

武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（第17回）

1 開会

【座長】 定刻になりましたので、武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会第17回をこれより始めます。

通常は、最初に、前回の議論の振り返り資料について事務局が説明をするのですが、日数があまりあいていませんでしたので、これは次回にご説明になるということです。

【企画調整課長】 前回の議論を踏まえて骨子案素案を作成しておりますが、そちらに確実に反映したいと思いますので、ご了解をいただけますと幸いです。よろしくお願いいたします。

2 議事

（1）前文について

【座長】 本日は、前文や基本原則など残っている問題についてご議論いただきたいのですが、まず前文のことについて、事務局から資料説明をお願いいたします。

（資料5について事務局より説明）

【座長】 これまで既に議論の中で明確に出てきたものは列挙をされていますが、そのほかに、当然こういうことが含まれるべきであろうという皆さんのご意見をぜひ述べていただきたいと思います。

なお、最初の1（2）「前文の類型」のところに、「まちの特徴、歴史、文化や地理的要素」「これまでの自治の取り組み」「これからのまちのあるべき姿」とか、他市の自治体の例がいろいろあります。これは1つには自治基本条例をつくる時に、まちづくり条例を兼ねたようなものをつくっている自治体はかなりあるから、こういうことにも触れている。ある意味で言えば、昔、自治体の長期計画で議会が議決する基本構想に当たるもの、まちの姿というものと市政運営の原則を一緒にしたような自治基本条例をつくっているところがあるから、こういうことになってくるのだと思うのです。武蔵野市の場合は、主として基本構想的なものはそちらで決めればいいと考えてきましたので、私自身の意見として、まちの姿についてあまり深入りする必要はないのではないかという感じがしています。

ただ、そもそも武蔵野という自治体はどういうところから生まれてきたのか、という歴史から説き起こすことは無意味ではないと思うのです。江戸時代はこういうところだった。武蔵野の野原の中で、新田開発や何かで、新田といっても畑ですけれども、耕地整理がなされていったというようなところから始まっているわけですが、都市的な姿を見せ出したのは関東大震災以降だろうと思います。関東大震災で都心が壊滅的な被害を受けた後、そこからどんどん移住し始めて周辺に逃げた人たちが、山手周辺に広がっていったのです。そのころは杉並あたりまでだと思うのですが、最先端、一番西のほうまで出てきた人が吉祥寺あたりに出始めたというときだと思います。

関東大震災から戦争中にかけての間に徐々に徐々に宅地開発化が進んでいって、一挙に人口が増え出したのは戦後のことだと言えると思います。ただ、現在のまちの姿のように、幅員は

あまり広くありませんが南北の通りのようなものが整然と道が入っているというのは、耕地整理をやったとき以来の姿だと思うのです。それがなされたからこそ、こういうまち、道路網というものが、そのときにもう形成されていたと言えるだろうと思うのです。

そういうところから、東京という大都市圏周辺のベッドタウンとして発展をし始めたということですが、かなり早くから徐々に徐々に発展を始めた地域なので、高度経済成長期には一挙に人口が増えてピークまで行ったのです。もっと西のほうはその後急激な人口増を経験していったので、比較的成熟する時期が早かった郊外都市になるのではないかと感じます。ですから、基本的なことは整備されていたので、小中学校を一応全部整えたというところから、だんだん下水道に手を出したり、駅前整備開発に手を出したり、かなり大きなことに比較的早くから取り組み始めたという歴史があるのではないかと感じます。

そのようなことで、まちの姿に触れることは無意味ではないと思うのですが、そのときに、どうしてもいきさつとして中島飛行機という軍需工場が市内にあったということ、つまり最初に東京圏が空襲を受けたのは武蔵野だったのです。それは平和都市宣言のところにつながっていくわけですが、そういう歴史的な由来があるということは触れたほうがいいのではないかなという気がしています。

ほかの方も、ここは落とさないように触れてくださいということがあればどうぞ。

【副座長】 確かに座長の言われたとおりです。武蔵野の場合には、大きく分けて4期ぐらいありまして、1期目は江戸時代の大火に由来がある。吉祥寺が焼けて疎開をしてきた。2期目は先ほどの関東大震災、この災害に遭った人たちが来た。3期目に戦災です。戦災に遭った人たちが武蔵野に来た。4期目が、基本構想・長期計画という構想の中と同時に、市民参加という概念を日本で最初に実際に展開した。自治を完全にリードして、それに根差して市民参加が出てきて、日照裁判が出てきて、住みやすい武蔵野、こういう歴史的な展開がある。

その背景にあるのは、私は戦後の人材開発だと思っています。当時の初代市長さんが人材開発にはお金に糸目をつけないといって、有名な校長先生を、当時珍しい宿舎つきで引っ張ってきたのです。その有名な校長先生が、武蔵野市に各教科の全国的に超一流の人を引っ張ってきたので、武蔵野は教育都市ということで全国的にも話題になった。昔は寄留というのがありました。地方のある程度お金持ちの優秀な子どもさんが武蔵野市に寄留していた。そういう形で、武蔵野市は人材育成にかなり力を入れてきた。今それが徐々に効いてきて、武蔵野市というキーワードで、憧れの都市になっている。こういうような内容のニュアンスを、歴史的な展開の中で、前文にも入れてもらうというのが特徴だと思います。

その中でもう1つあるのは、強烈な戦争の被害です。爆撃に遭った。私が子どものころ、晴れていた空が真っ暗になってしまったのです。B29 が戦団で来るから、日差しを遮るのです。だから、急に暗くなってしまうのです。それでバカンバカンと爆弾を落とす。高射砲が届かなかったものだから、結構低空でやってきたりした。

【座長】 高射砲陣地をつくっていたから、吉祥寺北町まで爆撃されたのです。

【副座長】 この辺一帯も爆撃が結構ひどくて、それから武蔵境と三鷹の大沢周辺、あの辺一帯が爆撃されて、壊滅的な状態になったのを経験しています。ですから、平和というのも、私

