

平成27年度 第2回 安曇野市自治基本条例制定市民会議 会議概要

1	審議会名	平成27年度 第2回 安曇野市自治基本条例制定市民会議
2	日 時	平成28年1月14日 午前10時から正午まで
3	会 場	本庁舎 4階 大会議室
4	出席者	木村アドバイザー、田村委員、内川委員、平林委員、内田委員、那須委員、米澤委員、市川委員、丸山委員、望月(大)委員、今泉委員、大江委員、百瀬委員、望月(静)委員、松岡委員、中田委員、熊井委員、浅見委員、岡本委員、池田委員、大神委員
5	市側出席者	宮澤地域づくり課長、高山課長補佐兼まちづくり推進担当係長、金子まちづくり推進担当主査
6	公開・非公開の別	公開
7	傍聴人	2人 記者 2人
8	会議概要作成年月日	平成28年1月18日

協 議 事 項 等

1	会議の概要
(1)	開会
(2)	会長あいさつ
(3)	報告事項
	①前回の会議概要について(資料6)
	②市民からの意見等について(資料5)
(4)	議事
	①安曇野市自治基本条例(仮称)の項目ごとの検討について(資料1, 3)
	ア 前文(資料4)
	イ 総則
	ウ 市民の役割
	エ 市の執行機関の役割
	オ 議会の役割(資料2)
	②その他
(5)	閉会

2	会議事項概要
(1)	開会
(2)	会長あいさつ
	【田村会長】みなさんおはようございます。今年初めての会議となります。本年もよろしくお願ひします。昨年はワークショップで積み重ねてきた内容についてご議論や、アンケートの結果等々、事務局から報告いただきました。これまで積み上げてきたものを皆さんで凝縮して良い条例が出来ればよいと考えています。昨年は市制施行10周年記念で初めて安曇野市歌ができました。この曲も歌詞も大変素晴らしいと思います。この歌詞のような素晴らしい市になるよう、また、ベースとなるような自治基本条例というものを皆さんで作りたいと思います。ご協力をお願いします。
(3)	報告事項
	①前回の会議概要について(資料6)
	配布資料の確認
	【事務局】(資料6)に基づき、前回の会議概要について報告。

②市民からの意見等について（資料5）

【事務局】市民会議につきましては、会議概要、また会議資料を市ホームページに掲載させていただきながら、より多くの市民の皆さまからもご意見をいただくこととしています。今回、一件のメールがきましたので紹介します。（資料5 参照）

現在決裁規定というものがこれに沿っているということ、今回の条例につきましては、透明性、公平性という点を参考にさせていただきたい旨、伝えました。

(4) 議事

①安曇野市自治基本条例（仮称）の項目ごとの検討について（資料1）

【田村会長】今回以降の協議内容・項目をまとめてあります。このプロセスが若干前後することもあるかと思われませんが、これに沿って進めていきたいと思えます。また、これだけの人数ですので、会議で発言できないこともあるかと思えますので、別紙に確認シートを用意してあります。会議の最後に記入していただき、事務局へ提出していただきたいと思えます。このような進め方でよろしいでしょうか。

【委員】「安曇野市協働のまちづくり推進基本方針及び協働のまちづくり推進行動計画」であります。この冊子は市民に配布はされていませんが、自治基本条例についての記載があります。一方、市民に配布された本計画の概要版には自治基本条例の記載がありません。前回の会議では、市民が自治基本条例について知らないということ、また、アンケートの回収率が低かったわけですが、広報が足りないのではないのでしょうか。広報されない中で、また、区に加入していなくても地道に市民活動されている方もいる。そういう方の声も取り入れる形で進めてもらいたい。さらに、ワークショップには高校生が参加していましたが、今回の会議では高校生の参加がありません。選挙権が18歳になることから、機会を通して、高校生・中学生などの若い意見も取り入れてもらいたいと思えます。

