

## 武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（第7回）

### 1 開会

【座長】 定刻となりましたので、武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会（第7回）の会合を開会いたします。いつものとおりですが、市民活動担当のご紹介をお願いします。

【企画調整課長】 本日も関連する部署から、市民活動担当部長と市民活動推進課長が同席しております。よろしくお願いします。

### 2 議事

#### （1）前回の振り返りについて

【座長】 それでは最初に、前回の議題でありました市民参加について等の振り返り、前回議論したところまでの振り返りについて、事務局から資料の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】 この取りまとめについて、特に自分の意見を補足したいというご趣旨のご発言はございますか。よろしいでしょうか。

#### （2）市民参加について

【座長】 それでは、本日の本題に移っていきたいと思います。今日は市民の責務というところから始まり、協働について議論をしていただきたいと思います。時間があつたら、4番目の市民の定義というところまで入りたいと思います。

まず「市民の責務について」からですが、前回、議会との懇談会が途中に入りましたけど、前々回に資料について一応ご説明があつたのですが、もう忘れたという方もいらっしゃるかもしれません。何かご質問があれば、まずそこから行きたいと思います。

お手元の資料4-II、3ページ目からになりましょうか、そこに「市民の責務」という項目がありまして、3ページから4ページにかけて、1「意義、目的」、2「自治基本条例における『市民の責務』の論点と考え方の選択肢」、4ページ目は言葉の説明です。2の中に（1）『市民の責務』について、（2）『責務』という表現について、（3）「責務としての記載内容」、（4）「市民の権利との併記について」、（5）「権利の記載内容」という項目が立っています。これについてはご説明を受けただけで、意見はまだ述べてないと思いますので、それぞれご意見がありましたら、お願いします。

【A委員】 改めて確認ですが、市民の責務ということで、第4回の振り返りのときに、自治基本条例というのは行政を縛るのはもちろん、市民自治を促すというようなことが、自治基本条例の目的といいますか意義として出ていたかなと思います。市民に対して責務というところで、お伺いしたいのが、責務という言葉を使って市民に対して縛るという表現が正しいかわからないのですが、その意義を改めて教えていただければなと思います。

【座長】 私も、素朴にはA委員と全く同じ意見です。市民の参加を促すのはもちろん大事なこと

ですが、責務というと、促すなんて話ではなくて、何かを義務づけるという意味合いが強くなってしまふ。市民としては、行政から何か義務づけられることがあるんだろうかというところに疑念を抱くわけですね。我々はそういう立場かというところが疑問になってくるわけで、市の当局者に対して、我々市民の側が義務づけるというのが条例の趣旨ではないだろうかという根本論から言うと、そういう疑問が出てくる。責務として上げるものにどういうメリットがあるんでしょうかというご質問だと思うんですけど、何か回答があるでしょうか。

【企画調整課長】 市民参加して市民自治をやっていく上で、市民の権利というものもありますけれども、それに対応する一定の責務を果たして、そういった権利として市民参加というものがなされるんだという解釈をしております。(3)で、ほかの自治体で決めている内容になりますが、「市民の主体であることの自覚」あたりですとか、「責務としての記載内容」、これが今回お調べした自治体の中で、このようなことを責務として記載している事例になります。「発言と行動内容に責任をもつ」「公共の福祉、次世代及び市の将来に配慮する」「市政の運営に伴う負担の分担」等々、主権者としての市民としての自覚であったりですとか、そういったものを促した上で、さらに市民参加ですとか市民自治を追求する、そういう趣旨なのかなと考えております。

【副座長】 ちょっと論点の整理をしてもらいたいんですが、今の議題の「市民の責務」というのと、(2)の『責務』という表現について、これがありますね。この2つを同時に議論をいただくことによって、責務という表現、あるいは責任、義務、責務等、役割、こういうような今までの表現がある。これを踏まえた上で、2の「市民の責務」というのをどういうふう考えたらいいかが決まってきた、次に、責務という記載内容はどういう具体的な内容なんだ、こういう進め方をしてもらおう。フリートーカーでまず2の(1)と(2)、責務という表現、言葉の意味、これについて、特に責務、責任、義務、これを説明をいただいて、それから議論をしていただいたほうがいいかな。

【企画調整課長】 資料4の4ページに記載がございます、義務、責務、責任、役割という言葉、似たようなものでありますけれども、言葉の定義上の区別というところで、参考までにお出ししております。

義務につきましては、人がそれぞれの立場に応じて当然しなければならないというところです。必然的にといったところがございます。

2番目の責務につきましては、責任と義務というところで、下のほうに義務と責務の違いについて記載をしております。責務のほうは、各人が自覚を持って責任ある行為や務めを行うこと。それに対して義務は、その立場であれば当然になるといったニュアンスの違いがあると考えています。

3番の責任については、自分が引き受けて行わなければならない任務であったりですとか、自分がかかわった事柄や行為から生じた結果に対して負う義務や償いといった意味合いもある言葉でございます。

役割になりますと、「役目をそれぞれの人に割り当てること。また、割り当てられた役目」ということで、上の3つとは若干ニュアンスが変わってくるかなという気はいたしますけれども、大きく義務と責務のところで、当然あるものと、自覚を持ってやるものといったところが用語としてはあるのかなと感じております。自治基本条例では責務という言葉を使っている場合が多いのかなと思っております。

【座長】 最後におっしゃったのは、自治基本条例では責務という言葉を使っている例が多い、規定しているところでは、要するに義務という言葉を避けているということですね。

【企画調整課長】 そうですね。3ページの論点のところの2の(2)に、一応今回11の自治体をサンプルとしてお調べした中で、8つの自治体が責務という言葉を使っております、一部、責任ですとか義務、責務等という表現があります。

【座長】 そこはあいまいにしているわけだ。義務という言葉を使わない感じになっている。

【B委員】 今回の責務等の定義は一定わかりましたけれども、大事なことは、自治基本条例の中で市民に関してどういうことを規定しなくてはいけないのか、あるいはする必要はないのかという議論をした上で、規定する内容が定まったときに、それは責務なのか、義務なのかという議論をする。先に責務を規定するか、義務を規定するかではなく、どんなことを規定するか、それは日本語としては責務なのか、義務なのかというような議論をしたほうがわかりやすいかなと感じます。

【副座長】 では、議題の提案として、一応発言させていただきます。

住民あるいは国民に対しての義務となると、納税の義務だとか、具体的、特定のなものでないと、なかなか義務という表現はなじまないのかな。抽象的な義務という一般論で規定してしまうと、義務の内容を行政に解釈権を与えてしまう、こういうものにならないか。義務となると、特定の、具体的なものでなければいけないのではなからうかと私自身は考えますが、これはC委員、いかがですか。

【C委員】 まさにA委員が提起してくださった内容を私も常に言い続けています。責務となった場合、今回に関しては特に法律的な義務のような要素はないと一々説明する方法もありうると思いますが、漢字で考えれば、責任と義務という2つの言葉を合わせものが「責務」と理解されやすいと思います。

専門的な話で恐縮ですが、そもそも権利と義務というのは、両者が了解した上での権利と義務関係が双方に相互的に発生するものです。従って社会契約という形で、統治権としての「主権」を国家なり自治体に委ねたというフィクションで考えます。その際、市民は、既に自分の主権を政府に託したわけですから、謂わば、託した時点で義務は果たしているわけですね。ここで政府の義務は、正当に統治することになります。つまりこの段階で、市民の役割は、政府に託した主権が正しく行使されているのかをチェックし監視するだけのはずなのに、さらに重疊的に「責務」という形で加えられるのは行き過ぎかと思えます。