は前文の中にも強く入れてもらいたい。

これが大きっぱに見て武蔵野の歴史なので、こういう全国的な特徴があるところを前文の中に入れる。これらを踏まえて、今後どういうまちづくりにするかといったら、もっと市民参加であり、日照権なり、人材育成なり、こういうのを徹底するまちづくりをしたいということを、前文の中で宣言として高らかにうたい上げてもらいたいというのが私の希望です。

【A委員】 前文の話なので分量に限られるというふうには思っておりますが、今の副座長の日照権という話の中で、要綱行政というものは武蔵野市の特徴だと思います。法律が整備されていない中でも、市民の権利を守るために要綱という手段でやってきた。それがだんだんいろいろ歴史を重ねてきて、今ここで初めて自治基本条例、そういう条例に基づいた自治をやっていこうとなってきたので、要綱行政で市民の権利を守ってきたというのはぜひ触れておくべきだと考えます。

【副座長】 武蔵野市の要綱行政に伴って、要綱裁判を15年間やったことによって、今の自治があると私は確信しています。なぜならば、行政手続条例が制定されました。行政手続条例で、法律上、要綱行政という言葉はなかったのですが、今までの行政手続法の中に行政指導という言葉が明確に入ったのは、あの裁判を通じて入ったわけですから、ほぼ武蔵野市の影響が大です。

行政手続法は何かといったら、市民参加の完成形です。究極の目的ですね。さらに基本的なものとしての条例を位置づける。行政手続条例の上のものとして、全ての法律、全ての条例を解釈する上で、行政手続条例にのっとってきちんと執行するというような位置づけを明確にしてもらいたいというのが私の前々からの主張です。

【B委員】 私は前文の類型の中で、全てアからオまで入っているといいなと思いますが、アの中の地理的要素という部分に関しては、先ほどのまちづくり計画的な意味では今回は重点的には置く必要はないかなと思います。

それと、これまでの取り組みを明文化できるということで、条文上よりも前文のほうが武蔵野らしさが出るころかと思いますので、市民自治のこれまでの取り組みとか、そういったところは、むしろ重点的にこちらに載せられるといいかと思います。また、条例の意義、何のための条例なのかが、ここでわかると、私としてはいいかなと思います。

【C委員】 副座長のお話で武蔵野市の歴史がよくわかりました。特に市の行政が住みやすさを目指して法律などよりも先に進んでいて、これまで日照権などの裁判のお話をよくお聞きしていたのですがそのつながりがよくわかりました。法律的にできないことでもやろうとしたり求めたりすることも、あり得るのだと思える事例ではないかということで、興味深くお聞きしました。

今、B委員がおっしゃったこととつなげて、もう1つお話できればと思います。前文が次の基本原則とつながって、その基本原則が具体化した制度やルールにうまくつながっていくので、市民自治に取り組んだ歴史が前文に書かれるのはとてもいいことだと思います。

【D委員】 今のC委員に関連しまして、宣言や憲章や長期計画のところでは、まさに福祉都市宣言とか非核都市宣言、それから緑の憲章なども、1つは武蔵野の特徴だと思うのですが、ここに宣言や憲章がある中で、字数もある程度コンサイスにしなければいけない中で、どのように関連づけていくのかということも考慮していかなくてはいけないのかなと思いました。

【E委員】 武蔵野市で今までつくってきたのでは、最近では男女平等の条例ができましたが、たしかこれにも前文がついていました。そういう大きな条例には結構前文がついているのです。大きな条例には、相当ポリューミーというのでしょうか、男女平等の前文にも平和の話が入っています。

条例に上下はないといっても、最高規範という言葉を使わずともそれと同等のものを求めているわけなので、今までできてきた過去の条例の前文と比べて、格の高いというか、ワンランク上の前文にしておかなければまずいのではないかと。少なくとも男女平等の前文を見たときに、ちょっと画期的なのではないかと実は思ったのです。大事なことです。人権の話ですから、男女平等はすごく大事なことだけれども、すごく盛り込んだ前文になっているので、少なくともあれ以上の前文にしなければいけないというのは、今お話を伺っていて、思いました。

それともう1つ、この条例をつくることによって、市民参加が増えていかなければ意味がないと思っているのです。私、相当最初のほうに、これが市民参加の取扱説明書になるといいという話をしたのですが、そういうニュアンスのことを、目的でもいいのですけれども、前文の中か、もしくは目的の中に入れる。今まで市民参加にあまり縁のなかった人たちが、前文や目的を読むことによって、「僕たち、私たちも市民参加ができるではないか」、そういう前向きな気持ちになるような前文や目的の条項にさせていただけるとありがたいと思います。

【F委員】 私も皆さんおっしゃられたとおりで重複するかと思っています。一番落としてはいけないと思っているのは、何のためにつくるんだという部分、いわゆる目的です。そこが一番重要な。

先ほどもあったように、他の自治体ではいわゆるまちづくり条例とか、そういった観点でつくられているところもあるし、武蔵野市でつくる自治基本条例というのは、いかなるものかというようにところをまず明確にするべきだろう。最初のスタートのころだったと思うのですが、自治体運営の基本ルールということがあったと思うので、その辺の観点から、市民参加とかそういったものがどう位置づけられていくのかということが、1つの大きな目的になっている部分でもありますし、これは前文の中でしっかり明確にするべきだろうと思っています。

あとは、今までも出ていたとおり、市民参加という部分が一番大きな特徴的なことであると思っています。ここにも類型のところでは、「これからのまちのあるべき姿」とかという表現になっているのですが、いわゆる都市計画、こういうまちのような、そういうビジュアル的なものではなく、それをつくり出すためにどういうプロセスを経ていくのか、多分そこだろう。市民もそうであるし、行政も議会も、それが今までの流れの中で明文化はされていなかったけれどもその思いでみんなやってきた。これは明文化されるということに1つの大きな意義があると思っていますので、その辺をどう表現するのかという部分に重点を置いたらどうかと私は思っています。