【田村会長】今の意見について皆さんの中で何かありますか。区のことについては次回以降に審議の機会がありますので、よろしくお願ひします。より多くの方の意見を参考にしながら進めていきたいと思えます。進め方については、先ほど説明した通りとしたいと思えます。

ア 前文について（資料3, 4）

【田村会長】事務局より説明をお願いします。

【事務局】（資料3）、（資料4）に基づいて各ポイントを説明。

〈他自治体の前文記載例〉（資料3）

（前段）各自治体の自然、歴史について、先人の築いたものを守りつなげることなど。

（中段）社会情勢、また、その社会の中で自治体が今後必要な方向性についてなど。

（結び）市民の皆さんが主体となって、市民、議会、市などの役割を果たしてよりよい市を作っていくための条例であることなど。

（特徴的な自治体）三鷹市では日本国憲法についての記載がある。また、三鷹市と上田市は「最高規範」という文言が記載されている。

（安曇野市各種条例の前文例）（資料4）に基づき、市各種条例の前文例について紹介。

【田村会長】事務局より説明がありました。木村アドバイザーよりお願いします。

【木村アドバイザー】今、事務局より説明がありました。ポイントは2つあります。1つ目は自治基本条例は法的には他の条例と変わらないですが、位置づけは最高規範と捉えられます。これに矛盾す

る条例は今後作られません。そのため、「最高規範」と位置づけられるということを入るか、後で出てくる目的に入れるか、どちらでなくてはいけないということはありません。2つ目は、一般的にはその市などのこれまでの歴史や課題等を記載しますが、これを踏襲するか、もしくは市の特徴を持たせるか、この辺の話し合いをしていただければ次に進めるのではないかと思います。また、事前に本条例が制定されることのメリット、デメリットについて質問がありました。本条例を制定することで何か劇的に変わることはありません。地方分権の進む現在は、それぞれの自治体が「自分たちのことは自分たちで決めてくれ」という制度になっています。そうすると、各自治体で基本姿勢、まちづくりについて、何をよりどころにしていけばよいか、そういうものがあるだろうということです。決して条例でなくても良いですが、例えば憲章とかでは全く拘束力がない。そのため、条例としていくのが良いだろうと言われていました。ただし、それでもあるのと無いのでは違います。即効性はないですが、じわじわ時間をかけて意味を持ってくるものだと思います。あえてメリットとすれば、首長が変わるとやり方がガラッと変わる力が働くが、ある程度理念がきちんと書いてあれば、いきなり大きくガラッと変わることは無いということではないでしょうか。

【田村会長】 皆さんのご意見をいただきながら決めていきたいのは、「最高規範」という表現を入れるべきかどうか、この辺についてご意見をお願いします。

【委員】 いくつかの市町村の例を見て感じましたが、前文は端的にわかりやすく、あまり長く無い方がよいと思います。せっかく作るのであれば、市民になじまなかったり、浸透しなければ仕方ありません。また、安曇野市の各種条例、計画ではほとんどで「北アルプスの山並みの・・・」という文言が載っています。自治基本条例には、なぜ、最高規範としてこれが必要なのかということ載せた方がよいと思います。また、最高規範という文言は、前文に入れておいた方が、後に続けてよいと思います。

【委員】 最高規範という文言は前文に入れる必要はなくて、後の目的等に入れば良いと考えています。安曇野市は対等合併して市になりました。その思いを記載すると言えば、前文しかないと思います。また、市民の思いを反映する議会、議会制民主主義であることを、市民のための条例であることを記載した方がよいと考えます。

【委員】 条例がいくつかありますが、それらを代表する条例として、最高規範という文言を前文に入れておいた方がよいと思います。

【委員】 今、安曇野市に条例と名のつくものはどれだけありますか？ 沢山ある条例の最上位の条例になると思われます。そのため、最高規範という文言を入れて、その下に各条例がくるという3構造が良いと考えます。（事務局より条例数は307と回答）