今回の議論では、自治基本条例の中では、市民も議会と首長の二元代表にならぶもう1つの権限というか3つの役割の中に位置づけていきたいということが前面に出てしまったがために、このような3つのエレメントの中で、チェック・アンド・バランスというか、抑制と均衡の中で何らかの義務を負うのも当然じゃないか、そのような意味合いが出てしまったのかと考えております。ただ、立憲主義的な考えからいえば、そもそも権力を持っていない市民がさらに責務というような形での何かを課されるというのは、制度の前提を根底から覆すようなおかしい議論ではないかなと思います。

【D委員】 今までのお話、A委員、C委員のお話、よく分かりますが、私も、例えば(3)の責務の内容を見たときに、これ自体はすごく重要で、自分もそういう市民になりたいと思うし、そういう市民が増えたらいいと思うのです。これが、市民がつくった自治基本条例の案だとすれば、そういう市民像が出てそれでいいと思うのですが、行政の側から骨子案として提示すると市民はどう思うのかなと感じました。ですので、案として出して、パブリックコメントとかいろいろ市民の意見を聞く機会がこれからあると思うんですが、そういう中でそうした市民の責任という役割があつていいと思う方が多ければまた考える余地はあると思うのですが、感覚としてはちょっと違和感があります。武蔵野市としては市民自治と、それを進めていくという方針だと思うので、市民としてこういうことができますとか、市民参加がやりやすいように体制を整えるという方向で書かれているといいのかなと思いました。

【座長】 議員さんたちはどうお考えになりますか。

【E委員】 大変難しいなど、ここは本当に思っていたのです。というのは、当初、執行部側から我々に示された、この議論の一番初めの概念図(第1回懇談会資料4 3ページ参照)には、市民は「市政運営」の四角の枠の外にいたんですね。非常にわかりやすかった。議会と行政の、いわゆる地方政府のルールを決めましょうと。外にいても、一応市民というのは書いてありましたから、これはここに書いてある。しかし、地方議会は大統領制ですね。要するに二元代表。議会も市民が選ぶし、行政も市民が選ぶという意味での、市民はルールづくりの中には入っていない。しかし、ルールを決める概念図として、市民はそこに確実に存在をする、そういう概念図だったのですが、この議論を始めるときに、市民を枠の中に入れてしまったのです。これはどうするのだろう、この議論は必ず出るだろうなど思っていました。なぜ中に入れたのかというのは、もう少し行政の説明がないと、僕も頭の整理がまだ実は全部ついてないんですね。なので、そこはできればもう一度、なぜ最初は外に出ていた市民が、今回の議論をするに当たって中に入れたのかというのは、説明していただけるとありがたいかなと思います。今、非常に悩ましいところに来ています。

【副座長】 どうして2つだけなのか、もう少しそれを詳しく。どうして市民が枠の外で、議会の関係なのか。

【E委員】 当初は、地方政府のルールづくりをしましょうというところから話が始まったんですね。そうすると、市民参加とか、そういう部分に関しては議会も必要ですし、行政も必要ですし、そういう意味での市民とか、当然あってもいいのですが、一番大事な部分は行政と議会のルール、地方政府のルールづくりなので、概念図としては、自分としてはわかりやすかった。じゃ、行政と議会のルールを決めればいいのかなど思っていたんですけど、そこに市民を入れた概念図に変わったので、さて、これをどういうふうに議論していけばいいのか。そうすると、議会も行政も市民も、そのルールの中に入ってくるわけですから、責務ということも当然入ってきてもおかしくはないのかなと思うんですけども、当初から枠の中に入ったところが、何となく自分の中でうやむやだったので、そこをちょっとお聞かせ願えればと思いました。

【F委員】 もともと市長側と議会とでいろいろ意見交換をし出した初めのころには、確かに議会

と市長がどういうルールでやっていくのか、条例化にあたってはそれが主眼だろう、そういう議論で始めておりました。そのことが特に変わったわけではないのですが、だんだん議論を重ねていく中で、自治基本条例というのは単に議会と市長のルール、関係だけではないのではとなりました。市民の責務という言い方は当時しませんでした、市民の役割というんでしょうか、市民が大もとにいて、その信託を受けた市長があり、議会があるという、その3者の関係で考えていったほうがいいのではないかとということで、後のほうからは、市民も図の中に入れた形で議論をしてきたという経過がございます。

今、市民の責務という議論について、皆さんの意見を伺いながら感じておりましたのは、義務というと、受け身でやらされ感といいますか、まさに義務ですね。責務といった場合には、自分が市民ということ言えば、みずから自治体の主人公であるという意味の、その役割というんでしょうか、責任というんでしょうか、そういうことを含めて、責任と義務で責務というのが一般的に使われているんだろうなということです。そういう意味では責務という言い方もそんなに違和感はないなと、私は感じているところです。

【C委員】 自治基本条例というものが「自治体の憲法」だと想定してみます。そもそもは憲法というのは、国のつくりとか政府のルールという統治機構の部分だけ、自治体でいえば首長と議会がどういう権限をもち、いかなる関係にあるのかということだけに終始してもよかったです。それに対して、国政レベルの憲法の場合、人権規定を持たない憲法は真の意味での憲法ではないという近代以降の考え方があります。結局、国民との関係を抜きにして、国民の権利抜きには憲法は語れないだろうというのが、市民革命以降の、近代以降の考え方になるわけです。ですから、概念図をみて市民というものが枠の中に入ってきたという先のE委員の発言に関連して、憲法の構造的な理解に従えば、統治機構には自治体レベルでは執行権（首長）と立法権（地方議会）が該当し、それから日本国憲法第3章には「国民の権利義務」という形で章立てはされていますが、自治体レベルでは「市民の権利」というところがいわゆる人権に相当することになると思います。そこで「市民の権利」に該当するのが何かといえば「市民参画」というのが1つだと思います。それから「情報公開」-どういった形で市民に情報公開をしていくかということ、これらを市民の権利という形でまとめていけば、結局は市政に対して情報公開請求をする、あるいはいろんな形で市政に参加していくことが、言ってみれば市政というレベルでの市民の権利であろうという気はするんですね。もちろん、一般的に「人権」ということは、憲法とかさらにはそれを具体化する法律レベルで既にカバーされているわけですので、自治体ならでは文言を使って、市民の「責務」でもいいのかもしれませんが、私は一番弱めて、「役割」くらいが妥当かなという気がします。

市民の役割というのは、まさに自治体の主役としての市民はどういった権利を持って、どこまで主体的に自治に携わっていけるのか。それこそがあなたたちの権利ですよということを、国政をより身近に感じさせるような規定の仕方です。それがふさわしいのではないかと考えています。ですので、市民も何かをするべき、ではなくて、することができるし、そうすることが結局自分たちのためになるというニュアンスを出せばなと思っています。

【副座長】 今のE委員とC委員の発言を踏まえて、ちょっと私なりの意見を言いますが、例えば市民の責務と言った場合に、これは今、E委員が言われたように、行政と議会の視点だけだったのが、市民というのが出てきた。そうすると、責務というのはどの位置づけですか。議会の市民に対する位置づけなのか、行政に対する位置づけなのか、あるいは武蔵野市という団体に対しての位置

づけとして責務を持っているのか。こうなると、条文のつくり方によっては、具体的、特定のでなくなつて、論点が絞りが切れてなくなつて、解釈不能な部分も出てこないか。総論的な部分で市民の責務というから、議会も両方とも含まれるだろうけれども、では団体としての、市としての市民との関係はどうなのか。市民は団体に対してどういう責務を負うのか、行政に対してどういう責務を負うのか、議会に対してどう責務を負うのかという具体的な解釈になってくると、区別ができないようなものも出てくるかなど。