【座長】 前文の最後のあたりに、今度これからつくろうとしている自治基本条例をつくるために、この策定過程自身が非常にユニークで武蔵野的なんですけれども、たまたま議会は議会基本条例をつくろうかということで、議会内で議論を始めていた。そのときに、当時の副市長が議会側の方と折衝して、市長側が原案をつくって議会にただ審議してもらおうというのではなくて、自治基本条例をつくるに当たっては議会と行政とが協力してやっていきたい、長と議会が完全に協力した形で作っていききたいという話し合いをした結果、懇談会には乗りましょうと議会側が言ってくださったから、骨子案までやっていくといういきさつで今回の懇談会を立ち上げました。事前にあらかじめ議会と長のほうが議論を始めていたというのは全国的にもほとんど例がないことなので、ぜひそのことを書いて、そして一緒に、武蔵野の原則をこれからやっていくんだということを宣言していただきたい。ぜひ議会にお願いしておきたいと思うのです。大体そんなイメージでよろしいでしょうか。

【副座長】 今、E委員がおっしゃった男女平等の条例以外に、前文をつくっている条例はあるのですか。

【企画調整課長】 男女平等の条例は直近でしたのでここに入っていないのですが、本日の参考資料1に、市の条例で前文があるものということで、いくつか挙げて、その前文の抜粋をこちらに記載しております。14ページから16ページまでです。

【座長】 「市の条例で前文があるもの」、平和の日条例、たすけ合い基金条例、コミュニティ条例、高齢者福祉総合条例。先ほどの男女平等のものは出ますか。

【企画調整課長】 今、手元にはございますが、大変長くなっています。

【副座長】 先ほど書き過ぎではないかというようなことを言われたのですが、そのときに、前文に対しての議会の公式な討論でなくてもいいのですが、ほかに例えば議会運営委員会とか、何か議論をされた記録はありますか。どのような議論をしてこられたのか。

【E委員】 簡単に言うと、ここまで男女平等の条例に書き込むことが必要なのかというのを、たしか総務委員会だと思いますが、委員が質問していたと記憶しています。ただ、男女平等の話は、それこそ昭和40年代から長年ずっと議論をしてきて、途中、ヒューマンプラザ構想とか、本当に長い議論の末の条例だったので、気持ちとしては私もわからないではなかったのですが、後に来るこういうものとの整合性をとらなければいけないというのは当時から思っていた、こんなに書き込んでしまっているのかという思いがあったものですから、少し意見を言わせていただきました。少なくとも男女平等条例よりはこちらのほうが格が上の前文にしなければいけないと思います。

【副座長】 議事録にもそれは載っているのですね。

【E委員】 どういう表現をしているかというのはいま覚えていませんけれども、要するにここまで書き込む必要はあるのですかという質問を、議員がしていたと記憶しています。

【座長】 よろしいですか。それでは、前文についてはそういうことで取りまとめさせていただきますと思います。

(2) 基本原則について

【座長】 次は「基本原則について」ですが、資料7が用意されておりますので、事務局からご説明をお願いいたします。

(資料7について事務局より説明)

【座長】 これまでの議論の経過から情報共有と市民参加は欠かせないだろうということですが、そのほか、副座長からは、これに並んで協働というのが提起されていて、追加してそこまで入れるか入れないかという話です。基本原則として明確に打ち出すのは、基本原則ですからそう数は多くないほうがいいと思うのですが、この2つだけではなくて、3つでも4つでも5つでもいいかと思いますが、その程度のことになるのではないかと思います。

あと、何を書くべきかです。私は、武蔵野市政というのは、市政を計画的に運営、運用していくことが大原則でやってきたまちではないかと思っています。これは基本構想・長期計画を策定し、運営してきたという歴史のことを言っているのですが、それ以外にも、各市民委員会をつくって、そこがいろいろと提言して、その都度いろいろ個別の計画ができてくる。それに従って行政を動かしていくというやり方が行われてきたので、計画行政というと、ちょっとポイントがずれるかもしれないのですが、議会も長も含めて、市政全体が計画的に運営していくべきだという大原則からスタートしているということがまず書かれるべきではないか。

その上で、それには議会も長も協力してということですし、市民も幅広く参加していただいて、一緒にやっていくのだということをするためには、情報共有が不可欠の前提ということと、市民の参加の手段、場とか機会をいろいろと工夫してつくり上げなければならない、そういう市民参加の問題があるし、市と協力してやっていくということで、協働という新しい形態の問題もいろいろ開発しなくてはいけない。そのようなことを書いていくのかなと思うのですが、これだけは入れてくださいということがございましたら、ご意見を賜りたいと思います。

【G委員】 議論に入ってからまだ浅いので過去の資料を熟読できていないのですが、人権という切り口をどう捉えるかということもあるとは思いますが。基本的には参加型とか自律とか、そういった議論をする際には、当然のことながら、人の人権、平等性といったものも視野に入れなければいけないと思うので、基本原則という立場に立ったときには、人権の尊重とか、そういったところの切り口も必要なのかどうなのかというところは、議論の余地があるのかなと思います。

【A委員】 これも個数の限りがある話ですが、武蔵野市といえば、コミュニティを大事にする。その視点は、基本原則の中の1つなのかなと考えます。

【D委員】 先ほどのG委員からの話で、人権の尊重に関連しまして、(3)のアの「対等な立場の尊重」というのは、市民と行政とか、市民と議会とか、対自治体権力との関係といったものなのでしょうか。市民間の対等とかいうことではないということでしょうか。それを確認したかったのが1点です。

それから、情報公開ではなくて、もう情報共有だという立場、それでその対等性というものもあると思うのですが、それと並んで人権ということでは、個人の情報を保護しなくてはいけないという観点などはどのような形で持っていくのか、そこまで書いてしまうと原則から外れてしまうおそれもありますので、そこはきちんと整合的にしていただければと思います。

さらに、国との関係で、先ほどはエの協働のところで、「国及び都道府県との協力含む」ということでしたが、カの「その他」のところで、「法令の自主解釈」はすごく革新的なことが書かれてあると思うのです。

