第１２回　熊本市自治基本条例検討委員会会議録概要
日　時：平成２０年１１月２５日（火）　午前１０時～１２時
会　場：市庁舎４階　モニター室
出席者：山口会長、荒木副会長、落水委員、齊藤委員、田中委員、前委員、寺本委員、
　　西村委員、原委員、松崎委員、村上委員、山形委員、林委員
欠席者：木下委員、下川委員、鈴木委員

山　口 会　長	**１　開会** ただいまから、第１２回熊本市自治基本条例検討委員会を開会いたします。 本日の委員の方々の出欠についてですが、木下委員、下川委員、鈴木委員は所用のため欠席、落水委員は遅れるとの連絡が入っております。 なお、本日の委員会は、２時間を予定しており、正午には終了したいと考えておりますので、ご協力をお願いいたします。 それではまず、資料の確認と説明を事務局からお願いいたします。
事務局	資料確認） ・　次第 ・　資料１　「正副会長試案作成のコンセプト」 ・　資料２　「一巡目　協議結果一覧（正副会長試案の考え方入り）」 ・　資料３　「熊本市自治基本条例　章立て（案）　Ｈ２０.１１現在」 ・　資料４　「二巡目協議用　正副会長試案」 ・　「自治基本条例関連資料」 「自治基本条例案正副会長試案の審議について（お願い）」 まず、資料１の「正副会長試案作成のコンセプト」をご覧ください。 これは表題の通り、今回、正副会長で試案を作成する際のコンセプトを整理したものです。 内容といたしましては、まず、１番に記載しておりますように「市民にとってわかりやすい簡潔な条例」ということを前提としております。 したがいまして、２番にありますように「自治を進めるための基本理念や基本原則は盛り込む」こととし、３番と４番にありますように、その基本理念や基本原則を実現するための「具体的な方法（手法）」と「他の法令等で規定されているもの」につきましては、特に必要なもの以外は盛り込んでおりません。 ただ、盛り込まないとした３番の「基本理念や基本原則を実現するための具体的な方法（手法）」につきましては、自治を推進するためには検討しなければならない項目もありますことから、５番に記載しておりますように、行政が個別条例や規則、計画等に反映することを必ず検討することとし、なおかつ、それを検

	証していくことにしたいとしております。 　次は、資料２の「一巡目　協議結果一覧（正副会長試案の考え方入り）」をご覧ください。 　資料２は、先程、説明いたしましたコンセプトを基に、これまで協議した項目を整理したものです。 　整理の仕方としましては、中ほどに「通し番号」欄を設け、各項目に通し番号を付けるとともに、内容的に重複しているものは、括弧書きでその重複している項目の番号を付けております。 　その右側の「正副会長試案の考え方」欄は、各項目を「自治を進める上で必要な基本理念、基本原則」と、それをすすめるための「具体的な方法（手法）」、さらに「法令上の位置づけ」、そして「熊本市の位置づけ」の４つに分類しております。この分類したものを先程のコンセプトに基づき整理いたしました結果、いわゆる、試案に盛り込んだかどうかの結果を「結論（案）」欄に記載しております。○印が盛り込む、×印が盛り込まないというものです。 　次は、資料３の「熊本市自治基本条例　章立て（案）H20.11 現在」をご覧ください。 　この資料は、今後、各項目をどこで協議していくのかを示すために作成したものです。 　大きくは８章の構成になっておりますが、これにつきましては、当然、これから協議してまいります中で、変わることもありますので、あくまでも現時点での試案として捉えていただきたいと思います。 　なお、本日は、「前文」から第４章の「市の執行機関等」までの試案を配布しておりますが、残りは、後日、配布する予定です。 　次は、資料４の「二巡目協議用　正副会長試案」をご覧ください。 　この資料は、先程、説明いたしました試案のコンセプトと資料２の「一巡目協議結果一覧（正副会長試案の考え方入り）」をもとに整理したものです。 　左側の囲んだ部分が、正副会長の試案でして、盛り込むべき内容を箇条書きで記載しております。 　右側の上の部分は、各項目に係る現状を記載し、その下の「1 巡目の意見」には、一巡目の各委員の意見と提言を記載しております。 　「現状」と「1 巡目の意見」を参考にして、協議していただければと思います。 　最後に、「自治基本条例関連資料」をご覧ください。 　この資料は、これまでご要望がありました資料や参考になると思われる資料を用意し、章毎に整理したものです。まだ第４章までしか用意できていませんが、次の章に入るときには、間に合わせたいと考えております。 　以上で説明は終りますが、本日、林委員より提出いただいた「自治基本条例案

	正副会長試案の審議について」の中で、試案の４ページに記載される筈の「自治運営の基本原則」が記載されていないというご指摘がございました。これは記載漏れでございますので、熊本市役所のホームページに掲載するまでには、訂正したいと思います。
林 委　員	正副会長試案についてですが、前半部分についてはわかり易く記載されていることに感謝したいと思います。 進め方についてお願いしたのですが、「章立て」は大事なことですので、提言で出された案も含めてわかりやすく対比して検討することが必要だと思っております。また、「定義」を少し議論していただくことをお願いしたいと思います。特に「まちづくり」の概念やどういうところまでが市民というのかという「市民」の定義についても、憲法や地方自治法の関係からきっちりと定義していただきたいと思います。 それとコンセプトの３、４、５については、検討委員会がどうするのかを議論して確定していく必要があると思います。
山　口 会　長	ご提案をありがとうございます。 ご提案の章立てについては、試案を基に条文を並び替えるという考え方もあるでしょうし、出来たものをわかりやすく位置づけするという考え方もあると思います。現状では、項目については、確定していないので、最初に章立てを位置づけるのは難しいと思いますので、これは少し後に回させていただきたいと思います。
西　村 委　員	林委員は章立ての内容のことを言っているのではなく、提案を併記してほしいということを言われていると思います。私もそう思います。 章立てについては、私も提案しておりますので、正副会長試案に章立てが出た以上、私の提案も併記してもらいたいと思います。これが公正で民主的な運営だと思います。 目的についても資料４の３ページに私は提案しているのですが、これもはっきり誰が見てもわかるような形で併記されていません。 透明な論議が出来るように、より良い条例案が出来るように進めていくように配慮していく必要があるのではないかと思います。これはやり方としては非常に非民主的だと私は思います。 それからもう一つありますが、章立てのところで、第３章の２に、「行政運営の基本原則」があるのですが、私は、括弧付きでは出していないです。ところが、括弧については表記の仕方に２通り以上のものがあると書いてあるので、別にもう一つあるように錯覚を起こすので、そういうところを正していってもらいたいと思います。
山　口	他にご意見がなければ、林委員より章立て、定義、コンセプトの３つについて