【C委員】 副座長のおっしゃる団体というのは、具体的にはどういったものですか。プライベートな私的団体も、武蔵野市内のものであれば含めますか。

【副座長】 武蔵野市という団体で、議会も、それから行政も含めた公共団体です。

【C委員】 公共団体の団体ですよ。公権力とかそういった縛りをしないで、公私もろもろ含めた、武蔵野市内で行われる活動全てを指しているということですか。

【副座長】 提案は基本的には行政が行って、議会が決めて、その範囲に基づいて首長が団体の意思として発動する。したがって、最終的には団体になりますね。

【座長】 武蔵野市という団体の行為のことをおっしゃっていると思います。その中で行われる企業の活動とか我々の生活活動とかは関係なく、市の活動のみの話だと思います。

【副座長】 パブコメだとか事前のいろいろな手続きも出てきます。そうすると、それは多分行政の問題です。あるいは、市民参加という議会も含まれるから、議会の問題なのか。これらをどこの位置で市民が責務と捉えるのかと。こういうふうになると、責務というのはもう少し具体的、特定のであってもいいのではないかというのが私の考え方で、したがってこの部分についてはいろいろな表現があるけど、役割だとちょっと軽いような気もしますが、責任だとか義務だとかいうのは、もう少し具体的、特定のにならないと、住民にとって、市民にとっては、勝手に条例を決められて責務なんて言われても困るねというのが大半の意見ではなかろうか。

【座長】 副座長の意見は、要するに義務とか責務という言葉を非常に重いと考えているわけですね。役割という表現くらいが適当ではないかということですね。

【副座長】 そうですね。

【B委員】 今、市民の責務なり義務なり役割なりということを議論していますが、自治基本条例というものをつくることによって、そういう義務なり役割なりが発生する、そうではないです。あくまで主権者としての心構えというか、それを改めて自治基本条例に書いていくかどうかという議論。自治基本条例で行政、議会を縛るものをつくるかわりに、対抗措置として市民側に何か義務づけなりをするわけではなく、主権者としてのごく当たり前のことを書くか書かないかということじゃないかと思うのです。私はそういう理解です。

【C委員】 それを意識を持ってとか書かれて、内容的には市民として市政に積極的に参加するか、そういったことはまさに求められることで、そのような市民に育ってほしいとか、自律的な個人になってほしいと常に言い続けていますが、それをルールとしてつくるといこと自体、少しおかしい気がします。そもそもあってしかるべきものであるもので、それをどうルールでつくるかということなので、それをどうやって行使するかという方法、なかなか手に入らない情報というものを公開する権利であるとか、実際に参画していく権利が、具体的に手続としてここで基本条例として定めてあるのが「そもそも論」なのかなと考えます。

【A委員】 私は見えて、市民の責務というのに違和感をおぼえました。市民活動における責務であれば、今までの話をしてきた中で出てきた説明責任であれば理解できると思います。また、先ほど、役割がいいのではないかというお話もあったのですが、私も、それだったらルールで縛られているような感じはしないので、そのレベルで市民としてこういう心構えでいましょうという理解ができていいのかと思いました。

あと、このあとの議論なのかもしれませんが、ここで言う「市民の」という「市民」について。先ほど、市民の主権ということでおっしゃっていましたが、主権がある市民とは何なのか。ここでは納税している市民が市民と言われているのか、そうではなく、居住している、ここにいるだけの市民、そういう人も市民になるのか。この市民というところがどういう人を指しているのかによって、また変わるのかなと思いました。

【座長】 それもそのとおりですね。後のほうに市民の定義というのが出てきます。順番がおかしいと思います。まず、市民の定義をしてから、市民の責務と書くのか、何と書くのがいいのかという議論になったほうがはっきりするのですが、後で市民の定義というのが出てきますので、その議論と関連していることは事実です。

私は、権利義務というようところで議論すべきことはあまりないのではないかと考えておまして、もしこういう種のことを議論するのであれば、一言で言ってしまえば、自治の主体ですよということ、デモクラシーの担い手ですよという自覚を述べると思います。

そうすると、ここに記載例としてアからクまでいろんな例が出ていますが、選ぶとしたら、「自治の主体であることの自覚」という、アで書いてあることがまずありますね。それと、これは自分自身のことをまず言っているわけですが、一人ひとりが、私以外の人たちもみんな一人ひとりそうだとすることを尊重しなければいけないという大問題がデモクラシーにはあるわけで、そのことに触れているのは、「お互いの自由と人格の尊重」という、カで書いてあることですね。別の言い方をすれば、個人の尊厳とか自由とかそれぞれの人の権利というものをちゃんと尊重しなくてはだめですよ、自分の権利主張をする、自分の人格を否定するな、自分を差別するな、不当な差別をするなど言うからには、人に対してもそれはしてはならないことなので、お互いさまなので、そのことの自覚がデモクラシーを支える一番基本ですという、この2つの項目がありますね。自治の主体であるということと、そのためには一人一人の住民の尊厳と自由と権利を尊重しなければならないということがお互いに求められているということ。

そして、唯一、新しい問題として出てきたのが、ウに書いてある「次世代及び市の将来に配慮する」という問題です。デモクラシーの根本問題というのは、現にここにいる人たちが、この人たちが主人公であり、国全体で言えば主権者であるということになるのですが、その人たちが自分たちの都合で決めたらいいのかということ、それは困るという問題が最近たくさん出てきました。社会保

障や何かのことで言うと、持続可能な医療保険制度、年金制度でなくては困ります。今どんどんお金を納めさせられている若者は、自分が老人になったときにはもう年金が出ないということではやっていられません。そういう問題があるから、現在住んでいる世代の人たちが満足するだけでは困るのです。将来にわたる人たちのことに責任を持たなくてはいけないのです。その自覚のもとに行動してくださいというのも難しい課題でありますし、日本社会の中だけでいいというのでは困るのです。地球上全体に及ぼす影響のことを考えてもらわなくては困るのです。よその地域で困るようなことはしてはいけない、決めてはいけないという、世界中でお互いにルールを尊重しなくてはなりませんという問題が今たくさん出てきています。これが今までのデモクラシーの理屈ではなかなか処理できない問題です。

今ここにいる人たちの意思で、みんなの意思でといって、全員の意思で決まればそれでいいかという、それでは困るという問題が出てきています。ですから、そのことを自覚しながら行動してくれないと困りますというのが、次世代とか、他の地域の問題とか、そういうことなのです。

そのようなことを自治の担い手が自覚すべき心構えみたいな、基本的なことをもし書くのなら書くのですが、各章の条文の中のどこへ書くのと考えたら、私は、書く場所は前文くらいにしかないんじゃないか、冒頭の前文の、武蔵野ではこういう伝統のもとで、今度こういう基本条例をつくり出すというときに、「我々市民は」といって、こういう自覚のもとに行動しなくてはいけないのだ、そういう精神に立ってこの条例を制定しますみたいな、そんなところに出てくるというイメージしか、私には浮かばないのですが、どうでしょう。

**【副座長】** 今、先生は論点の(3)に少し入りましたが、(3)を含めて(2)、そうすると、責務という表現について、例えばアからクまでの間に、どれが責務で、どれが責任で、どれが義務でというふうに、具体的に対応する言葉が出てきますかということね。

**【座長】** 出てこないですね。

**【副座長】** そうすると、やはり役割しかないのではないかと私自身は思っています。ですから、(2)と(3)の対応をはかってみたら、何が責務なの、何が責任なの、何が義務なの、責務等も一緒ですが。そうすると、ア、イ、ウは、(3)のアからクまでの間のどこに、どういうふうに該当するかということになると、区別するのが難しいのかなというのが私の考え方です。役割とやると、大分ここでカバーできるかということです。(3)「責務としての内容」を捉えるならば、役割と位置づけるとすんなり理解できるのかなということです。いかがでしょうか。

**【B委員】** 中身によってどういう表現にするかということだと思いますが、先ほど、座長のご提案で、前文に書くということになると、章立ては必要ないので、市民の責務というような表現なしで、市民は云々かんぬんという表現で終わると思います。条立てに入れるとなると、条の項目で「市民の責務」あるいは「市民の義務、役割」というようなことを出さなくてはいけないと思いますが、もし前文の中で本来的なことを書いていく、述べていくということであれば、あえて責務なのか役割なのかというような議論は必要ない議論になるかと思います。