それから、「財政自治の原則」と「自主性を尊重」のところも重要です。この自主性は、市民参画なり、そういった自己決定・自己責任という形で考えることもできますので、国との関係にばかりその性格づけを求める必要はないとは思いますが。逆に国との関係で考えるべきは「法令の自主解釈」についてです。先ほどの要綱行政なり水道給水の事案や、以前副座長からお話を聞かせていただいた違法駐輪対策の駐輪場の話も印象的でしたが、本当ならば公安であり警察行政の管轄のはずのものを武蔵野市が独自にやっていた。以上のことは武蔵野市の特徴というか先駆的なところだと思います。さらにいえば法令の自主解釈も確かに重要ではありますが、分権改革以降は、条例制定権の幅が広がってきています。条例を制定して、自分たちでどどんルールをつくっていくというような方向というものも、もっと打ち出していくといいのではないかと思います。

分権改革というかたちで意識的にキャンペーンされる前から、そもそも日本国憲法で「地方分権」というのは「団体自治」というもので保障されていたのです。しかし、本来的な理念は分権改革でようやく実現したわけですが、国の分権改革を待たずに、武蔵野市では既に先取的にやっていた、そう解釈することも可能ではないかと思います。

次に「財政自治の原則」に関してです。分権改革の税財政の改革は遅れておりまして、いわゆる「三位一体改革」などは実質失敗に終わっています。この財政自治に関しては、豊かな武蔵野では実現しやすいところもあるかもしれません。国との関係で財政自治というものを実現する上での自治体のお手本になるようなところも出せればいいのではないかと感じました。

【座長】 今の中には非常にたくさんの方が盛り込まれていて大変ですね。

【企画調整課長】 他市の事例でございますが、資料8をごらんいただきますと、今、D委員がおっしゃった「対等な立場の尊重」というところで、4番目の文京区さんの第6条です。「各主体は、豊かな地域社会の実現に当たり、相互理解を深め、信頼関係を築き、対等な立場を尊重し、地域の課題を解決するための活動を担う」。各主体の対等な立場ということで、おそらく市と市民と議会のそれぞれの主体の対等ということかと思えます。あと団体とかもそうだと思います。

あと、8番に豊島区さんの事例がございます。「基本原則」の第4章(3)「協働の原則」の

中に、「地域社会にかかわる多様な主体が、それぞれの役割分担及び対等な協力関係」ということで、これもさまざまな多くの主体が対等だと言っていると思われる他市の事例です。

人権になりますと、1番の久喜市さんのところで、(1)「人権を尊重し、互いに認め合うとともに、男女があらゆる分野に参画でき、責任を担う地域社会」ということで、この人権と対等な立場というのは、ちょっと別の切り口で書かれているものがあるのかなと考えております。

お話に出ました「法令の自主解釈」とか、国との関係では、2ページの14番に、大和市さんで、第6条の「法令の自主解釈」というところと、第8条の「対等及び協力の原則」といったところが事例としてございますので、参考までに申し上げます。

【副座長】 今いろいろなご意見が出たのですが、その中では、個別具体的な条例の中身には結構入っているのですね。前文の基本原則について、この中から一番特徴的なものとしてどれをやったらいいのか。個別具体的な各条文の中には入っていますので、その中から、さらにどれを一番ポイントに前文の中に置いたらいいのか。

【座長】 前文に規定すると決めたわけでもないのですよね。

【企画調整課長】 基本原則を前文に入れるのか条文にするかといったところもご議論いただきたいです。

【副座長】 座長が言った市民参加は絶対外せないから、市民参加は入れてもらいたいというのがあります。

【座長】 今までの議論で、情報共有、市民参加というのは、ほとんどみなさんが言っていることです。

【副座長】 情報共有と言った場合にちょっと誤解をされる可能性があるのが、住民から見たときに情報共有で、行政から見た場合には情報公開になるのです。もしかしたら表現的にはどちらでも構わないのかもしれないけれども、この議論で、住民サイドで見た基本原則に置くのか、それとも行政から見た場合の基本原則か。行政から見た場合には、行政は基本的には情報公開はあまりしないという歴史的な事実の流れの中から情報公開をする流れにきたので、行政から見たら、やはり情報公開ということになってくる。その結果、住民から見たら情報共有になる。私も迷っていますけれども、情報共有でもいいのかな、あるいは情報公開とはっきりうたってしまったほうがいいのかなというのは、まだ決断しかねています。

【D委員】 自治体の憲法という観点で出すならば、日本国憲法の基本原則というのが一応5つあると言われています。基本的人権の尊重、平等原則、民主主義、国民主権、それから平和主義です。この5つの原則の根本原則と申しますか、より上位に個人の尊重とか個人の尊厳が頂点にあって、それを支えていくのがこの5つの原則だという説明のされ方が、最近主流にはなってきています。

それはそれとしまして、憲法の中の地方自治の章で、地方自治として絶対必要だと言われて

いる地方自治の本旨とは何かと言われているのは、法令文言上は存在していないのですが、住民自治と団体自治だと言われています。この2つを基本原則で考えるならば、住民自治が民主主義の原理を体現していて、団体自治が、自主独立、国からの独立を体現しているというのです。これらを当然に、人権の尊重とか、平等とか、平和とか、主権という諸原則との関係と整理付けるのはちょっと難しいところがある、解釈が少し難しくなると思います。自治基本条例の前文に、日本国憲法が掲げているような原則という大義なものをどんと挙げていくのか、それとも武蔵野らしさというところを強調していくのかという大枠の決定が必要になってくる気もいたします。

【A委員】 数も限らなければいけないということで、私は、今挙がっています情報共有よりも情報公開ではないかなと思いますが、情報を公開すること、市民参加、計画行政を進めること、コミュニティを大事にすること、そして人権を尊重する。やはり委員がおっしゃるように、まずは人権というものが行政の課題として一番上にある。人権を守るために市民参加をしなければいけない。市民参加をするためには情報共有をしなければいけないし、行政としては計画行政を進めなければいけない。それから、人権を尊重するためには、コミュニティという、行政のつくったものではない、住民からのグループというか、そういう思想を守らなければいけない。そういう感じの、5つがいいのか、6つがいいのかというのはあるのですけれども、5つは割とおさまりがいいのかな。