会　長	ご提案がありましたので、そのうちの章立てについて何故このようにしたのか説明したいと思いますが、よろしいでしょうか。 （一同了承） 一点目は、先程説明いたしましたように、項目が固まっていない中に、章立てをしても意味が薄いものになるので、項目と内容が確定した後の議論でいいのではないかと考えております。二点目は、西村委員がおっしゃった、比較の問題ですが、一巡目は、４案を叩き台にして、議論してきましたが、二巡目のスタートということで、敢えて一つの案にまとめたということでございます。 結局、誰がこの運営の仕方を決めるのかに関わってくるような問題でございまして、まとめ方が非民主的と言われますと、それについて誰が決定できるのでしょうか。
西　村 委　員	私は中身ではなく、併記したらどうかと言っているのです。何故それが出来ないのですか。
林 委　員	章立ては、自治基本条例の命であり、本質的なものだと思います。章立てがあってはじめて、自治基本条例の中身がどうなっているのかが、一般市民がわかるようになるのです。勿論、地方政府という概念を入れるのかどうか等内容についても色々論議しなければならないと思いますが、市民が見て、すぐ対比できる形で、併記していただけると、私としてもありがたいと思います。是非お願いしたいと思います。
山　口 会　長	林委員、西村委員から、これが重要であるというご提案をいただきました。 他の委員の皆さんを含めて、非常にこれが重要である、今やりたいという意見があるなら、これは委員会の総意であるので、今行うのもやぶさかではないし、場合によっては、別の案を作って提示した形で議論するでもいいのですが、お二人以外の方のご意見をお聞きしたいと思います。
西　村 委　員	併記してほしいと言っているのであり、ここで章立てを論議するということを言っているのではないのです。
山　形 委　員	確かに、林委員、西村委員が言われるように、併記をした資料があるのかないのかは後で大きい問題になるのではないかと思いますので、次回の資料として出すということでどうでしょうか。
松　崎 委　員	今、議論になっていることは２つあって、まず章立てを併記するということと、中身も併記をしなさいという話があったと思うのですが、まず章立てについては、林委員は学者であるため、非常に最初の章立てが大事だとおっしゃるのですが、私は章立てにはこだわらず、中身の方にこだわりたいと思っております。 今、会長がおっしゃったように、逆に中身を検討していくことで、章立ても変わるだろうと思っておりますので、今ここで敢えて両論がないからどうこうということにはならないと思っております。

	もう一つは、４つの案を併記した上で、一巡目で検討してきて、最終的に会長、副会長に試案を作っていただくということで、前々回はまとまったと確認しております。 そうすると、結局、この正副会長試案で検討していくことになり、併記していないと言われますが、資料４のところには、それぞれの委員がおっしゃったポイント的なことが、書かれているので、これで十分ではないかと思っています。 今から正副会長試案を検討していくわけですから、この論議だけで時間をかけていくというのは、もう二巡目にも来ていますので、もう少しスピードを上げて、最後までとにかくいきたいと思っています。
田　中 委　員	私も今の議論はあまり建設的ではないと思っております。やはり本質の議論が、非常に不足している。 章立ては一つの案として出ているわけですから、他の章立て案が出ているのを資料として、次回、つけたらどうでしょうか。それだけでいいと思います。 お二人が心配されているのは、章立てがあると全体感を表すので、委員の皆さんがこれに引きずられるかと、そこを心配されているのではないかと思います。その杞憂を消すためには、せっかく出していただいた案を常に比較しながら見れるように、資料だけつけていただくということで進めた方がいいと、これにこだわるのはもったいないと思います。
山　口 会　長	私たちも、資料３が、これからの議論にどうしても必要な資料だとは思っていません。これまで出たものをまとめるとこうなるのではないかというものですので、これが変わっても構いませんし、これを議論するということであれば、他の提案もつけて次回以降、議論する機会があった時には、比較できる形で議論するということにしたいと思います。 次にコンセプトについて議論していただければと思います。
西　村 委　員	コンセプトを出されたこと自体の意義は認めますが、ただ不十分ではないかと感じます。なぜかと言いますと、一つは議会と市長が合意した「より良い条例案を作る」ということが出発点になっているということで、そうしますと、やはり、より良い条例を作っていくということがこのコンセプトに入ってこないといけないと思います。つまり、全国的には色んな自治基本条例が出てきていますから、全国の進んだ経験から学んで作っていくということが入らなければいけないのではないかと思います。 それから、市民にとって使い勝手の良い、今日からすぐ使える市民のための条例にならなければならないと考えます。 もう一つ、なんといっても市民の中にこの検討委員会の討論を返していく、中間報告をしていく。そして市民の意見を聴いて、より良くしていく、こういう市民とのキャッチボールをして作り上げていくという過程が必要だということを