**【座長】** 前文で書くとすれば、自覚とか認識するとか、そういう表現が出てきたりしますけれども、責務とか役割とか、そういう表現は出てこなくなりますね。

【副座長】 前文で書いたら、この内容が、責務としての記載内容、責務とするかどうかは別問題として、1章起こさなくてもいいのかどうかという議論もしないと。座長は、こういう案もあると提案されたけれども、今までのいろんな流れや過去の先進事例を見ていて、それを踏まえながら、それでいいのかどうかということ。どうしてわざわざこれを入れなくてはいけないのか、ここだけで1つの論点になるような気がします。入れるか入れないかも含めて。

【E委員】 先ほど、概念図のお話をしましたので、もう少しそこについて話をしたい。第1回目に配られました資料をお持ちですか。資料6に、自治基本条例の概念図でしょうか、イメージ図、これを基本に議論してくださいと渡されたものだと思っているのですが、これを見ますと、「市政運営」という枠の中に市長、議会、市民とあって、市民は議会と市長を選挙で選ぶ、こういう図になっています。ここから議論を始めるとすると、市政運営に市民もしっかり責任を持ちましょう、選挙という形で責任を持ちましょう、信託をしっかりするようにしましょう。変な人を選ばないようにしましょうという意味かもしれませんが、もし、あえて責務というのならば、そういうところなのかな。そうすると、(3)のキ「選挙権の行使に努める」。あえて、ですよ。私も座長の意見に賛同しますが、市が市民をあえて市政の中に入れ、そして矢印で「信託（選挙）」と書いた概念図をつくったということは、そういうことも念頭に入れてこういうものをおつくりになったのかなと、改めて感じたところであります。

【座長】 有権者としてちゃんと責任をとりましょう、というのはいいのですが、そこが義務だというと、途端にそうは普通理解してなくて、選挙する権利、あるいは被選挙権も含めて議員として立候補する権利、これは権利だという理解です、我々は。憲法学の理解もそうだと思うのですが、義務とはどこにも書いてないのです。しかし、何となく、有権者たるものはちゃんと選挙に行って投票する義務がある、そういう言い方も現実にはしますよね。しますけど、法的には義務づけてはいない。だから、義務違反で実際に罰金を取ることもしないです。

中にはそういう国もあります。非常に例外的ですけど、権利的に規定しているのがほとんどですが、中には選挙をする義務と義務づけていて、投票に行かないと罰金を課することもできるということを決めている国もありますが、普通はそうは決めてない。義務だとは考えてないです。あくまで権利です。

そういう発想から言うと、義務と言にくいのです。初めの犬もとから言にくいです。でも、デモクラシーというものをやる以上、それを支える人の責任というのはありますけどね。それは倫理的な責任であって、公的な責任だとは考えない。

【F委員】 今、座長がまとめてくださったような形で私も賛成です。今の段階で章立てにしない、前文に書くという結論はまだちょっと早いかもしれませんが、例えばこの資料の(3)の記載内容のア、イ、ウのところ、私も初めに見たときに、例えばイというのは11のほかの公共団体の例のうち、8つも書いてある。「発言と行動内容に責任をもつ」ということですね。実はこういうのを見たときに、今、武蔵野市で自治基本条例の議論をしていくにあたり、言い方は少し不適切かもしれませんが、市民が言いたい放題言うのではなくて、言うからにはちゃんとやるといった内容を新たに決めるというのは非常に疑問です。他の団体でそういう傾向はあるのかもしれませんが、私は、先ほどの言えば、アとカですね、「自治の主体であることの自覚」だとか、「お互いの自由と

人格の尊重」とかは理解できます。それと、あえて言うと、オの「豊かな地域社会の実現に努める」とかは、曖昧なことかもしれませんが、そういうイメージであれば、責務でいいのか役割でいいのかわかりませんけれども、今回つくろうという条例に含めることもありかなと、そんなふうを考えていたところですよ。

【座長】 どうでしょうか。これはかなりニュアンスに差があります。でも、権利とか、はっきり書いてほしいという人もいますかね。あまり強く発言していらっしゃる方はいらっしゃらない。

権利という言葉を使うとしたら、4ページ目の冒頭の「権利の記載内容」に、他の自治体で何を権利として上げたかという例が挙がっています。こういう書き方をすれば公的にも権利だというのは、まず選挙権があります。選挙に参加する権利というのはもう決まっていますからね。国の法律で、憲法から決まっていますので、改めて書くこともないのですが、まずそれがある。そうすると、選挙のときだけしか参加する権利がないのかということが問題で、日常的に自治の主体から監視する権利があるし、意見を述べる権利があつて当然だろうということから、過程に対する問題が出てくる。市民参加が出てくるわけですね。そうすると、まちづくり等に参加する権利もあるし、そうなってくると、今度は情報公開条例をちゃんとつくってください、情報を知る権利があるということも、並べようとするれば並べられる、こんな感じになってくると思います。

権利だけなのか、義務も伴うのではないかという議論が必ず出てくる。そうすると、何か書きたくなる。納税の義務とか、あるじゃないかとか言い出すんですが、だんだん話が難しくなるのです。納税は全員に義務づけているかということ、それだけの所得がある人、財産を持っている人にしかかけない。非課税になる世帯が必ずいらっしゃる。全員に税金をかけているわけでは決してないという問題があつて、納税の義務という全員に義務づけられているような感じがすると抵抗する方も出ていらっしゃるということになります。

「行政サービスを等しく受ける権利」というのは、受けるべき資格を共通に持っている人はみんな等しく受けなくてはいけないのですが、全員にサービスを等しく受ける権利が本当に保障されているかということ、そんなこともないです。子どものいない家庭に、子どもに対する教育を受ける権利はない。全員に同じようにサービスがいつているなんてことはあり得ないし、あえて所得の再分配を現代社会はやっているわけですから、等しくは決してないのです。負担も等しくはないですけど。所得のある人、財産のある人からは多額の税金をいただきますし、そのかわり、ない方からはいただかない。最低の生活費も足りないという人には、逆に生活費を支給しますという再分配もやるという国ですから、社会ですから、等しくというのは、厳密に言うと決してないことなのですね。負担と均衡も、必ずしも対応してない。そういう意味で、規定しようとするとなかなか難しい問題になってしまうと思うんですが、どうでしょう。

【C委員】 権利だけでいいと思います。役割という形で、アとカのところで、「自治の主体である自覚」と、「お互いの自由と人格の尊重」ということを、主権という言葉を使っていいかは難しいところですけど、自治の主役としての、主体としての自覚を持って、しかも自治の主体は全ての住民なのだから、お互いの自由と人格を尊重するべきであるということは、権利の章の一番最初に書いた上で、以下に具体的な市民の権利の内容を規定していく。自治体レベルだからこそできることがあると思うんですね。

先ほど、座長のほうから、デモクラシーの根本が揺らいでいるとのお話がありました。例えば緑の憲章なども武蔵野市では定められています。自然を保護することを「環境権」と捉えて、権利と

か自治というか、そういった法的レベルで考えられるかどうかということは大きな問題です。それから、次世代のことについて責任を持つのか。サステナブルなもの、持続可能なものを現時点の人間が考えるというのは、従来は考えられておりませんでした。が、じわじわと導入されています。このように、国政レベルでは難しいと思われていることでも、自治体レベルの基本条例だからこそ、あえて踏み込んだことをやることもあり得るだろうという気がします。実際、公害問題や情報公開などの分野は自治体の方が先行して国がそれに追随する形で進展していったのです。