先ほど出ました「法令の自主解釈」とか「財政自治の原則」というのは、あくまでテクニックの話ではないかな。自主解釈というのは当然やるべきだし、やれる話だけれども必ずそれではいけないという話ではない。また、財政自治の原則といっても、我々が自治原則をどんどん言ったところで、はっきり言って市民税は国が勝手にどんどん変えてしまうわけです。財政自治の原則といっても、実際のところは、なかなかそう簡単な話ではないと思いますので、私は理念的な5つの内容を基本原則として、そこからいろいろなものが派生して条文に課されているというようなスタイルがおさまりがいいのかな。おさまり程度の話ですけれども、そう考えています。

【D委員】 まさにそのとおりで、一番おさまりはいいのですけれども、分権改革の中での肝といいますか、今後やらなくてはいけないと言われているところが、法令の自主解釈なり、財政自治の原則に関するところかと思うのですが、そこについての武蔵野市の態度決定をどうしておくのかという気がいたします。そこを出す必要もないかもしれないし、でも、出すことで、今後の将来的な武蔵野市らしさを表現するということはあると思います。過去にあったものを美しくまとめることはできるのでしょうが、将来を見据えた展望を出すということも一つの選択肢かと思えます。

さらに、コミュニティも武蔵野市らしさとのことでどんどん前面に出してもいいと思うのですが、性格づけるとしたら、市民参加の中に内包させることができましようか。

【座長】 分権改革にかかわってきた人間から言うと、分権改革のことを非常に重要視してくださることは嬉しいことですが、法令の自主解釈というのは当たり前の話で、そんなにとりたてて言うことではないのです。それはもう両方とも、国も解釈しますし、自治体も解釈すると

いう当たり前のことを言っているのです。

今までは国が、各省が見解を出したら、それが公定力という言葉で、国が有権的な解釈権を持っているというのが前提で動いてきたのです。分権改革でもうそれも崩してしまったのですから、裁判でしか決着がつかない。国が、厚生労働省が何と言おうと、大臣が何と言おうと、文部科学省が何と言おうと、そういう国の、ある省が言っているというだけのことなのです。そして東京都はこう言っている。武蔵野市はこうだと思っている。こういったときに、これに決着をつけられるのは裁判所しかありませんということを分権改革で確認したのです。だから、お互いに自主解釈しているだけなのです。そんなことは当たり前のことで、言わなくてもいいという話ですね。財政もそうです。言ってみても言葉の問題で、何にも役に立ちません。

【B委員】 お話を伺っているとどれも大切な気がして、私の中でなかなか整理ができないのですが、基本原則の中で、人権の尊重のためにということで、先ほど参加とか、情報共有とか、協力というのもお話としてあったかなと思うのですが、原則の中で、それは優劣ではないのでしょうけれども、人権の尊重のために参加や情報共有とかが出てくるのであれば、人権の尊重はここでなくて、前文に置くこともできるのかなと思います。原則としては、市民参加を促したり、活発化させるという意味では、イ、ウ、エの3つぐらいがいいのかなと思いました。コミュニティ構想でも自主3原則で、自主参加、自主企画、自主運営というように、言葉としてもすごく覚えやすいというか、原則としてこれなんだというのが定着するような、そんな原則になるといいなと思いました。

【副座長】 私は前々から、公開、参加、協働、この3本柱を自治基本条例の柱というふうに主張しているのです。それぞれを見ますと、具体的な各条文を、逆にこの3つで置きかえると、ほとんど入るのですね。その背景の中には、公開なければ参加なし。参加なければ民主主義なし。これがもう私の基本原則です。私の大先生の松下理論です。そっくりそのままいただいています。それを私は地方自治の現場で実際に実践してきたし、その実践をもとにいろいろな論文を書いて大学にも行ったのです。

そういう面で見ると、武蔵野市は自治の実験場として我々を育ててくれたと私はいつも自慢しているのです。そういう視点で、公開、参加、協働の3つを何とか基本原則でやると、ほかの各条文も全部これで張りつけられるはずだと思っています。

【座長】 人権とか、差別のないこととか、平等とか、それはものすごく大事なことだというのは皆さんおっしゃるとおりですけれども、自治基本条例の中にそれをとりたてて大きな原則として挙げることに私は余り賛成ではないです。日本国憲法では人権は非常に大事なことですし、世界人権宣言になればもっと大事なことです。

私の言いたいことは、実は武蔵野市というのは小さな共同社会です。東京都のほうがもっと大きいです。日本国というのはもっと大きいですし、世界というのはもっと大きく巨大な社会であるわけですが、小さな共同社会で人権を守るというのは難しいことなんです。なかなか守りにくいのです。少数の中だと、差別が起こりやすいのです。障害のある方であれ、いろいろなハンディキャップを抱えている人たちであれ、外国人であれ、人数が少なくなるでしょう。そうすると、本当に少数者になってしまう。多数の人から見ると、あれは別の人、特殊な人と区分

けていってしまう。それを差別的に見てしまう傾向が非常に強いです。

でも、大きな社会になると、障害を持っている人も、集めていくと、それなりに集団になるのです。大きな人口の塊になっていくのです。そうすると、それなりに発言をし始めるところが出てくるのです。武蔵野の中では発言をしたくてもなかなかできないという人たちが、東京都の単位になればいろいろな団体が出てきて、ちゃんと社会的に発言する力を持つようになるのです。国の単位になればなおさらです。そういう人たちも、少数者も少数者なりの組織化をして発言していくという力を持つようになります。そうすると、世の中はそれをなかなか無視できなくなるのです。

人権を尊重しなかったり、差別していたら、一番成り立たないのが世界です。黒人を差別するとか、黄色人種を差別するとか言っていたら、世界の平和は成り立たないのです。たくさんの方がいることが、見ればわかります。色の黒い人、黄色い人、赤い人、白い人、いろいろといらっしゃるわけですが、そんなことを言っていたら世界は成り立たないというのが、一目瞭然にお互いにわかる世界になるのです。

宗教もそうです。イスラムに近い関係がない日本の人たちは、イスラムというと何となく違和感を感じるのですが、世界中にはものすごくたくさんのイスラムの人口がいて、この人たちを無視していたら世界が成り立つわけがないのです。そのことは世界という場に出ればみんながわかります。小さいところにいるからわからないのです。