	このコンセプトの中に是非盛り込んでいただきたいと思います。
山　形 委　員	西村委員の言われました全国の進んだ条例を学んでいくということは、ついついおろそかになってしまいがちで、条例を読むという機会が少なくなりがちですが、そういうことも随時入れてもらいながら、それから検討委員会の議論を市民に返す形で、公開討論等といったことも今後、必要になるかと思います。そういうこともタイトなスケジュールの中で出来る限りやっていただけたらと思います。
山　口 会　長	市民にとって使い勝手がいいものにしていただきたいのはもっともなご提案だと思いますので、そのようにしていきたいと思います。また、この委員会だけで作り出すのではなくて、出来れば中間報告で市民の意見を聴いて、最終的なものにしたいというのは、これもごもっともだとは思いますが、前回もお話ししたと思いますが、スケジュールの問題もあって、なかなか十分な時間が取れそうもないと思っています。検討委員会で出てきたものは、市民に対する出前講座や説明会等がございますので、検討委員会での作業の後に行うということでよろしいのではないかと思います。 それと他都市の先行事例から学ぶこともしたいと思いますが、一つ議論になりそうなところが、先行事例から学ぶのはよろしいのですが、他の自治体で、よさそうなところは入れていくとしますと、ボリュームが大きくなってしまいます。 ボリュームが大きくなってもいいという考え方もあるかと思いますが、わかりやすい、簡潔な条例にするという考え方もあります。条文が膨大になってくると、どれが重要な条文かなどを条文上で表現するのは少し難しいような気がします。 そこで、原理・原則といったものは必ず入れる、しかしながら、具体的な方策といったものは、この条例では頭出しをして、他の条例に載せたり、他の施策に生かすという方向性もあるかと思います。 まとめるためのコンセプトとして、簡潔性、それを具体化する方法として、理念・原則は盛り込むが、しかしながら、他の法令等に記載されているものは盛り込まない、という整理を正副会長試案ではしております。違った考え方に立った方が良いという風になれば、それはそれでそういう考え方もあるかと思いますが、他都市の条例を学ぶということと、条文に入れ込むことの間には距離があるということを踏まえながら、議論をお願いしたいと思います。
荒　木 副会長	私も試案作成で意見を述べましたが、私が一番気になっていますのは、市民にどうしたら非常にわかりやすい、また活用しやすい条文になるかという点です。我々のように、大学で研究する形のものを、市民にいきなり投げかけてしまってよろしいのかどうか、という気がしておりまして、大体、こういう自治基本条例のような基本的な内容を示す条文の数としては、３０～３５条程度が、市民が飽きずに、興味を持って条文に目を通せる範囲ではなかろうかと思います。

	私は行政学をやっておりますが、行政学を研究している専門家でも１００条を超えるととてもではないが、読み通せないのです。 そういう感じになってしまいますので、出来るだけ簡素で、条文の数を少なくして、わかり易くすることが必要であり、そうすると、どういう表現の仕方、表示の仕方をしているのか、章の取り方をしているのかという点が大切になってきます。それを先行事例から学ぶべきだと思います。 それから、会長の方から説明がありましたが、今まで議論してきました個々の事例を追いかけてあとづけしてまいりますと、個別法律や個別条例にもとづいて、執行段階で実施できるようなものは、個別法律や個別条例、基準などにお任せにしていけば、自治基本条例はかなりスリム化出来るのではないかと思います。ただ問題は、その時に調整すべき条文はどの辺りに入れ込むべきかということが、ちょっとだけ抜け落ちている感じがします。この辺りは林委員に教えていただかないといけないかと思っております。
山　口 会　長	そういった問題があるということがお分かりいただけたかと思いますが、コンセプトの議論ですから、抽象的だということは当然だと思うので、出来ればもう少し中身の議論をしていく中で、具体性が出てくるとわかりやすいと思うので、そういう方向で進めてよろしいでしょうか。
田　中 委　員	コンセプトは、正副会長が今までの１０回にわたる議論の流れを汲み取っていただいて、作っていただいているという前提で、我々は読めばよいのではないかと思います。 私は、基本的にはこの５項目のコンセプトでいいと思います。この考えで、他の都市の具体例と言っても、個々の項目ですから、項目を協議する際に整理しないと、こういうところで時間を食っていますと、肝心なところがどんどん遅れてくるということになりますので、早く整理してほしいと思います。
西　村 委　員	正副会長試案のコンセプトを絶対化すると色々ひずみが生じてくるので、絶対化しないことが大事です。だから、コンセプトは一応あったとして具体的な条例の中で論議をしていくということでいいと思います。それから、必要なものは皆出し合った上で色々省くものが出てくると思いますので、必要なものはまず俎上に載せて、議論するという原則を確認することが大事だと思います。
山　口 会　長	このコンセプトは、正副会長が条文項目を取るか取らないかを考える際の基本的な作業指針という位置づけです。各項目を議論する中で、その結果として違ってくることもあると思っています。 こちらで考えていたのは、３番のところの基本理念・基本原則の手法のところです。このあたりが今後の議論の焦点になるかということで、この話を終わりたいと思います。 では前文から協議してまいりたいと思います。

	前文は条例制定の背景だとか、自治の基本原理、条例制定の意義といったものを述べたものでして、まず、資料４に記載しておりますように、「熊本市がどういうまちであるのか」ということで地下水や熊本城等の遺産や文化のことについてを、次に「熊本市の自治を今後どのように進めるのか」ということで、その原則となる情報共有、それから参画、協働、そして最後に「自治基本条例制定の意義」ということで、地方自治の本旨の実現だとか最高規範性などといったものを盛り込んではどうかという整理をしております。他都市の前文を見ても、ここは文章力というか、格調の高さも考えなければならないし、盛り込むべき内容もある程度は必要ですが、１ページも取るのは少々まずいので、もう少し後に、文案を事務局である行政側に作ってもらって、それをここに出してもらうということでいかがかと思っております。 ご意見をお願いします。
田　中 委　員	条例を読む市民の方は前文を読むと思います。ですから前文を読んで、自分たちに非常にかかわりがあるということを認識させる文章が必要だと思います。 そのため、資料４の（１）の地下水等の環境だとか熊本城の歴史等、こういったものは、私はあまり必要ないと思います。こういったものが長々と書いてある前文がありますが、本当に市民が知りたいのは、情報共有だとか参画、協働で、こうしたことが今から自分たちにどういうかかわりをもってくるのかや最高規範性をわかるように文章を書いていただきたいと思います。
林 委　員	前文については、盛り込んでいただきたいということが何点かあるのですが、それを入れ込んだ形で行政の方で前文の案文を作っていただくのは、やぶさかではございません。 今後における自治基本条例は、まちづくり条例から、主権者である住民の信託に基づく市議会及び首長の設置、それから市議会及び首長が住民の信託に基づいて自治体の憲法である自治基本条例を守っていくという意味での自治の基本理念、この関係の位置づけを明確にしておかないといけないと思います。 もちろん田中委員がおっしゃった情報共有や参画、協働も大事ですが、１０年前のまちづくり中心の自治基本条例の流れからそろそろ卒業し、今の憲法を頂点とした住民自治・住民主権の位置づけ、信託に基づく二元代表制による市議会・市長の設置ということが一番大事だと思っております。
山　口 会　長	前文に盛り込むべきでかなり大事な提案をいただいたと思っております。 そこで、信託ということをどう捉えるかということで、荒木副会長から協働と信託の関係についてご説明いただきたいと思います。
荒　木 副会長	なかなか微妙な領域の問題でして、信託というのは、一般市民が選んだ方に自分の意思を預けて、その地域社会を治めていただくという形なんですが、その人たちだけで、地域社会を全部治めていくことが可能なのかと言いますと、社会が