本来的には、自治体のつくるルールというのは自治体内だけでしか適用されません。しかし、他の自治体との協力関係のもとで、国からの分権のもと自分たちの自治を図るとか、あるいは国際社会の中での権威ある地位を占めたいと思うとか、自治体の領域外の範囲や国の事務管轄にあたるような国政レベルの内容を自治体が基本条例に記しても構わないと思うのです。ただ、それは理念レベルの内容として前文に置かれることが普通です。ここで、本来ならば前文で書くべき内容を、各条文のレベルにまで落とすところを敢えてやるかというところが、武蔵野市の選択だとも思うわけです。そういった将来的なことも考えることこそが、デモクラシーのあるべき姿だということの発信にもなるのかなという気もしました。ただ、若干、走り過ぎているかなという懸念もあります。

**【副座長】** ほぼC委員と一緒になんですが、権利といたら、包括的に規定しても構わないですが、義務となると、具体的、特定の規定をしないと、なかなか厳しい。義務となると、規制とか、こういうような概念が出てきますから、もう少し具体的、特定の書き方をしなければいけない。そうすると、自治基本条例の中に義務だとか責務だとか、こういうのを書くのがなじむかどうかということで、先ほど座長が言われたような、役割ということではなくて、自治の主体としての自覚なんていうタイトルで表現できるか。もしこの章だけで起こすとするならね。

それと、先ほどもF委員から言われたのですが、極端な意見を言いますけれども、住民は、行政や議員にどんどん発言してクレームをつける、これが市民参加だという意見もあります。したがって、こういうのを踏まえながら、住民にどんどん意見を上げてもらう。そしてこういう自覚を促すことのほうが、自治基本条例になじむのかな。

例えば、武蔵野市に自転車の放置防止条例があるのですが、条例をつくった当時は、違法駐車を取り締まりは公安委員会、警察の所管で、自治体所管ではないのに、それを条例化とはとんでもないという意見がありました。紆余曲折があったのですが、結局警察の協力を得ながら、議会の議決で条例をつくって、全国に先駆けた取り組みとして、吉祥寺地区の違法駐車がかなり改善された、こういうケースがあります。あの当時、本来の所管ではない市に、どうして違法駐車を取り締まらなれて文句を言ってくるのか、ということでもし市がノーと言ったら、その政策は成り立たなかったはずですよ。ですから、どんどん意見を上げてもらう。あるいは市長への手紙だとかアンケートだとか、こういうのを吸い上げながら政策を立案していく、これが私の市民参加ということで、私はむしろどんどん市民に意見を言ってもらおう。そして、こういうようなことを保証する基本条例にしたいというのが私の説です。

**【C委員】** 先ほどの座長と副座長の話から考えまして、テーマを戻すことにはなりますが「市民の権利」という章立てをするかとのことです。条例の形式にそぐわないかもしれませんが、市民の権利として選挙権であれば、既に公職選挙法という法律レベルで定められていますが、自治体に関するものとしてはどういった形の選挙権なのかを網羅的に自治基本条例に書くという手法も考えられるかとも思います。具体的には首長を選ぶ選挙権と地方議会議員を選ぶ選挙権、それからリコール

権なり、あるいは条例制定権も含めてさまざまな参政権があるのですが、それらは公選法や地方自治法を一生懸命探してとか、あるいは市民参加の本を見て、こういうのがあるのかと初めてわかるものです。それを条例レベルで箇条書きに書いても、あまり例はないかもしれませんが、悪くないと思うのです。これは地方自治法の何条に根拠がある。もし改正されたら、一々直していかなくちゃいけないという煩雑な作業かもしれないですが、これが自治体レベルでの自分たちの権利だという形が一目でわかるようになると思います。まず選挙という形で人を選び、人を解職し、あるいは場合によっては条例をつくることだってできる。もしかしたら住民投票条例もつくることになれば、政策に関しても賛成・反対という意見を示すことができる。そして、そこに行くまでには、結局どういった議員がどういうことをやっているのか、どういった政策を市が計画しているのかということがわかるために、情報公開が必要であろう。あるいは、ある施策を自治体に頼んでもやってくれないから、自分で参加しようという形にまでなる。それがまさに自治の担い手、主体である市民の権利だということを、市民の権利、住民の権利という形で章立てに書くのも悪くないのかなという気がしました。

**【G委員】** 今のC委員のお話は議会基本条例の中にも出ていまして、当たり前のことを当たり前のように書いているように見えるんだけど、でもその当たり前のことが伝わってない。法律を探せば、例えば議会に対する市民の権利とかもあっちこっちに出ているけれども、市民レベルでいくと、地方自治法を一から十まで読んでいる人なんかなかなか見当たらないわけで、そういったことは伝わらない。その中で、そういったことを例えば条例の中に書き込むことで、もう少し議会に対するさまざまな意見の出し方であるとか、市政で言えば市政の参加の仕方だとかがより鮮明になってくるのか、そういった議論がありましたので、当たり前だから書く必要がないのかという論点と、当たり前だけど書いておいて市民の皆さんにわかっていただこう、その2つの見方があるのかなということはお伝えしようかと思います。

あと、先ほどから出ていた権利の部分は、他市の条例を見ていると、責務といいながら、書いてあることは権利という部分の書き方がほとんどなのかな。市民はこういったことができるであるとか、市政に参加はしないけれども、不利益な扱いを受けないとか、市民をしっかり守っていくような、そういった部分での視点で書かれているので、書くとしたらそういう形になるのかなということと、この後出てくるでしょう、市民の定義の仕方、三鷹市では、例えば事業者に関する権利、責務、そういったことまで触れられているので、市民の中に、いわゆる在住在勤在学、そういった方々を含めたときに、その方々の市政への参加というものはどう位置づけるのか、それも1つテーマになっていくのかなと思いましたので、そういったものも含めて、権利という部分で一くくりできるのかなと思っています。

**【座長】** 今までのいろんな意見が出ていますから、次回には一応全部まとめてください。

時間がなくなってきたので、進みたいと思います。今の権利のことについて列記するとかいうときにも、後で出てくる市民の定義と密接に関連するのですね。市民の定義というものを、市内に居住する日本国籍を持っている人とか、18歳以上とかに限定しないと、有権者という、選挙権を持っているのはその人に限定されているわけです。外国籍で在留を認められている人たちに選挙権まで認めてないわけですから、その人は除外されちゃうわけですよ。ましてや、ここに勉強に来ています、働きに来ていますという人に選挙権を与えてはしませんし、企業に対しても選挙権など与えてはしません。ということになってしまうわけですから、後のほうの市民の定義次第では、それ全

部にかかわれるような、そういう市民にかかわる権利だとか責務だとかいうのを書くなら、書き方が限定されます。選挙権のこと、それから直接請求も全部できますよというのは、公職選挙法でそういう選挙権を認められている人だけに限られている話なので、そういう市民に限られています。後で定義する市民がもっと広い言葉だったら、それ全部にはかかわらないわけですね。そこは区別して書かなきゃならないというややこしさが出てしまうという問題があります。

さて、ここはなかなか結論を出しにくいので、少し先に行きたいと思います。次は「協働について」に行きたいと思うのですが、事務局から資料説明をお願いできますか。

(資料2、4及び5について事務局より説明)

【座長】 協働という概念が使われ出したのは、そう歴史は古くないと思います。何年前くらいからというべきなのか、15年前くらい、20年前くらいでしょうかね。私が武蔵野市政に参加し始めたころは、まだ協働なんていう概念はほとんどはやっておりませんでした。それよりずっと新しい概念だと思います。だからこそ、こういうことを規定するところが増えてきたと思うのですが、資料4-III「協働について」の5ページ、下のほうに「範囲」というところがあって、「市民とのかかわりが強い」というのが左のほうにあり、「市のかかわりが強い」というのが右のほうにありということで、市民が勝手に活動するという部分がまだあるわけですね。そこに対して市が情報提供して、助言をしたり、あるいはお金を出して補助したり助成したり、そういう世界がありますね。