人権とか差別という問題が本当に尊重されるというか重大になるのは、大きくなればなるほどそうなるのです。小さな社会でそれを言うのは容易ではないのです。人権を守ることも容易ではないのです。だからこそ気をつけなければいけないのですが。

昔から日本の農村社会で村八分というような言い方がなされましたが、小さな村では差別が起こるのです。起こったら、差別された人はもう救いがたいような存在になってしまいます。それが許されない社会というのは、もっと大きくなった社会です。だから、小さな社会の中でそれを言うことは、私はあまり賛成ではないです。

【D委員】 逆に私は、小さい社会でこそ、まずはそういった差別問題というものが見えてくるので、そういったところでこそ人権の尊重というものを言っていく意味もあるのかなという気がします。村八分も、行政レベルで統制に使われていたわけです。要するに、差別をうまく活用することでの、人権に反するような形を行うことでの統制だったので、そういったことはやっちはいけないということを改めて確認することを世界レベル国家レベルと重疊的に自治体がやっても、それは何の問題もないような気はするのです。

ただ、もし理論的に整合性をというところであるならば、もしかしたら、先ほどの対国ということを中心意識しない形で作るのが自治基本条例なのかなという気がしたのです。

そういったことを強調されるとするのならば、それは日本国憲法レベルで、条約の位置づけとか、国際人権の位置づけという形になってくることの話で考えるのか、それとも自治基本条例という中でも、国との関係、やはりそうはいつでも、最高規範という言い方をあえて避けていたり、基本的人権というものも、こちらでも当然カバーしているとするならば、それは国含みの自治基本条例だと思うのです。そういった場合は、国のことも意識した書き方、財政自治にしる、法令の自主解釈、それが形式的にというか理論上は変わったけれども結局は地方税法というものがガチガチに自由度なく定めていて自主財源が使えないとか、国に右に倣えという

形の法令解釈がされているというような現実の問題がある中で、どのような形で国からの団体自治の要素を出していくことを考えていくのかということも重要な気もいたしました。

【座長】 国に対するものは武蔵野市政だけでできることではないのですね。分権改革というのは国との闘争ですから。武蔵野の市政をどう運営していくかということに重点を置いてつくったほうがいいと私は思います。それは何も闘わないと言っているのではないのです。

【副座長】 今の人権の問題ですが、人権というのは憲法でも当然保障していますし、それに基づいて地方自治があって、武蔵野市がある。だから人権を尊重するのは当たり前で、当然という前提なんですね。それをわざわざ人権ということの規定する。最高規範性はまだ確定していませんが、最高規範たる自治基本条例の中で人権をあえて規定しようとするその立法趣旨は何かというと、過去にそういう歴史的な事実があった。あるいは今後そういう人権侵害をすべきではない。このような位置づけになった場合に条例化することはもちろん必要ですけれども、武蔵野市では村八分とかそういう過去の歴史はないので、それは憲法のとおりやればいい。粛々と地方自治をやっていく。これが民主主義につながるだろうという考え方だと思うのです。

実際に私もほかの市の条例制定にかかわってきました。例えば不良化防止に関する条例についてみると、不良化防止などというと、ここはそんなに不良の多いところなのか、そんなところに誰が観光に行くか、このようなことになるから青少年育成条例にしようとか、形を変えながらやっていくことになります。

人権というと、わざとこれを出すと、武蔵野市が基本的人権を損なうような事案が過去にあったのか、その反省点として出てくるのか、こういう位置づけにもなりかねないので、人権は当然憲法のとおりやればいいわけであって、憲法を無視して地方自治を優先してやれという意味ではなくて、法論理的には、憲法の中の地方自治なんだという位置づけでやっていったほうがいいのか。

【座長】 どうでしょう。人権というようなことを原則の中に入れるか入れないかということで、皆さんの意見をちょっと確認しましょう。A委員は先ほどご発言になりましたが、他の方どうでしょうか。

【A委員】 追加ですが、私が入れたほうがいいと思ったのは、これから実際に条例化する際に、例えば男女平等という話も出てくる、またLGBTという話も出てくるでしょう。また障害者という話もいろいろ出てくる。それを入れてくれと、いろいろな形の圧力があるので、それをまとめて人権を尊重するのだということを1つ入れておけば、あらゆる問題に基本的には対応できる。個別のものを取り上げなくても、人権の尊重が基本原則としてあるということを手張できれば、個別の問題に対応しなくてもいいのではないかと。そういうちょっと便宜的なところで考えたもので、基本原則はもうわかっていますので、どうしても人権が入っていないとおかしいという気はしません。ただ、入れられるなら入れていただければ、より説明はしやすいと感じています。

【F委員】 私も人権という言葉を入れるかどうかというのは、まだちょっとはつきりはしな

いのですが、ただ、誰もが参加できる、誰もが情報を共有できる、そういったニュアンスになればいいのかなと思っています。ほかの条例などでも、特に先ほど出ていた男女平等についてもそうですが、過去の歴史からすれば、例えばある人は情報をもっているけどこの人はもっていないとか、ある人は参加できるけどこの人は参加できない、そういったものを乗り越えて、今の社会は成り立っているのではないかと。

これから先も、例えばこの間の住民投票の件もありましたが、例えば年齢に達していないからそこに参加ができないのかできるのか。多分これは今後の課題なのかもしれませんが、どのような状況であれ、武蔵野市民である以上は参加もできるし、情報もしっかりと共有もできる。そういったものをきちんと保障するような文言になっていけばいいと思います。ここに人権という言葉でくくるのかははっきりはしないのですけれども、そういう趣旨でいいのではないかと考えています。

【E委員】 A委員と同じ意見です。今、情報が本当にたくさん出てまいりまして、もう男女だけでは済まない社会。先ほどLGBTの話がございましたが、20年前なら、男女もしくは女性問題をしっかりやっていたらよかった時代が、今、本当に男性とか女性という文言を使うこと自体がちょっとためられる場合も出てくる。市内の申請書なども男女のマルをつけるところをどんどん減らしていつているのです。