	複雑化していくにつれ、とてもではないが、我々が一票を投じた市長や議員からなる市議会が十分に機能したとしても、全部果たしきれるということにはなっていかず、限界が生じます。 　ではそれをそのまま放っておいていいのか、というと日常生活が大変困ったことになってしまいますので、放っておいてはいけないのです。 　そうしますと、一体誰がその問題に対して取り組んでいくのか、私たちが選んだ市長や議会の方たちとともに、私たち自身も何らかの形で取り組んでいかなければならないのではないか。 　私たち自身という時、一般市民の中で、集団・グループ・組織を作って、問題解決に取り組むケースも出てきておりますし、そうしたものと既存の機関とが一緒になって、課題解決に取り組むケースも生じてきております。 　それによって二元代表制の信託統治の不十分な点をカバーしていくという点において、参画･協働という領域の問題が出てまいります。 　これは、現行制度として信託統治の制度があるので、参画・協働をやってはいけないということではなく、やってもいいということです。 　それは林委員の専門ですが、地方自治法の９５条に、小さな自治体では、議会を置かずに住民総会を開いて自治決定が出来る。これは直接民主制であり、直接請求制度も地方自治法にもあるので、そういう形で直接的にやれる制度もあるのだけれども、それでも尚且つ限界が発生する。それを私たち一般市民が出来る範囲で取り組んでいく。それが組織的な取り組みで、他の機関と一緒に取り組んでいこうということです。そうやって自分たちの目の前に発生する問題を解決していく、それが参画から協働へという形になり、現行の信託統治の不十分な点、限界をカバーしていくということになる、このことが参画・協働が必要になるという理由です。前文の中で、議会や首長がいるからそれで十分やっていけるというだけではなく、信託統治を補完する意味で協働・参画があるというニュアンスを前面に出しておくということです。
山　口 会　長	ご説明いただいたように、信託を敢えてここでは入れていないということです。協働・参画については、学会でも議論していて、信託派からすると協働は胡散臭いという見方もあって、協働派はこれに対して色々反論していまして、多少距離は縮まってきているのかと思っているのですが、それでも前文で書いて出すのは、かなり上手く、きめ細かく論述しないと書けないので、馴染まないと思っています。 　敢えて信託を入れないという選択をしているということです。
西　村 委　員	荒木副会長の話を聞いて、これは信託の理論、信託された議会と市長が、市政を運営するということで、信託のことが入れられるのかと期待したのですが、会長は出さないと言ったのは、私には奇異に感じました。

	国民主権が前提にあって、信託議論をやっているのですから、だからこそ信託を入れてもらわないといけないと思います。
荒　木 副会長	西村委員がおっしゃることはわかりますが、私も会長も、信託されているという考え方は当然のことだと理解しております。しかし、詳しく説明しなければ入れにくいですので、参画・協働のほうで入れ込み、信託概念のニュアンスが出るような形にもっていったらというのが会長の意見だと思います。
田　中 委　員	西村委員がおっしゃっていることは、市議会とか市長とか補助機関は、市民の信頼のもとに仕事をお願いしてあるということを、我々市民、それから市議会議員、行政の方に改めて認識してもらうということを書いてもらいたいということではないですか。
西　村 委　員	そうです。
山　口 会　長	整理しますと、議会の議員、それから首長等については、責務規定のところにも出てきますが、それだけでは不十分なので、前文にも書くということですか。
山　形 委　員	前文は、それに絶対従わなくてもいいという位置付けであったと思いますので、この信託ということについては、私は「２　目的」なり「３　自治の基本理念」で話すべきだと思います。 また、信頼に基づいてみたいなことぐらいまでならいいですが、信託という言葉のバックにすごく沢山の理論が控えているようですので、そのことを前文に載せて意味があるのかなと逆に思いました。どうでしょうか。
原 委　員	前文の考え方ですが、自治基本条例をなぜ今ここで熊本市が作るのかというような決意を述べていくべきだと思っています。 そのために、この条例制定の背景でありますとか、それから自治の方向性や基本原理といったものを入れていくということで、これまで色んな議論がありましたし、先ほど、山形委員や田中委員がおっしゃいましたように、個別に議論をしていく部分もかなりあろうかと思います。 前文が、決意を述べたものという捉え方をするならば、これまでの検討委員会での意見を踏まえたところで、いわゆる提案者である市長に任せるということも１つの手法ではないかなと考えております。
西　村 委　員	信託を述べると非常に大変だというけれども、川崎市の自治基本条例では、前文に「私たち自身が、このような地域社会の抱える課題を解決する主体であることを改めて確認するとともに、信託した市政が、私たちの意思を反映して行われるよう、その運営に主体的に参加します」となっています。それから、三鷹市は、前文の最初に「主権者である市民の信託に基づく三鷹市政は、参加と協働を基本とし、市民のために行われるものでなければならない。」と書いてあります。他都市でも、このように明記しているところが沢山あるわけですから、日本国憲法