【委員】 前文には精神的な個々の事象を総括するよりは、問題の解き方を述べておくのがよいと思います。そういう意味では、前文に最高規範という文言を入れておいた方がよいと思います。

【事務局】 三鷹市が最高規範という文言を入れた経過を調べてあります。規定することが目的ではなく、最高規範とされるからには、既存の条例の内、違反する規定は無効になるのはもちろん、これから作られる条例も自治基本条例と整合しなければならぬ。後から作ろうとする条例が自治基本条例に抵触する場合、自治基本条例自体簡単に変更されるようでは最高規範としての意味がない。いわゆる憲法と法律のようなものであり、法律を作るために憲法を変えるということではない。それだけの意味合いが最高規範という文言の中にはある、ということ三鷹市は言っています。

【委員】他自治体の例を見ると、三鷹市のみが世界平和への寄与、基本的人権の尊重、など深い中身があって、それを抑えたうえでの最高規範としていますが、千曲市では「自治の」最高規範としてあります。最高規範という言葉の意味合いを少し考えた上で記載するかしないかを検討した方が良いと考えます。

【委員】市民にわかりにくい言葉、厳しい言葉が入りすぎると難しいと思います。短く端的に、今の安曇野市の現状、歴史、文化、自然環境、これからの安心・安全のまちづくりを基本として踏まえて、さらに新しいまちづくりをどうするかということをまとめていった方が良いのではないのでしょうか。安曇野市歌は安曇野市らしい歌が出ています。このようなものも取り入れていってはどうか。最高規範という言葉については、自治基本条例は言い方を変えると自治の憲法ということになるので、ある程度弾力的でない縛られて動けなくなってしまいます。市長や議会が変わっても一つの方針、方向性を持てるよう審議した方がよいと思います。

【委員】5町村合併の歴史、現状を含めながら大筋を謳う、ということで前文に最高規範という言葉を入れて、安曇野市がどのように出来てきたかを記し、どうしてこの条例ができたのかを端的にわかるように記載した方が良く考えます。

【委員】法律は条文にとらわれやすいことがあります。自治基本条例も条文ができるとその表現で左右される例があるかもしれません。憲法のように前文があれば、最高規範という言葉を入れなくても、これを基におのずから条例の性格は決まってくると思います。ただし簡潔に書くことが必要です。また、安曇野らしいものとするならば、先人の事例を踏まえて現在どうすればよいのか、精神的な支柱として掲げられるようなものであると良いと考えます。

【委員】私は、最高規範という言葉は入れる必要がないと考えています。自治基本条例はあえて最高規範としなくても、その位置づけは上位にあるということで良いのではないのでしょうか。前文は短く、そしてこれからのまちづくりの方向性を見出せるような前文であって欲しいと思います。

【田村会長】沢山のご意見をいただきました。この意見をどのようにまとめるか。木村先生からアドバイスをいただきながら、事務局で体裁を作っていくということで良いのでしょうか。（委員より賛成の発言）

イ 総則について（資料3）

【田村会長】それでは次に「総則」について事務局より説明をお願いします。

【事務局】（資料3）2ページに基づいて説明。

〈他自治体の総則例〉

条例の目的、条例の位置づけ、自治の基本理念・原則、市民・議会・市の責務、市政運営の基本指針等が謳われている。活力ある市の発展を目的とすると結んでいるものが多い。条例の位置づけとしてここで「最高規範」の文言をいれている自治体もある。

【木村アドバイザー】総則では、表現の違いはそれぞれあるが、意味していることは同じです。ここで一番問題になり意見が分かれるのは、市民の定義だと思います。どの範囲を市民とするか、市民に定義されると何があるかという、選挙の投票とかそういうことではなく、市が色々なことを決めるときに市政運営に参加してきちんと意見を言う権利を持つということです。であるならば、どう人たちが入っているべきか、という風に考えてもらって整理しやすいと思います。