全く逆に、市の範囲で、市が主体的にやっている事業に対して、市民に少し協力してくださいとあって、花いっぱい運動に協力して、町の周りにもっと花を植えてくださいとか、いろいろあると思うのです。ともかく市のやっている事業に、ささやかな一端かもしれないけど市民が参画して、市民の側が協力をする、そういう市中心の仕事もあるわけです。伝統的に昔からそういう関係はいろいろあるわけです。

この両端は昔からあることですが、ちょうど真ん中で、市民と市政とが対等な関係で何か新しい協力関係をつくっていかう、そうしていかないと、うまく進まないというものがだんだん増えてきているという現実があると思います。例えばNPO法人に委託してやってもらうとか、そういう関係のときは全く従属関係にあるわけではなくて、対等な関係でお互いの特性を生かしながらやっていく。そうしないとうまくいかないという世界、領域が、子どもとか高齢者の問題とかでだんだん増えてきているという自覚があると思うのです。だから、役所と市民団体との間の新しいルールを確立したいという願望から来ている、問題の発端はそこにあると思います。ですから、それについて、どういうふうな規定の仕方が武蔵野の場合はいいだろうかという問題であるわけです。

武蔵野は、先ほどもご紹介があったように、武蔵野市市民活動促進基本計画などというものも既につくっています。こういう理念のもとに武蔵野は進めていきますという計画までつくって、いろいろな言葉の定義までしているわけですから、こういうことにある程度熱意を持って取り組んでいる市でありますから、これについて、何らかの規定を置きたいというのが出てきても当然だと思います。そういう意味では、武蔵野の場合はここに明示的に規定してもいいだけの実績をそれぞれ持っているのではないかという感じはするのです。

ほかのところでは、協働の仕組みづくりについて、明示的な規定をしないということが3/10ある、明示的に規定するというのが7/10あるということですが、武蔵野も何かをここに書こうと思ったら、基本計画で定めていることの骨子に当たることを書こうと思えば書き込めるんだと思います。それがいいかどうかということだけだと思いますが、どうでしょうか。

まず、どちらから行きましょうか。一番新しい資料2で、全国の有識者の中にも2つの対立する考え方がある、武蔵野はどちらの立場に立つかと聞かれているのですが、この点から行きますか。

【副座長】 昔、法制執務をやって条例をつくった経験のある専門家として、言葉の使い方について述べさせてもらいます。

まず、協働という言葉、協力して働くという言葉をどういうふうに捉えるか。あるいはここで定義し直すか。ここにいらっしゃる委員さんたちがどういう概念を持っているかということが重要になってくると思います。それは何かというと、法令の中で協働が使われているケースはないのです。地方自治の分野で初めてこの言葉が使われてきて一般化しているので、広辞苑レベルで、辞書でも十分煮詰まった言葉であるかどうかということに対してはまだ疑問があります。

学陽書房から出ている『地方自治の現代用語』によると、協働というのは「ある課題について関係する各主体が、その共通の目標に向かって対等の立場で協力し合うこと。協働の実現に求められるのは、対等性、自主性の尊重、自律性の確保、相互理解、目的の共有、情報の公開などの徹底。パートナーシップといった表現も互換的に用いられている」と書かれています。これを1つ1つ分析していかないと、この言葉が使えるかどうかということ。

この中で、資料2がありますけども、①は、もともと上下概念が積極的に出てくるだろう、こういうことで対等というのはいかがか、こういう議論も出てきますね。したがって、そういう点も踏まえながら、協働というのはどういう概念で、定義づけで理解したらいいということを議論していただいたほうがいいかな。難しい議論になりますが。

【座長】 資料2に出てきている問題については、私の理解は全然違うのです。①のような考え方をしている代表的な学者は、北海道大学法学部で仕事をしていらっしゃった神原勝さん、森啓さん、いずれも北海道で活躍している研究者ですが、このお2人くらいが代表的な人ではないかと思えます。このお2人は強く松下圭一さんを尊敬している方で、松下圭一さんの著作から一生懸命勉強して、原理的に考えれば市民が主体で、主人公であって、市はそれに従うべきものというのです。上下関係は明確ですね。その上下関係が明確なものが対等に協力するなんてとんでもない、松下理論から言えばそうなるはずだと理解していらっしゃるわけです。そういうことを強烈に文章でも書いていらっしゃるのです。でも、多くのところは②のような理解で済ませています。

これは何が対立しているかということ、私の理解ですが、市民というものの言葉の使い方が、①と②とで全然違うのです。別のことを言っています。そう考えれば、これは対立しているわけでも何でもないのです。①で言っている市民というのは、自治の主人公である市民全体です。あるいは、国政レベルで言えば主権者である国民というもの、全体なのです。1人1人の国民じゃないです。1人1人の武蔵野市の住民のことじゃないです。武蔵野市民という総体なのです。これが国政における主権者である。自治においても、これが有権者のもっと基本にある母体である。そのうちの成人年齢に達した人たちが有権者ということになっているわけです。日本国籍を持つ人たちが有権者になっているということですが、その有権者の総体のようなもの。それを市民と言っているときには、それが市政を動かす主人公であって、議会も市長もそれに奉仕すべき人でしかないということ。信託を受けて仕事をすべき人でしかない、機関でしかないということになるわけです。ここの上下関係は法的な構成において明快です。そのときの市民は、1人1人の市民とか、1つ1つのグループの市民団体なんかではないです。全体です。全体たる市民です。

②で言っているのは、全体たる市民なんか出てこないのです。個々の市民だったり市民グループ

だったり、市民が構成している法人だったり事業体だったりが出てきます。パブリックというときに、全部を指しているザ・パブリックというものと、パブリックスと違って、小文字で書いて複数にするときがあります。公衆といっても、さまざまな公衆がいるわけです。さまざまな団体、グループがあり、その1つ1つです。たまたま介護にかかわるNPO法人が出てきたら、それと市の担当部局が協働してこういう事業をやります、そういうときの特定の市民団体と行政との関係のことを、ここで協働と言っています。①と②は市民という概念の捉え方が、全く次元が違っているのです。そう思えば、これは何も矛盾してないのです。ここで協働と言って新しく議論しているのは②のような話だと理解が成り立てば、それでいいのです。私はそういうことだと思います。

【C委員】 私も座長と同じような考え方なのかもしれないのですが、①と②に関しては同じ話というか、社会契約論に関しての認識が全く違うという感じがしております。普通一般的に考えれば、②ですね。①の方は、お2人の先生方は松下先生ともご交流があったので、松下先生の考え方を反映しているという考え方に、なるほどとも考えたのですが、どこか政治的な思惑があったのではないかと推測されます。要するに本来の理論レベルで言えば②だけれども、そうではなくて、市民の自覚というのがあまりにも日本は少な過ぎるから、それに対してもっとインパクトを与えるためには、市民というのは本来的には上位だということを打ち出して、そういった自覚を促すという効果を考えたのではないかとというのが①なんです。

本来であれば、主権者は、主権というか権力を振るう力というか、権限を権力主体にとりあえずは委託しているというか、譲渡しているというか、言い方は社会契約論の捉え方によって変わってきますが、そういう状態なので、言ってみれば代表者と自分とは同等なわけですね。だから、場合によっては同等な人をやめさせることもできるということで考えれば、本当は同じです。市議会議員であったとしても、市民の代表であって市民と同じという形なので、もちろん公務員は奉仕者だけれども、別にそれは下にいるというわけではないと思います。自分にかわって市政を行う者です。本来ならば、自分で自分たちのルールは決めたいけれど、それをかわって行ってくれる人たちに、とりあえず選挙という手続を通じて委ねたということのはずです。従って、①はどちらかという政治的な思惑があって、そうすることで、市民の力をより強調しようという思いがあったのかなと、私の勝手な解釈ではありますけれども、そういうふうに考えます。