	の精神なり条文から見れば、当然のことだと思いますので、やはり信託に基づく市政というものを明記する必要があるのではないかと思います。
山　口 会　長	具体的にどうもありがとうございました。 整理としては、そういうことが入っている事例もあるので、少し工夫をしてくれという要望と受け取って宜しいでしょうか。
林 委　員	行政学の大権威である西尾先生が携わった三鷹市の自治基本条例には、ちゃんと書いていますから。
松　崎 委　員	学問的なことは全然わからないんですけれども、逆に言うと、信託された市長や議会、議員がいるわけですから、市民の力は必要ないんだよと言われてきたのが今までのような気がしています。 先ほど荒木副会長の説明を聞いて、だから入れなくてはいけないという西村委員の意見もわからないではないですが、私はあえて、だから入れなくていいんだと思いました。私たちは今まで市民活動をやってきて、そんなの行政がするからしなくていいとか余計なお世話とか、そういうふうに、どちらかというと排除されていたほうだと思っています。自分たちの団体、グループで、自分たちの目的を達成するためにやっている活動も、行政とバッティングをしたり、議員と全くかかわりの無いところで活動をしていたりということで、私も選挙に行っておりますし、信託した人がいる訳ですが、必ずしも意見が反映されているとは言い難かった。 この条例ができることによって、私たちの活動なり、そういう色々な想いというものが、より明確に出来ることを保障されるという意味で、この条例に対して期待をしている立場からすると、より使いやすい、より私たちの身近にある条例ができるのであれば、前文にあえて入れなくても構わないと思います。信託は当然です。そのために選挙も行っていますし、投票して選んでもいますから、信託されているのは十分自覚をしていただきたい。 信託については、個別の条文の中で盛り込むというのは賛成ですが、前文にあえて入れないということを委員長、副委員長がご提案をされているのであれば、入れなくても構わないと思います。
西　村 委　員	いわゆる自治体の憲法と言われている自治基本条例を作る場合に、何を基準にして作るかですが、多数決で作るのではなく、筋を通さなければいけないと思います。やはり憲法の精神に基づいて作っていくという原則を確認しておくべきだと思います。そしてそれを明記していかないと、いつまでたっても熊本市は変わらないと思います。
山　口 会　長	そのとおりだと思います。 しかし、何が基準なのか学説の状況を見ても分かれており、この検討委員会でも同じように違った考え方があることを確認したということです。

西　村 委　員	学説の中には色々あると思いますが、大多数の憲法学者はこの信託というものを否定するという方向で進んでいるのですか。
荒　木 副会長	信託を否定しているのではありません。当然、前提としております。それで十分ではないところを、色んな形で編み出して対応してきているというのが現状です。 その取り組み方が遅いと、市民生活が困るわけですから、だから遅くならないように補完するそういうシステムを条文の中に謳っていく。これは個別の条文の中でいいと思います。 ただ前文の性格として、高らかに決意を謳い込むという場合に、どこまでの範囲を謳い込むかですが、これは、表現上の問題ですので、１０字以内で収めることができれば、そういう知恵を出してまとめていけば良いと思います。それだけの話ですので、あんまりガタガタ言う必要もなかろうと、僕はそういうことだと思っています。
林 委　員	三鷹市の自治基本条例は、よく出来ていると思います。
山　口 会　長	信託については、入れなきゃ駄目だという意見は聞きました。でも、場合によっては入れなくてもよいのではという意見もありました。そこまでの了解は宜しいですか。 （一同了承）
西　村 委　員	入れなくてもいいと松崎委員は言っているけれども、信託されているということは認めているのですよね。
松　崎 委　員	当然です。
山　口 会　長	今の議論は、前文の中に入れるのか入れないのかという議論で、信託が必要か不要かという議論ではありません。信託についての了解はあると思っていますが、前文の中に入れるかどうかということについては議論があるだろうという整理です。
寺　本 委　員	他都市の事例ですけど、信託については、入れたところもあるし、入れてないところもありますので、前文が出来たときにまた議論していただければと思います。
山　口 会　長	前文につきましては、条文が出来た後、再度議論するということにさせていただきたいと思います。
西　村 委　員	前文を書くときに林委員は行政に任せたらいいとおっしゃるけど、私は、検討委員の中で条文を書く人を選んではと思います。それでもなお出来なければ、林委員の言うように行政にお任せすればいいと思います。
山　口	新たな提案ではありますが、前文は目的だとか全部に繋がってきますので、今、

会　長	この場で誰が書くべきなのかという話をする必要は無いと思いますので、次に進めたいと思います。 　それでは、次に「２　目的」の規定についてご議論いただきたいと思います。 　目的は、条例に規定する内容を明らかにし、最終目的を示すものですので、条例に規定する内容を明らかにするものとして、「(1) 自治の基本理念を明らかにするということ」「(2) 市民と市議会と市の執行機関等の役割を定めるということ」「(3) 自治を進めるための基本原則を定めるということ」、最終目的を示すものとして、「地方自治の本旨に基づく自治を推進し、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を目指すということ」を盛り込むという提案です。 　このことについてご意見をお願いいたします。
西　村 委　員	目的について、林委員と私が提案したものは、どういうふうになりますか。
山　口 会　長	“てにをは”の議論はしたくないので、あえて条文にはしていません。この考え方が了承されれば次のステップでは、条文化が必要になりますが、それをいつどこがやるのかについては、先ほど西村委員がおっしゃったようなことも踏まえまして、今の議論ではないということです。 　内容面ではいかがですか。
林 委　員	目的は重要ですので、入れ込むべきものについて、ちょっと申し上げます。 　入れ込むべき言葉としては、「自治基本条例が自治体の憲法として、熊本市における自治の基本理念と自治運営の基本原則を明らかにするのだということ」、「住民の信託に基づく市議会及び市長その他の執行機関の役割と責務を明確にするということ」、「住民自治による情報の共有と住民参画、協働の市政運営ということ」、それと「日本国憲法に規定する地方自治の本旨に基づく自治を推進すること」など基本的な原理・原則というのを目的の中に入れ込むべきであると考えております。 　もちろん接続詞等については、最終的に条文化するときにまた改めて検討するという事で宜しいのではないかと思っています。
西　村 委　員	目的については、「熊本市における自治の仕組み、自治の理念、自治運営の基本原則をまず定めて制度と機構を確立していくということ」、「主権者としての住民の役割を明確にするということ」、「信託により選ばれた市議会、市長、執行機関の役割」、「市政が住民の福祉の実現を目指していくということ」、「情報の共有の下で、住民参加を基本に行政運営をしていくこと。」、そして「憲法９２条の、地方自治の本旨に基づいて、組織、それから運営に関する事項を決めていくこと」という構成のほうがいいのではないかと思います。
山　口 会　長	住民の福祉の実現については、確かにその通りだと思いますので、どう入れるかまではともかくとして、そういったニュアンスがあったほうがいいと思いまし