【委員】条例の文言を一つ一つ我々で作るのは大変難しく時間もかかるので、先に一番の基本となる市民の定義を行い、それに当てはめて事務局により条例の素案を作ってください、素案に沿って全体を審議していってはどうか。

【田村会長】 条例策定の一つのプロセスについてご意見がありました。市民の定義を基に素案を作って、という意見であったが他にいかがでしょうか。

【委員】 市民ワークショップの意見（資料3）として、市民の定義が書かれているが、これ以外のことで考えていくということで良いでしょうか。

【木村アドバイザー】 ワークショップの資料にのっとして、どこまでの範囲を含めるかを考えてもらえば良いです。

【委員】 基本的に、安曇野市に直接関わりのある人と考えると、大方他の市町村の条例の中にもありますが、住民、企業、通勤・通学者、などを含めていくのが良いと思います。一点、「団体」というのはどこまでを含めた意味で用いているのでしょうか。

【委員】 市民と区民を同じにするのかしないのか。住居を持たない人たちまで市民にすると、市民と区民は違うということになります。今後、市民と言う言葉を使う時に、その範囲を正確にしておかないといけないと思います。

【木村アドバイザー】 通常、住民票のある人は「住民」と呼んでいます。自治基本条例でわざわざ市民の定義を設け、「住民」と分けて「市民」としているのは、住民票の無い人を含めるという意味で使っています。また、先ほどの「団体」ですが、企業は一般的に「事業所」という表現をします。それと区別して「団体」としていることが多いので、わかりやすく言えば、NPOだとか市民活動団体等のことをさしています。

【委員】 市民とは、ここの地域社会を主体とする構成員という見方をすると、ここの住民、事業者、学生等が含まれていると思います。NPO等については団体という形でそこまで飽和していくのか検討が必要だと思います。市民に定義されると、市政に参画するという事は良いですが、後で、「市民の責務」ということが出てきます。税金を払っている住民が果たすべき責務とその他の方々の責務では違うことがあります。例えば住民投票を例に上げると、市民が全部できるか、また、市民は区に加入することとすると、企業や学生はどうなるか、そういうことも含めて市民の区分け等も検討が必要だと思います。

【委員】 市民の定義としては広く含めておいて、この後の条文ごとに対象者をそれぞれ記していく方法もあるのではないかと思います。

【田村会長】 切り口によって見方も変わってきます。ある程度事務局に素案を作っていただき検討していくのはいかがでしょうか。

【事務局】 了解しました。

【田村会長】 次に、総則の中の自治の基本原則についてお願いします。

【木村アドバイザー】 自治の基本原則についても大きく変わる所はなく表現が異なる程度です。最近の傾向としては情報公開に触れる所が多いです。ただし、今の時代、情報公開をしないということはないので、どこまでウェイトを持たせるかということだと思います。

【委員】 基本原則については、事務局による素案の作成後に検討を進めたいと思います。

【委員】 市には情報公開条例があるので、それとの整合性をとっていただければ良いと思います。

【事務局】 次回、情報公開条例も出しながら素案を提出いたします。

【委員】 若干性格は異なりますが、協働のまちづくりでは情報の「共有」ということが良く言われま

す。こういうことも条文に入れられるかの検討をしてもらいたいです。

ウ 市民の役割（資料3）

【木村アドバイザー】市民の役割については色々な意見があります。権利は色々ありますが、どこまで義務を書いていくか。「～に努める」、「～とする」など色々な表現があります。条例には罰則規定はないので、そこは強く書いておくのか、もしくはさらっとしたものとするのか、その点についてご意見をいただければと思います。

【田村会長】市民の役割について事務局より説明をお願いします。

【事務局】（資料3）3ページに基づいて説明。

〈他自治体の構成例〉

（市民の定義）小諸市では市民と住民に分けている。

（市民の権利）市政、まちづくりへの参加、差別的な扱いを受けない、市政の情報を知る権利、市のサービスを平等に受ける権利など。

（市民の役割、責務）まちづくりへの参加、自らの発言と行動に責任を持っていく、情報を積極的に取得していくなど。特徴的なのは上田市。行政サービスの必要経費について応分の負担をすることある。