そこで、もしさらに言っているのであれば、協働という考え方ですが、課題とか政治的な役割に関して、本来であれば公権力がやるべきところであったはずのものを、公権力だけでは済まされなくなったところに、既にその分の役割を委ねたはずなのに、もう一度市民がさらにやらなくちゃいけないというときに、その説明をどうするのかというところでの新しい造語が、協働ということのかなという気がいたします。

【副座長】 先ほど私が言ったので、大きく分けて6つ、7つくらいの要件があるわけですね。第1点が、協働というのは何かというと、まず第1点、対等性を確保する。2点目、自主性の尊重。3点目、自律性の確保。4点目、相互理解。5点目、目的の共有。6点目、情報公開。7点目、パートナーシップ。こういうような概念が出てきます。この中で、森啓・神原説によると、最初に出てきた対等性という言葉に対して、違いうだろうという反論をしているわけですね。したがって、そのほかのことについてはあまり反論していないです。そうすると、そのほかのことについては、自主性の尊重だの、自律性の確保、それから相互理解、目的の共有、情報公開、これは当たり前のことであって、こういうのをむしろ協働というふうにここで割り切ってしまうと、そのまま定義に

するかどうかは別問題として、この概念を条文の中にまぶし込めば、できるかなという気がしていますが、いかがでしょうか。

【C委員】 協働という言葉で、対等だとか、対等じゃないとかいうことの帰結は何を意味しますか。協働のいろんな形は資料7であったと思いますが、委託とか共催とか後援とか、これらは結局協働のさまざまな形なののでしょうか。でも、協働というふうにやってしまったときに、どういう変化がでてくるのでしょうか。協働をどういうふうに定義するかによって、このような形に何らかの違いが出てくるのでしょうか。

【市民活動推進課長】 こちらの調査に関しては、先ほど事務局も申したように、協働の調査という形ではなく、あくまで市民活動団体等とともにやっている事業ということで調査をしているものです。ただ、委員おっしゃいますように、例えば委託といったようなものについて、どのように取り扱っているかにつきましては、今後再度検討が必要になってくるかなと考えているところです。

【C委員】 対等じゃなければ、例えば、市が監督するなどの形で、お金、税金に関しては市が管理することになっているので、市と市民が協働しておこなっている活動につき市民の側から支出の要請があったとき、市が支出を許すかどうかを決定することになります。つまり、公の仕事をするという市民団体が出てきたとき、本来ならば公的な公権力がやるべきだったことも市民レベルがやるというとき、「協働」をどう解釈するかということは、結局は行政と市民の関係をどう位置づけるかということに帰結するはずです。どうでしょうか。

【総合政策部長】 本来、市がやるべきものを、いろんな形はあると思うんですが、現実的には市が全てサービスを担うというよりも、活動している市民団体と一緒に、協働という形でサービスを担ってもらって、市がやるべきものの量の拡大とか質の向上とか、それはサービスの向上につながるわけですが、そういったことで市民サービスを充実させていくというのが、今我々が目指しているところです。

市民団体には、当然市がお願いをしたりするというので、対等というか、そういう関係ですけど、実質的には担っていただく団体によっては、レベル感が違うところはあるというのは現実的な問題だと思います。

【座長】 どうでしょう。私は今、これを読み直してみたのですが、武蔵野市市民活動促進基本計画改定計画・概要版の言葉の使い方をずっと見ていったのですが、「対等な立場」というような表現が出てくるのは1カ所だけです。2ページの2『「連携と協働」について』があって、その次の最初の行「協働とは、市民活動団体相互や企業・行政等の多様な担い手が、目的を共有し、対等な立場と適切な責任・役割の分担のもとに協力し」云々の「対等な立場」というところに出てくるだけで、それ以外、どこにも出てこないですね。武蔵野の定義から言うと、対等という言葉が、「対等な関係に立ち」ということが必須の概念か否かということになるのです。不可欠な概念か否か。対等ということをそんなに強調して使わなくても一向に構わないなら、副座長が言ったとおり、その他の概念を強調して協働ということの説明していけば、①の立場に立っている神原先生や森啓さんを怒らせることも全然ない。対等という言葉を使うから、向こうが反発しているのであってというだけなら、対等というのを使わなくても成り立ちますかというのが鍵ですね。あまり使わなくも

何とかかなりそんな感じはします。

私は、対等と使っても一向に構わないと思っています。市民という言葉の使い方が、両方の場合で違うんだと。全体としての市民を言っているときと、個々のグループや何かに分かれたときの多様な市民がいるというときの市民ですね。多様な1つの市民と市の関係の持ち方みたいなのところに出てくるときの協働という概念ですから、私は、対等性の話と関係ないのだと思います。

【C委員】 座長、それと関連しまして、対等な立場と適切な責任、役割の分担ですが、仮に事故などがあった場合の責任は、協働している場合は誰がとるのでしょうか。

【座長】 多分、両方とも協働するでしょうね、事業者として。それに市が助成していたり何かをしていたりすれば、市のほうにも責任がありますし、一方だけの責任では済まないでしょう。

【C委員】 助成額によって、市側のほうに傾いていると、市が責任を負担するのでしょうか。

【副座長】 これは契約の時点できちんと仕様書、契約書の中に入っています。それで、業者は保険に入るかどうかということになります。そのほかに一番問題なのは、住民からしたら、例えば市の主催する事業に参加して事故にあった場合、国家賠償法での請求で簡単に損害賠償が認められますから、そこを排除するものであるかどうかということです。民法に基づく損害賠償請求の場合、被害者の側で損害を受けたことを法廷の場で立証しない限り、救済されません。国家賠償法では、被害者は怪我をしたと言うだけ、法廷に訴えるだけで、行政側は、行政の責任ではなく個人の責任だと逆に法廷の場で主張しない限り勝てない。要するに立証責任がどちらにあるかということ、損害賠償の民事は被害者側、国賠法は行政側、したがって国賠法を根拠として、行政側の損害賠償責任が認められるケースが多い、こういうふうになります。したがって、第一義責任は委託者である行政側が負うに決まっています。そういう面では、被害者が市民の場合はほとんど影響ないはずで

【座長】 損害を受けた国民が請求する場合には、支払い能力のあるところに請求しないと取れないです。そのときにNPO法人は支払い能力がないことが多いですから、そこに賠償を要求しても出ない可能性が高いでしょう。その裏にいる市が協働に責任を持っていれば、国賠法で市に責任を負わせる、国に責任を負わせるというほうが確実に賠償金を取れます。だから、市民から言うと、そちらを選ぶに決まっているわけですよ。ただ、それで、国が関わっていれば国もですけど、通常は自治体が責任から逃れられない。でもそれでは、その事業と一緒に委託してやっていたNPO法人が何も責任をとらないのかと言えば、やっていたのはあちらだろう。対等な関係だから、負担してと言って、そこに求償権を発動して、市が、実際に事業をやっていた委託先の法人に対してお金を請求するということは起こり得るのです。

【C委員】 今のご説明で、第三セクターの破産の際に、責任の主体がうやむやにされたとか、全部公権力に任せられたとか、そんなことが思い返されたりもしました。この話をさせていただいたのは、市民が上位の関係に立てば、普通は上位の概念のところ責任をとる主体になると考えるのが常識なので、市民が上位の立場に立つ、もちろん概念上の話であって責任の話ではないのかもしれないのですが、そういう形にならないかなと危惧されます。あくまでも公的な役割は公権力が担うという形で線引きしたほうが、いろいろとわかりやすいことも多いのではないかという気がします。ただ、

その中で、多様になってきている行政活動に市民の手法というものを取り入れつつ、行政もサポートする。サポートというのと違ふと反論が出てくるかもしれないですが、行政もともに働いていく中で、どのように法的にそれを位置づけるのかという問題です。