	た。 　また、林委員のおっしゃった自治体の憲法という言い方についてですが、この検討委員会での了解があるのかなと思いました。自治体の憲法といったときに、他の条例との関係で最高規範ではあるんですけれども、運用の中の最高規範という話と、法的な意味の最高規範とは違うと思うので、憲法と言い切れるのか疑問があるところです。
山　形 委　員	自治基本条例という言葉の位置づけの説明として、憲法に似たようなものという言い方だったら通るのかなと思いますが、確かに憲法じゃないです。憲法という言葉をそういうふうに安易には使えないと思います。
西　村 委　員	地方自治体の憲法といって括弧をつければいいと思います。
落　水 委　員	自治体の憲法という言葉が、学術的に存在しているのですか。私は単なる近代造語だと思っており、イメージを伝えるための言葉としての認識しかないです。ましてや条文に書くなんてとんでもない話だと思っているほうですから、その辺を教えてください。
山　口 会　長	論文ですと、「いわゆる自治体の憲法といわれる」だとか、という形容詞です。
西　村 委　員	だから括弧ですよ。括弧を入れると。
山　口 会　長	それが条例に馴染むのかという話です。
田　中 委　員	元々、中学生でもわかるように書こうという話がありましたが、何か話がややこしいですね。目的で一番大事なのは、今、住民参加がないということだと思います。住民参加を得て、我々が選んだ議会だとか、行政と住民がいかに関わって、お互いに仕事がうまくいくようにということを書けばいいと思います。信託とか憲法だとか言ったら、あまりにも法律的な話になって、一般市民にわかりにくいものになります。もっとわかりやすい表現と、本当に市民が取っ付きやすく、こういうことになるのだなとわかるように書けばいいと思います。
西　村 委　員	今の学校教育を見ますと、小学校の５年生ぐらいから憲法の学習や人権の学習をやっていますから、市民は十分理解する能力はあると私は思います。 　だから、わかりやすくするために、括弧つきで「自治体の憲法」と書き、また、信託と主権も、当然書く。こういうことについて、市民は理解する能力を、これまでもこれからも持っていかなければいけないと思います。
寺　本 委　員	今は、目的を協議しておりますので、最高規範性については、前文で表せば十分だろうと思います。 　それから参画と協働は、運営の基本原則で書けばいいと思います。

山　口 会　長	他都市の条例でも、憲法という言葉を使わず、最高規範ということで、前文に書いたり、後ろの方に書いたりそういう工夫をしていると思います。最高規範については前文に入っているので、目的には入れないという提案ですが、そのような考え方でよろしいですか。 　（一同了承） 　ありがとうございます。 　次は「３　自治の基本理念」で、これは自治を進める際の基本的な考え方になります。 　試案では、これまでの議論を踏まえ「地方自治の本旨に基づき団体自治を確立し、住民自治の拡充・推進を目指すため、次の基本理念を掲げる」ということで「（１）熊本市自らの意思と責任のもとで自立した市政が行われること」、「（２）市民、市議会及び市の執行機関等が、相互に情報を共有し、信頼し合い、協働して市政が進められること」、「（３）一人ひとりの人権を尊重すること」、「（４）主権者である市民の意思を適切に反映した市政が行われること」、「（５）市民の自発的、積極的な参画により市政が進められること」、そして「（６）持続可能な循環型地域社会を実現すること」としております。このことについてご意見をお願いいたします。
原 委　員	「（４）主権者である市民の意思を適切に反映した市政が行われること」についてです。 　市民の意思を適切に反映した市政が行われるというのは大変重要なことだと思いますが、「主権者である市民」については、市民の定義を通勤・通学者や事業者も含まれているとした場合、選挙権等の権利も与えるのではという誤解も生じるのではないかと思いますので、ここは「地方自治の運営主体である」という言葉に置き換えたほうが良いのではと思います。 　それから「（６）持続可能な循環型地域社会を実現すること」については、熊本市基本構想の「まちづくりの基本理念」に「活力と魅力に溢れた誇りが持てるまちを築きあげ、次の世代へと引き継いでいきます。」ということを表現した部分だと思いますが、この項目は、個別分野の目標としては大切なことだと思いますが、自治基本条例の理念の中に入れることが適正なのかどうかというと、少し疑問が残るところです。
山　形 委　員	表現のところはなかなかわからないのですが、いわゆる住民とは違う市民にも、果たす役割はあると思いますが、市民がそのまま主権者というと違うだろうと思います。 　それと「（６）持続可能な循環型地域社会」についてですが、持続可能な社会づくりということは今の世界的な流れで、経済の分野でも、政治の分野でも、環境の分野でも、いろんなところで言われています。今までの条文には載っていな

	かったと思いますけども、この項目を盛り込むことは、私は画期的で、熊本らしくていいと思います。 　本当に危なくない、安全な社会を次世代に引き継げるのかという部分では、今でも疑問に思っておりますので、そのことを理念できっちり謳う必要はあると思っております。
山　口 会　長	まず最初に、「主権者である市民」という表現について、結論を出せればと思いますが、ご意見はございますか。
林 委　員	主権者というのはあくまでも、憲法９３条２項もしくは憲法９５条における住民ですので、住民の概念をきっちり定義の中で入れ込まなければならないと思っております。 　通勤・通学者については、主権者的な位置づけはなされていいと思いますけれども、選挙権も全く持たないＮＰＯ法人や法人、各種団体は、選挙権という意味での地方自治法の１１条概念、憲法９３条第２項、憲法の９５条概念からは外れてくると思います。 　したがいまして、主権者である市民という使い方については、市民をどう定義するかと関連しますので、若干検討する必要があるのではないかと思っております。 　それから、「持続可能な循環型地域社会の実現」というのは、国際的な問題でもあり、地域資源の有限性ということが大きな問題にもなっておりますので、入れるべきだと私は思っております。 　また、資料４の４ページの私の提案にも書いておりますが、これからの分権社会において政令市を目指している熊本市としましては、国や県との対等な関係で、いわゆる自立した市政運営、団体自治の実現と住民自治の原則を自治の基本理念の中に謳いこむ必要があるのではないかと私は思っております。
田　中 委　員	基本理念の中で、「主権者である市民」というのが今問題になっていますが、市民の定義を広くすることで法律的に問題があるというのであれは、主権者を省くということになろうかと思います。 　それから、６番の「持続可能な循環型地域社会」というのは、最終的な目標としては、当然、必要ですが、これは自治の基本理念ではなく、目的ではないかと思います。 　あくまでも、今、我々が作ろうとしている自治基本条例は、皆が一緒にうまいこと知恵を出しあって仕事をやっていきましょうということが基本になっていますので、ちょっと６番は位置がおかしいという気がします。
落　水 委　員	「主権者である市民」ということですけれども、どうしても違和感があります。「主権者である市民」という日本語は間違いがないと思いますが、私が違和感があるのは主権者ではなくて市民のほうです。執行部が元々提案している市民の定