そういうところになってきたときに、果たしてF委員のおっしゃるとおり、誰でも参加できるということを一言でまとめると、やはり人権の尊重というところになってくるかと思っはいたので、確かに人権をつけるかどうかは別として、障害者の方々も高齢者の方々も、男女だけでなくいろいろな性をお持ちの方々にも、この基本条例がしっかりと使いやすいものになるようにという表現になればここはいいのかな。そこが基本原則に入ればいいかと思っはいます。

【座長】 先ほど副座長が基本原則に取り上げたような、例えば副座長の場合は情報公開と市民参加と協働とずっと一貫しておっしゃっているわけですが、そういう項目が基本原則だというと、そこにあと今まで議論してきた個別のいろいろな項目があります。あれはその参加につながる話、これはこの情報公開につながる話、これは協働につながる話というふうに、カテゴリーとして大体区分けできるようなものを大原則と呼んでいるという言い方をなさいました。

そういうことから言うと、実は人権というのは、そういう基本原則の中の1項目にするとすると、その人権なり差別問題なりに関して規定した個々の条文がもっといろいろあればそういう1つの原則に掲げていいのですけれども、正直言うと、今まで議論してきた中にあまりないのです。新しい日本国憲法もうたっていないような人権を打ち出そうというようなものも別に出してはみませんし、先ほど来出ているような性に関するいろいろな主張、要求が、今、次々と出てきていますがそれをどう考えるかもやってないし、男女共同参画のことすらあまり議論してこなかった。

本当はそういうものも全部議論して、そういうものの条文が個別に出てくるのなら、これを1つに固めると人権という話だといって基本原則に挙げられるような感じがするのですが、私はそういう議論をしてこなかったと思っているし、その必要はあまりないのではないかと考えているので、そこは認識がかなり共通しているのです。だから、基本原則に人権を出す必要はないと私は思っています。おっしゃるようなご趣旨ならば、本当の原点だというのなら、やは

り上手に前文の中にうたうのが一番いいのではないのかなと思いますね。基本原則という扱いをするのではなくて、もう大前提というところに入れてしまうほうがいいように思います。

【D委員】 人権、住民、市民という単語が、今議論されていると思うのですが、参加ということだと市民参加、市民参加だと『住民』投票で誰を投票権者にするかという問題とかなり関わってくることになります。先ほどの障害者や老人とかLGBTの方とかをいろいろ考えたりすると、何となく日本人とかそういうのを想定していたり、イスラムとかというと、それは別に信仰の自由という形になると思うのですが、では、外国人はどうするのかとか、あるいは子どもはどうなのかとか。

普通は市民というと、公民権を持っている人たちをイコール市民と考えた時代もあったのです。住民というのは、国家対個人に対して、自治体に対しての住民というような対構造があるので、住民ということを意識すると、まさに自治体に対して住んでいる人は住民というような考え方があり得ると思うのですが、人権という形でやっておけば、日本国憲法がちゃんと保障している基本的な人権は、性質上可能な限り外国人にも認めるとなると、その性質上可能な限り外国人も認められる人権というのは、自治体レベルだとするならばもしかしたら住民投票でも認められるかもしれない。あるいは地方議会の選挙権でも認められるかもしれないというような議論にも通じてくることになる気がします。

法律をやる以上は、どうしても言葉というものにこだわらなくてはいけないので、住民とするのか、市民というのはどのような形で考えていくのか、そこを人権という形でカバーさせるのかということ、それなりに考えなくてはいけないことなのかなという気がいたします。

【座長】 地方自治法上、市に住んでいる人たちが住民、住民登録をしている人たちが住民なのです。それがたまたま武蔵野市に住んでいると、市民と言っているだけで、〇〇町に住んでいれば町民であり、県に住んでいる人は県民と呼んだり、都は都民と呼んだりしているというだけで、基本は住民です。市民は、市に住んでいる住民と言っているだけのことです。

【D委員】 自治法上の住民と講学上の住民という捉え方に加えて、住民投票で言う住民というのは、ずれが出てくる場合もありますので、そういったことも含めた上で検討する必要があるのではないかと思います。

【副座長】 今の議論ですが、例えば住民投票という場合の市民は、もう具体的、特定的に決まってくるんですね。そのほかに、これ以外に具体的な法令上の根拠と権限を持っている市民もいます。ところが、逆に、具体的な法令上の根拠と権限がなくても、例えば文京区で初めてたばこのポイ捨て条例をつくったのですけれども、区域内であれば、青森市民であっても、ポイ捨てすれば対象になります。これもやはり住民として条例の範囲で対象になるのです。そうすると、それぞれ住民と言った場合に、個別具体的に根拠を明確にしなくて、ある程度基本条例だから、住民あるいは市民という一括りの枠組みで、基本条例で、これらも含まれるという解釈基準でやっていけばいいのではないかな。ここであまり個別具体的な権限まで明確にやると膨大な条文になるので、基本条例ではなるべく各論的なものは抑えて総論的にやっていただけたらというのが私の考え方です。

【座長】 ほかにはご意見はないでしょうか。なければ、基本原則についてはよろしいですか。

【A委員】 私は、座長が最後にまとめていただいたところで、人権については、前文で人権尊重と書くということで了解です。

【座長】 それから、基本原則を前文で書くのか、別を書くのかという議論については、今のことから言えば、基本原則は前文が終わってから基本条例の中での基本原則ということで取り上げられるので、前文で触れてしまうのではないということですよ。

【企画調整課長】 人権のところを前文に入れていただいてということですね。

【座長】 ちょっとD委員の見解と違うことになってしまって恐縮ですけども。

次に、資料9「骨子案構成イメージ図」と資料10「今後のスケジュールについて」両件について、事務局から資料説明をお願いします。

(資料9及び資料10について事務局より説明)

