐらいの説明はつかないと思うし、どうしようもないと思いますが、そのようなイメージでいいでしょうか。中間の、どのくらいきちんとできたものになるかというのは、随分幅があると思えます。初めから条文案までつくるということは、到底ここでやることにふさわしい仕事ではない。これはプロの人たちがもっと真剣に、精緻に考えてやるべきことだと思いますので、真ん中ぐらいのイメージじゃないかと思いますが、よろしいでしょうか。では、事務局はこれからそのつもりでおつき合いいただければと思います。

では、今後の議論の進め方について、事務局から案があるようです。資料6についてご説明ください。

【企画調整課長】 それでは、資料6をご覧ください。本日は資料3-1で、いろんな条例について、こんな項目がありますというものを出示させていただいて、さらにこの懇談会の中で、委員の皆様から今後やっていくことの追加をいただいております。ある意味、条例の各論の部分をそれぞれ議論するに当たって、今後事務局として資料をどのような形でお出しするかというベースの部分、もちろん議論に必要なその他の資料は必要に応じて出しますが、このような形でお示しさせていただけたらということでお諮りいたします。

資料6の、1から5に記載のものでございます。まず、1で項目（テーマ）に対する説明や論点を提示し、2として論点に対する考え方の選択肢を示します。あわせて、3として他市の

事例についても示し、それらをもとにして懇談会の皆様にご議論いただきます。懇談会としての考え方の方向性は、論点の中でどの選択肢に近いのかというところでご議論いただけたらと考えております。項目ごとにこの結果を積み上げていきまして、それをまとめていくことで、この懇談会としての骨子案としてまとめていけたらというものでございます。

事例として、この資料の裏面に、前回ご議論いただいた最高規範性について書かせていただいております。最高規範性についての1番目に「項目についての説明や論点」をまず示した上で、次に2で「論点に対する考え方の選択肢」としまして、ここでは3つ、こういう方向性があるということでお示ししています。「最高規範」という言葉を用いて最高規範性を明文化するのか、もしくは「最高規範」という言葉は使わずに整合性を確保する形で規定するのか、最高規範性については触れないのか。大きく分けてこういった選択肢があると思いますけれども、このような形でのお示しになります。

3としては、他市の事例の紹介という形を考えています。あくまでベースということですので、その都度、トピックに応じてその他の資料も出していきたいと考えておりますけれども、ベースとしてこのような形でよろしいのかどうか。また、こういった形がいいというご意見があれば、それもお聞きできたらと考えております。

【座長】 次回以降、事務局が出す資料のつくり方のことですか。我々が議論の結果をまとめる型の案ですね。

【企画調整課長】 私どもがご用意する資料をこのような形でつくらせていただき、その結果、この選択肢に近いという結論を出していただくことが骨子案につながっていくのではないかとということです。

【座長】 そうすると、1項目、2項目、3項目、他市の規定の例を示すというところまで、これから順次テーマごとにつくっていく。そこでみんなで議論して、どの辺の方向性が出てくるかを議事録としてまとめていくという感じですね。

【企画調整課長】 1つのテーマに1つの論点とは限りませんので、それについてはそれぞれの選択肢という形でのお示しになるのかなと考えております。

【A委員】 そうすると、先ほどA3にまとめてもらったこの項目（資料3-1）にのっとして、資料が出てくるということですか。ちなみに、次回はどういう形ですか。

【座長】 今後の議論の順番について、副座長に提案を求めましょう。

【副座長】 今までの議論を踏まえまして、例えば幾つかの点を具体的に議論していったらいいかがかという提案をします。まず第1に、前文を置くということが決まっていますので、その前文をどういう内容にするのか。例えば、鶴ヶ島市ですと、前文で「共助社会の構築」だ

とか幾つかの項目が出ていますけれども、他市の前文がどういう項目になっているのかというのも参考までにつくってもらい、それを踏まえて、武蔵野にはこれが必要なんだよという議論もしてもらいたいというのが第1点。それから、最高規範性の表現の仕方。今事務局が言ったように、こういうがあるのでその表現の仕方をどうするのかというのが第2点。第3点が、情報公開あるいは参加・協働をどう表現していくか、大筋の議論をここでしていただけたらと思います。

【企画調整課長】 前文と最高規範性につきましては、前回第2回のところで一定ご議論いただいたので、情報公開の部分からという形でよろしいでしょうか。

【座長】 参加と協働まではいかないで、今回は情報公開と、アンケートの項目について皆さんのご意見を聞かなくてはいけないから、それを次回出す。その2点が大きな議論ということで、よろしいでしょうか。まだ時間はありますが、事務局から今後の連絡事項はありますか。

【企画調整課長】 そうしましたら、今回は情報公開ということですが、それ以外の項目についてどのような順番でやるかというところは、次回また事務局のほうから案をお示しさせていただけたらと思います。きょういただいたご意見なども踏まえて、順番の案という形もお示しさせていただければと考えてございます。

次回の日程は、以前に調整させていただいておりますとおり、2月21日（火）の19時から412会議室になります。また改めて開催通知をお送りさせていただきたいと思います。

今後の予定でございますけれども、次回までに事務局から4月以降の日程調整をさせていただいて、2月の懇談会で、4月以降の日程についてある程度確定させていただけたらと考えております。

【座長】 よろしいでしょうか。それでは、きょうは時間を残していますが閉会にいたします。どうもありがとうございました。

午後8時43分 閉会