	義の部分がどうしても、「主権者である市民」に該当しなくなっているところに矛盾を感じます。「主権者である市民」というのが、矛盾を感じないようにしたほうが私はいいと思っているのです。 　市のエリアの中で市域外から通勤・通学されている方を市民と定義付けするという考えもあるのかもしれませんけれども、実際問題としてこの自治基本条例により、色々なところで拘束を受けることにもなるものですから、それを市民という言葉で一括りにするのは法の体系の中で越権のような気がします。 　でも、何らかの協力はしてもらいたいなという素直な気持ちも人情として存在するものですから、反対に「主権者である市民」の「市民」の部分を私は考えていただければと考えております。
山　口 会　長	１つの整理として、「市民の定義」を今のまま広く捉えるのであれば、「主権者である市民」というのはちょっとおかしいだろうということは、全員一致だったような気がします。もう１つ、ここでいう「市民の定義」を、今提案されている「住民」にイコールにするのか近づけるのかということになれば、「市民」の定義が変わりますので、「主権者である市民」というのもあり得るのかなという気はするのですが、これは定義のところをやらないと確定できない話だと思いますし、「市民」がどういった権利を持ち、どういった義務を課されるのかといったところとも関係するので、もう少し全体を見ないと１００％の確定はできない気がいたします。 　いずれにしても、今の定義を前提とすれば「主権者である市民」の「主権者」は取るということにしたいと思います。 　２つめ、「持続可能な循環型地域社会の実現」ですが、１つの提案は、「２　目的」の最終目的のところで、「個性豊かで活力に満ちた地域社会」という地域社会を修飾する表現があるので、むしろ、自治の基本理念ではなくて、１つ前の目的に入れたらどうかという提案です。 　表現はもう少し整理する必要はあると思うのですが、目的に持っていくということでいかがでしょうか。
西　村 委　員	「主権者である」を取るのではなく、「市民」を「住民」にすればいいだけです。 　「市民」の使い方はヨーロッパのフランス革命から来ているわけで、だから、ヨーロッパでは「市民」というのが当たり前ですが、日本では「住民」なのです。憲法の９３条第２項でも「地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」とあり、同９５条も「地方公共団体の住民の投票」となっています。だから、住民という位置づけが、これは憲法的な観点だと思います。それから、もう１つはっきりしとかなければいけないのは、住民でも、この憲法で言っている住民は自然人を言っていますが、地方自治法で言っている住民は、法人が入っています。それで、

	地方自治法は１１条で、後発で、いわゆる権利を明確にしたのです。 　だから、自然人としての住民という概念でもって考えていくと何の矛盾もないので、「主権者である」を取るのではなくて、「主権者である住民」に私は変えるべきだと思います。そうしないとこれまでの日本における「市民」の使い方、「住民」の憲法的な使い方から言って、これは非常に後退していることになるのではないかと思います。
山　口 会　長	ご意見はわかりました。違った観点からここをみますと、市外に住んでいて通勤・通学している人たちの意見というものを全く反映させなくてよいのかという点もありますし、「主権者である住民並びに市民」と書くこともできます。ご意見は一つのアイデアとして承りました。
山　形 委　員	通勤・通学者にもまちづくりに参画する権利がいると思います。通勤・通学者がゴミ拾いのボランティアなどにも一生懸命関わってくれているわけで、そういう人たちの中にも、こういう提案をしたらもっとよくなるだろうにと思っておられる方はいっぱいいると思うのです。主権者であるということで限定してしまうと、そういう人を逆に排除することになりはしないかと思います。「住民」という言葉だけでは狭いというか、「市民」と「住民」の間に垣根を作るような気がします。
山　口 会　長	言葉上は、林委員や西村委員が正しいと思いますが、一般の人が読んだ時に、何だか「住民」は主権者であって、我々「市民」は主権者ではないのかというイメージを受ける気がするので、どう表現するのかというテクニカルな話ではないのかと思います。
西　村 委　員	国民としての主権者と、地方自治体における住民としての主権者と２つあります。地方自治体における主権者というのは、土地に結びついてそこで住んでいるということが第１条件です。そこに住んでいることによって権利義務が発生するわけです。当然、行政からのさまざまなサービスも受けるし、当然税金も払う、その代わり水道を引いてもらえるということですから、国民としての主権者と、住民としての主権者は区別しなければならない。地方自治体ですから、当然ある一定の区域に住んでいる人がこの権利を持つというのは当然だし、それだけの責任があるわけです。 　市民会議案の地域説明会の際も、住民は、税金も払っているし、色々な責任を負っているのに、何でもかんでも「市民」にしていいのかという意見がありました。当然、通勤・通学の人たちはまちづくりに参加してもらわなければならないと思いますが、住民の主権者としての権利と分けて、通勤・通学者としての権利を付与すればいいわけです。そのためには、ちゃんと市民と住民の定義をしていくということになると思います。
田　中	住民だ市民だと書かれていて、そういうふうに理解してくれるのかなという気