【田村会長】市民の権利と役割について事務局より説明がありました。ご意見ををお願いします。

【委員】市民の定義に係わる所で、市政運営に参加するということがありますが、病気や障がいがあっても参加できる仕組み、形、こういうことも踏まえていただきますようお願いします。

【委員】安曇野市には現在約1,200名の在住外国人がいます。この方たちも市民になるということでしょうか。是非、そうしていただきたい。

【委員】外国人を含めることは良いと思いますが、条例の中で参政権ということがかかってきたときに、その辺のことを配慮して作っていかないと外国人の位置づけが難しいと思います。

【委員】市民ということだと、選挙権のない市外の方も含まれた場合、参政権についてはどう考えればよいのでしょうか。

【木村アドバイザー】市民の範囲をどうするか、ということと参政権はつながりません。参政権について必要であれば、それは別の場所で考えていくことで、市民の定義とは関係ありません。

【委員】ということであれば、外国人も当然市民へ含まれるということの良いと思います。

【委員】千曲市とニセコ町では20歳未満の市民、ということ定義づけされていますが、先ほどの参政権の話もあるので、20歳が妥当かどうなのか、成人の20歳の意味なのか、参政権の18歳を含めるのかどうなのか、ということを知りたいです。

【木村アドバイザー】投票行動等とは全く別になります。市民の定義が決まるとおのずとその範囲の年齢が決まってくるのであって、選挙権の年齢にリンクさせないで考えてください。非常に大切ところで、誤解されることが多いですが、あくまでも、市政に対して意見を言う権利があるということです。

【委員】市民の定義について、委員の中でも混乱するところがあるので、条例を見た市民や行政がパッとみてわかる市民の定義にしてほしい。まちづくりや市民活動の規範にもなる条例になると思います。高校生でもまちづくりに参加しているので、ある程度市民の幅を持たせておかないと、かなり幅の狭い条例になると思います。

【委員】上田市、三鷹市では「行政サービス」という言葉が出てきます。また、どういう姿勢で取り組むかについて、上田市では「積極的に」という言葉が出てくる。これは良いと思います。

【委員】安曇野市では議会基本条例が制定されているが、その前文で「市民」という言葉を使っています。そうすると、自治基本条例で「市民」を定義づけると、他の条例も変えていかないとけなくなるのではないのでしょうか。市民と住民と区民を明確にする必要があると思います。

【木村アドバイザー】自治基本条例でその定義が決まれば、最高規範である以上、当然、他の条例に関する手続きが必要になってきます。

【委員】議会基本条例の中で、「市民の信託を受ける」という表現がありますが、信託を受けるという言葉があれば差し支えないかと思うがどうでしょうか。

【木村アドバイザー】条例である以上は、自治基本条例に従って変えるべきだと思います。

エ 市の執行機関の役割

【田村会長】事務局より説明をお願いします。

【事務局】（資料3）の3～4ページに基づき、市の執行機関の役割について説明。

〈他自治体の構成例〉

（市長の役割と責務）誠実かつ公正な市政運営など。小諸市では選挙時の公約について触れている。

（職員の役割と責務）誠実かつ公正な職務遂行、知識の習得・技能向上など。上田市では市民の一員としてまちづくりに積極的に参加すると定めている。

（市の責務）上田市では多様化する課題に対し必要な施策を講じる、市民の参加を促進するための制度を整備、飯田市では事務を適正に管理し執行していくなど。

【田村会長】木村先生よりお願いします。

【木村アドバイザー】通常、一般的なことが書かれ、どこも表現は大きく変わりません。基本は住民がいかに参加できるかということで、まだまだそうならない現実があります。市民が参加しやすいような工夫、配慮、そういうものをキチンとするというような文言を入れた方が良いのかなと考えています。