【副座長】 ちょっと論点を整理してみたいと思います。自治基本条例の議論は、もともと事前手続です。市民参加だとか情報公開だとかの延長です。したがって、事後の手続については、行政事件訴訟法だの国家賠償法だの行政不服審査法で公的にきちんと整備されていますので、その点については、ここではあまり議論しなくていいのかと。事中あるいは事前の市民参加だとか情報公開、これをここできちんと保障する。実は法的に今まで全然整備されてなかったのです。行政手続法ができて、情報公開法なり条例ができて、初めて行政手続としての民主的な手続が整備されて、そこで総論的に自治基本条例をきちんと住民参加という位置づけで体系的に捉え直しましょうというのが、今までの流れだと捉えていただいたほうがいいかなということです。

【F委員】 少し別の角度から。先ほどの対等性のお話ですが、なぜ行政と市民とが対等であると明示的に規定しているところが多いのかなと考えたときに、これは市民の力を発揮するための協働という言い方、手法が、ややもすると、行政側の都合で市民にお願いして、市民の側からするとやらされ感というんでしょうか、頼まれてやってあげている。そういう感覚になってしまうことを防ぐ効果、それが対等だということを明示する意味にあるのではないかと思います。

【B委員】 私も今、対等というものが具体的にどういう意味を持つのかと考えていたのですが、結局市民団体とすると、市から命令されないということ、協働することが義務ではないということ、それからやめることができる、この3つが対等という表現で自主性を担保しているのかなという気がします。ですから、そういうこと自体は大事だと思いますが、それを対等という表現でやるのかどうかは、少し考えるところかなと考えます。

【副座長】 先ほどの①の説ですね、これに対しては信託論ですと反論できます。なぜならば、住民が自治体に信託している。信託しているということは、信託者と被信託者で対等だ。これは契約論で成り立ちます。契約というのは、それぞれ権利と義務を持っていて対等であるということは理論的には可能で、①説を批判しようと思ったら、ここで対等性を出しても、可能性のある理論にはなるかな。しかし、あえて対等性ということを主張しなくても、自主性、自律性、相互理解、目的の共有、情報公開、こういうのをまぶしていけばいいのかなというのが私の説です。

【座長】 副座長のような理解でいくと、信託契約みたいな話からいっているわけだから、①のほうにこそ、対等性が原理的に初めから入っているものだ、上下関係ではない、対等な当事者間の契約だという理解になるわけで、①のほうに対等ということをやっと使うべき概念だ。上下なんて概念を使うべきじゃないという理解ですね。②のほうは、あえて対等と言わなくてもいい関係だということになりますね。そういう理解の仕方もある。言葉の使い方としてはあります。

そういうことで、趣旨は理解されたのでしょうか。私は、武蔵野もこれまでそれなりの努力をしてくれているので、協働について規定するのはいいことだと思っていますけど、ただ、市民と市が協力して仕事をするときには、必ずこういう形でなければならないと決めると、現実には合わない話になってしまうと思います。市が責任を担ってやっているもののごく一端を、市民に協力していただく

いうものも現にあります、たくさんあります。また、市民が主体的にやっている、市民の事業をちょっと助成する、後援するという行為だってあります。中間的な、いろいろなものが新しくできてきている。それをここで協働と呼んでいるけど、それはできるだけこういう原則でやっていきたい、そういう精神を述べているのだということも明確になり、決して市民に誤解を与えないような書き方も工夫が要ると私は思います。そういうことをきちんとやっていただければ、明示的に規定していただいて構わないのではないかと思っています。いかがでしょうか。大体こんなところよろしいでしょうか。

【D委員】 3の(2)でお話ししたいのですが、範囲です。先ほど、他市の例で、アは0/10になったとおっしゃったのでしたか。私が思うには、例えば協働の範囲の一番左のところ、「市民の主体的な取組に、市の協力を得るもの」というのも十分あるのではないかと思っていて、特に範囲を狭める必要はないかと思っています。市が気付かない身近なことで活動している人とか団体があるかと思いますが、それがもし重要なことであれば、別に助成をいただくとは限らないですが、何か協力を得て、さらに市の政策にまで発展する場合もあるかなという気もしています。

昔、留学生との交流とか支援をしている団体があったのですが、留学生に生活費を補助する政策があったのです。どちらが先だったかはっきりわかりませんが、そういう形もあり得るかなと思っています。

【座長】 私が申し上げたのも、まさにそういうことです。市民が主体的にやっていることを市が応援するという類いのことも、今もありますし、今後もずっとあるでしょう。そういうことはそれなりにありますし、市がやることに協力してくださいと言って、市民がそれに協力してやる。それこそ下働きと言えば下働きみたいな仕事だって、いろいろあります。それを全部否定する必要は全くない。それはそうだけでも、協働の範囲を5つに分けているちょうど真ん中に「市民と市が互いに特性を活かし、協力して取り組むもの」、ここに当たるようなものが典型的な新しい協働と言われているのです。ここがだんだん増えてくる。ここはこらしくやろうねということを決めようとしているだけなのです。

市民が疑いを持っているのは、本当はこうであるはずのところに、右側にある「市の取組に市民の協力を得るもの」、こっちのパターンで動かされることが非常に多い。それは迷惑だ。腹が立つ。こういう市民の苦情があります。だから、そういう市民の苦情を受けないように、真ん中のようにやるべきものは、ちゃんと真ん中の形でやることを決めよう、こういうことだと思います。

だんだん世の中が複雑になってきたから、こういう仕事が増えてきたという言い方はきれいな言い方で、実を言うと、グローバル化が進み、行政のお金はどんどんなくなってきて、税金も取れないし、人も減らしていかなくてはいけない。国も自治体も、行財政改革で、カット、削減を迫られているでしょう。人手減らしをやられてきているから、市役所の人だけの力ではできないことが増えてきたのです。市民の協力を得ないと進まないという現実も出てきているのが、実際の姿で、そうすると、本来は役所がやるべきものを市民に肩がわりさせて、我々を下働きに使っているのではないかという苦情が現に出てくるのです。それを腹立たしく思ってくると、こういう衝突が起こる。そこをなるべく衝突を避けるやり方でやろうと言っているだけにすぎないのです、本当のことを言うと。実際は協力していただかないと動きませんということがどんどん世の中全体の流れになってきているという問題なのです。

それでは、次の「市民の定義について」、説明だけいただきましょうか。

(資料4-IV 市民の定義について事務局より説明)

【座長】 これまでに議論してきたことと密接に関連するものもありますし、次回に議論する住民投票制度についても深く関係してきます。どういう人に住民投票の資格を与え、請求する資格を与えるのかというときに、この定義が影響してきますので、そのことも含めて議論は次回にしたいと思います。次回は、市民の定義ということと、その次のVの住民投票制度について議論していくこととなります。

日程等のことについて、事務局からご説明をお願いします。

【企画調整課長】 次回第8回は、来週6月6日です。場所は、第1回を行った総合体育館の会議室になりますので、お間違えのないようお願いいたします。開催通知をすぐお送りさせていただきますので、1週間という短い期間ですけれども、どうぞよろしくようお願いいたします。資料につきましても、早急に共有させていただきたいと思います。

議事録も大分タイトになっています。申し訳ございません。次回については、前回の振り返りが、間に合わないのも、次々回に回させていただきます。ご了承いただけたらと思います。よろしくようお願いいたします。

【B委員】 議会との意見交換会のまとめは出るのですか。

【企画調整課長】 それについては、本日速報が届きました。議会事務局と共有しておりますが、懇談会という位置づけでやっておりますので、皆さんが確認した後に公表と考えております。

【座長】 では、本日はどうもご苦労さまでした。ありがとうございました。

午後8時58分 閉会