委　員	がします。市民の意思を適切に反映した市政が行われるということで十分じゃないかなと、私は単純に思います。主権者であるということにそういう問題があるのであればあえて入れなければならないのでしょうか。自治の基本理念の中で主権者を入れないと、市民にとってこの条例がわかりにくいものになり、間違った方向に行くのでしょうか。 　市民と住民を区別しないと行動できないということはないと思います。だから、他都市の条例を見ても住民と市民というのをわざわざ分けて書いてあるところはないのだと思います。とにかく、もの凄く考えないと動けないような文章ではなく、あまり細かいことばかりではなくて、市民が読んですんなり頭に入るような条文にしていかないと困ります。
山　口 会　長	全体的なコンセプトをお話しますと、ここは自治の基本理念ですので、定義は後から出てきます。定義が出た後であれば、個別の市民、住民を分けるということはありだと思うのですが、まだこの段階では市民と住民が何なのかわからないので、自治の基本理念では、広めにとったほうがいいのではないのかと思います。
林 委　員	間違った条例を作っても仕方ないですよ、田中委員。何を言ってるのですか。 　定義の関係をちょっと申し上げます。 　住民と市民はものすごく違うわけで、憲法上も違いますし、権利義務の関係についても違いますし。
山　口 会　長	定義の協議に入ります前に、何故「市民」と「住民」についてをそこで言わなければいけないのかということをお話していただけますか。
林 委　員	「主権者」もしくは「市民」どちらかを消すか消さないかというところは、やはり重大な話になりますから。
田　中 委　員	基本理念の中で、「主権者である」という表現を用いた場合にどういった問題があるかということを教えていただきたいと思います。
林 委　員	「主権者である住民」と入れないと、憲法及び地方自治の理念から外れるということです。自治基本条例を作る場合、正しい概念を明確にし、二次的解釈を許さないことが定義の本質だと思います。
田　中 委　員	今の市民の定義でやった場合にそういう問題が起こるのですか。
林 委　員	主権者でない者も入れてしまって、権利義務関係について全部をまとめて一緒にすることは憲法、地方自治の理念から外れるということです。住民というものの概念を入れると、これは北九州市も自治基本条例の検討委員会でもはっきり言っています。
山　口 会　長	定義が出たその後に住民と市民を分けて書くということは私もありかなと思っているのですが、自治の基本理念という定義をする前の段階の条文に住民と市民を分けて書いてほしいということなのでしょうか。

林 委　員	定義は後で出てきますが、前に出てくる基本理念でも、整合性を持たせて書く必要があると思います。
山　口 会　長	「市民」は色々なところに出てきているので、たとえば（２）のところも、「市民、市議会」と書いてあるから、「市民、住民及び市議会」と書かないと不十分だということだと思いますが、そこまで書く必要があるのでしょうか。
前 委　員	基本的には市民と書いた定義が、すべての条例全部に当てはまると考えたほうがいいと思いますので、今、ここで言われている「市民」というのは、非常に広い、いわゆる「住民」以外も含めた市民という趣旨で書かれているという理解でいいということであれば、定義のところでもう１度整理をするという仕方もあるのかなと思っています。
山　口 会　長	「市民」という解釈については、一応、今は広い意味でくくっているので、決して不整合だとは思っていないのですが、ここで例えば「住民」と切り替えると不整合になってしまうということなので、「主権者である市民」という表現を削って、「市民」以下で通したほうが通りはいいのではないかと考えているところです。時間の関係もあるので、今日は「（６）持続可能な循環型地域社会の実現」までは行きたいと思っていますのでよろしくお願いします。
西　村 委　員	自治の基本理念はやっぱり体系化されなければいけないと思います。その点では、林委員の案にありますように、１番目には住民主権を明確にし、２番目は信託に基づく市政、いわゆる二元代表制の問題。それから３番目は人権の尊重と福祉の増進。４番目が持続可能な循環型地域社会の実現。５番目が市と県、国の対等な関係。この体系化されたものを自治の基本理念にもってくれば、問題はいっぺんに解決すると思います。 今、前委員もおっしゃいましたけど、主権者の概念は非常に大事な概念ですから、ここで取らずに定義のところで議論するということにした方がいいのではないかと思います。主権者を取ると山口会長はおっしゃいますけど、非常に大事な概念ですから、私は入れておかなければならないと思います。これは自治の基本理念の根本の問題です。大前提が住民主権、国民主権ですから、そこを申し上げたい。
山　口 会　長	わかりました。まだ議論が残っていますので、主権者を削るというのは撤回したいと思いますが、このまま議論を続けても平行線になるのではないかと思うので、多数決ではないのですが参考にしながら考えるために、「主権者である市民」を入れた方が良いという考えに賛成する方と、むしろ取った方が良いのではないかという方と、判断がつかないなという方、３段階で挙手をお願いしたいと思います。
西　村 委　員	定義をやってから考えればいいと思います。

田　中 委　員	今書いてある定義を前提として考えればいいのではないですか。
西　村 委　員	この定義では駄目だと言っているのです。
山　口 会　長	その定義が変わった時には、またひっくり返るかもしれないということですか。
西　村 委　員	だから、ひっくり返る可能性が十分あるのですから、定義の論議をしてからでも遅くないと思います。
山　口 会　長	わかりました。それでは、この件については、定義を協議した後にしたいと思います。確認ですが、６番目の「持続可能な循環型地域社会の実現」については、前の「個性豊かで活力に満ちた地域社会」と併せて、目的にもっていくことでよろしいでしょうか。
林 委　員	市と県や国との対等な関係はどうなるのですか。
山　口 会　長	それについても入れるかどうかを含めて、多少残すとさせていただきたいと思います。
寺　本 委　員	持続可能な循環型地域社会を実現することとか、子どもを健やかにしていくとか、人権問題とか、まちづくりにはいろんな項目がありますので、持続可能な循環型社会だけを目的や基本理念に書くことに違和感を持ちます。
山　口 会　長	「持続可能な循環型地域社会の実現」については、自治の基本理念からは削りまして、その内容を目的に取り込み文章化するという方向でいかがでしょうか。
山　形 委　員	持続可能な世の中をつくるというのは目的ではなくて手段であることをちゃんと理解して、この言葉を入れ込まないと意味がないと思います。目的に移してもいいとは思っているのですが、あくまでも手段だということを皆さんにご理解いただきたい。
山　口 会　長	「持続可能な循環型地域社会の実現」につきましては、もう少し議論が必要そうですので、次回に持ち越しましょう。
荒　木 副会長	時間が過ぎておりますけれども１つだけ私が課題提起をしておきたいので、皆さん方ご検討しておいていただきたいと思います。 それは、「３　自治の基本理念」の枠の中の１番最初の文章ですが、「地方自治の本旨に基づき、団体自治を確立し」というのが先に来ておりますが、私の捉え方は、憲法上は住民自治の拡充・推進を目指し、そして団体自治を確立すると理解していますので、次の検討委員会で議論したいと思います。
山　口 会　長	ありがとうございました。 まだ議論が残っておりますが、本日は、これで終了したいと思います。 **３　次回開催**

	次回の開催については、１２月２４日水曜日９時から、第１４回が１月２３日金曜日１３時半から、第１５回が２月１７日火曜日１５時半から、第１６回が２月２４日火曜日１４時半からですので、よろしくお願いいたします。 **４　閉会** それでは、これをもちまして本日の検討委員会を終わりにします。ありがとうございました。