【委員】千曲市とニセコ町では、まちづくりの専門スタッフとして誠実かつ効率的に職務を執行するという文言があります。専門のまちづくりをする職員を養成することや、地域の中で、その方たちを中心として市民と職員が本当に協働してまちづくりをしていくということをかなり強調していかないと、まちづくりの条例を作ったとしてもそれが執行されていくのは難しいのかなと思います。専門スタッフという文言は是非入れていただきたいと思います。

【委員】市民の役割、市の執行機関の役割、議会の役割と3つ役割が並ぶわけですが、市民だけたくさん書いてあって、市と議会が少ないようだといけないので、できたらバランスの良い書き方をしていただくようお願いします。

【委員】市民が参加しやすい工夫、配慮を盛り込むか、という点について、是非盛り込んでほしいと思います。

【委員】市政に対して参加する権利ですが、当然、市民が参加しやすい工夫・配慮をしていく必要があると思いますが、その上で、市民参加がいかなる手続きでできるのか、仕組みづくりというところまで踏み込んで盛り込んでいくのかどうかとも検討課題だと思います。

【委員】職員の役割を考えると、私はまずは市民とともに「まち」を作っていく、という姿勢が第一だと思っています。文章の形はどうあれ、市民とどうまちをつくっていくのかというコーディネーター的な姿勢というのを盛り込んでもらいたいと思います。

【委員】改めて、参加しにくい人たち、施設入所している方や障がい者、子どもたちのことまで考慮した内容としていただくよう、意見としてお願いします。

オ 議会の役割

【田村会長】沢山のご意見がありました。それでは、今日の最後の議事になりますが、議会の役割について事務局より説明をお願いします。

【事務局】（資料2）に基づき、他自治体の構成例について説明。

〈他自治体の構成例〉

市民の皆さんの意見を反映させていく、執行機関の活動の監視、適正な行政運営の確保に努める、開かれた議会、市民への説明責任、誠実かつ公正に職務を行い市民の付託に応えるなど。

【木村アドバイザー】議会の関係は、議会基本条例が既にあるので、自治基本条例の方では、基本的な項目に絞って書けば十分ということもありますし、重なってもよいのできちんと自治基本条例の中に書くか、そこら辺について意見をいただければよいかと思います。

【委員】この議会基本条例、最終的には今検討している自治基本条例というものは議会で議論されて決定されると思います。そこで最高規範である基本条例であるので、ここに議会基本条例を取り込むとすると、前文のところで一項目を入れればそれで済むと思います。

【田村会長】他に意見はありますか。無いようでしたら、今日の議題は終了となります。木村先生よりお願いします。

【木村アドバイザー】沢山意見を出していただきました。この条例を作るメリット・デメリットは、というところで、あまり劇的な変化はないということを行いました。安曇野市より少し規模の大きい自治体で自治基本条例を作った後、職員に対して行ったアンケート結果についてお話しします。自治基本条例を作る前後で何か変わったかという質問をしたところ、ほとんどの職員はあまり変わらないという回答でした。ただ三分の一位の職員が、市民への説明が非常に丁寧になった、市民への説明にかなり時間をかけるようになった、と答えています。そういうじわじわとくる効果もあると感じました。

【田村会長】非常に慎重審議をいただきありがとうございました。最後に確認シートにご記入いただきますようお願いいたします。

【事務局】今日いただいたご意見をいったん整理させていただき、次回は2月初旬から中旬に開催をさせていただければと思います。この市民会議というのは、条文を作るのが役割ではなく、そこにどう肉付けをしていくのかというのが役割になります。従って、今日いただいたご意見を整理した形の資料をお出しさせていただきます。よろしく願いいたします。

【田村会長】2月中に第3回目となると思います。よろしく願いいたします。

【内川副会長】慎重審議、大変お疲れ様でした。以上で第2回安曇野市自治基本条例制定市民会議を終了といたします。

以上