【座長】 骨子案の構成イメージとスケジュールが出てきたのですが、骨子案の構成イメージというのを議論し出すと、なかなかいろいろなことが出てきそうな気がします。事務局はこんなふうに組み立ててみたいと思っていますというけれども、個々の条文のどれに当たっているのかと割り振っていくと、結構難しくなる。ここでいいのかとか、両方にまたがっているのか、いろいろなものが出てくると思います。なかなかきれいな図にはならない気がします。

【副座長】 ここに議員さんがいるのでお聞きしますが、2章の図を見ると、市長の責務と議会の責務で、市長の責務のほうが最初に出てきます。そうすると、それに伴って、4章が行政で、5章が「議会と市長との関係」ですが、これは議会優位の原則で逆転したほうがいいのではないですか。私は逆転すべきだと思っているのですが、議員さんはいかがですか。行政のチェックという位置づけで条例が全て成り立つならば、議会がチェックする権限としての最高機関性があるので、民主主義という位置づけだとやはり議会優位の原則で、議会を先に持ってきたほうが合うのではないかという気がします。

【A委員】 第2章の表題で「市民、議会、市長等の役割」になっているけれども、下の図が入り組んでしまっているのですね。

【企画調整課長】 了解いたしました。

【座長】 第2章「市民、議会、市長等の役割」ということで、いい順番になっているじゃないですか。だから、一番左側に市民がいて、議会があつて、市長等があつてというほうがいいです。

みんなで計画的に市政を運営していくという大原則があって、武蔵野の場合はそこで財政の話もありましたが、幸いにして不交付団体で普通交付税をいただかなくてもやっていける自治体になっています。だからこそ、長期計画ではずっと財政収入の見込みを立てて、その枠の中に事業がおさまるように計画をしてきたわけで、武蔵野に関する限りその財政自治を完全にやっています。全国の自治体がそうなるかといったらならないですが、武蔵野は、幸いにしてそういう立場にあったのでますます計画的に運営しやすいし、そうならば当然やるべきではないかということでやってきたわけですから、計画的運営の中にほとんど財政の話をしませんでした、ちゃんと財政計画をつくって突き合せをしているのです。

そして、この範囲なら必ずできるということで計画をつくってきたので、そういうことをちゃんと書いて、それを動かしていくに当たっては、改めて基本原則のこういうことが大事ということが書いてあって、その後に第4章が来るとすればそれは議会と市長との関係でしょう。まず決定機関の関係、それから執行機関の話にいくというのが穏当なところではないでしょうか。そういうイメージでやっていっていただければいいと思いますが、割りつけていくと、結構苦勞すると思いますよ。なかなかそうはうまくいかないだろうと思います。

かわりにこう組み立てたら絶対すっきりいくというものは、そうなかなか出てくるものではないので、誰がやっても苦勞しなければいけないのですが、工夫してみてください。その次に条例案化するとき、またもう1つ工夫が要るので、そのときの知恵ですけど。

それでは、「今後のスケジュール」のほうはどうでしょうか。これは今までも議論してきたので、大体これでよろしいですね。

最後のところで、市民の意見を踏まえて骨子案の最後の検討をしてというのは、当然やるべきことですが、市長へ報告を出せばもうそれでよろしいのか。この後、これをどうやって条例化していくのか。議会は議会で、議会基本条例の自分たちが決める範囲を確定して行って、自治基本条例に譲るところはみんな譲っていきますとして、その後どうやってやるつもりなのか。条例化をどのような手順で進めていくのかということ、ここはある程度意見を言わなくていいのかな。

懇談会はそこには一切触れないで、今までの議論の取りまとめをして、市長に渡して、あとは市長の判断で、議会と相談しながらやってくださいといくのかな。ともかく前例のないことをやっているの、議会基本条例と自治基本条例のすみ分けをどう組み立てるかということは、かなり苦勞が要ると思うのです。

【A委員】 条例案ができたときに、一度懇談会をやるのでしょうか。

【副座長】 まだ決まってないでしょう。

【座長】 決まってないと思います。しかし、こう考えてみてはいかがと投げかけたほうがいいか、何もしないで市長に渡すか。もう一遍原点に戻って、両副市長が議会の関係者の主要なメンバーと懇談していただくとか。

【E委員】 私たちも懇談会に参加までは議会の了承を得て来ているのですが、その先のことについての権限は与えられていないので、ここでは即答が難しいです。先ほど座長がおっしゃ

ったとおり、その時点でもう一度議会側と、また有識者会議か何かに来ていただいて、ここまではできましたが今後どうしようという話が、一回必要になってくるのではないかと思います。

【座長】 そうではないかなと思うのです。事務局の体制も、条例化は、どこが担当というのはもう自明なのか。企画調整課がやるのか、法規のほうやるのかとか、議会事務局とはどういう関係にするのかとか、自治基本条例を制定する事務局を合同の組織みたいなものを隣接でつくらないといけないのではないのですか。違いますか。

【企画調整課長】 条例の直接の所管は私ども企画調整課です。ただ、今も庁内からワーキングを募っていたり、条例化する上では当然庁内での横断的な組織をつくって、やっていくことになると思います。

【座長】 そういうこともお任せにするか、何か言うかということを考えておいてください。

【A委員】 条例化の具体的な検討に入る段階では、組織を強化しないとなかなか厳しいだろうと考えています。

【E委員】 もう1点、これが議会にかかるときに、総務委員会でいいのかという議論も多分出てくるのではないかなと思うのです。全部の会派が所属してはいないですし、相当重い条例ですから、長期計画のときには特別委員会をつくって議論をしましたので、それと同等の審議をするだろうなというのは、まだ全然話し合っていないですが、議会側としてもそれぐらいの思いで臨まなくてはいけないと思っています。

【座長】 今後のことについて何かおっしゃることはございますか。

【企画調整課長】 スケジュールについては先ほど申し上げたとおりですので、次回は1月17日（水）、412会議室です。改めて開催通知をお送りします。よろしく願いいたします。

【座長】 年末のお忙しいときにお集まりいただいて、これで年の暮れですが、この懇談会はまだ終わってはいません。来年の4月になってやっと終わりますので、今日は終わったようなことは何も申しませんが、皆様どうぞいいお年をお迎えください。どうもありがとうございました。

午後8時33分 閉会