第２回　熊本市自治基本条例検討委員会会議録要旨

日　時：平成１９年１１月１日（木）　午前１１時３０分～午後２時００分

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、木下委員、齊藤委員、下川委員、田中委員、寺本委員、西島委員、西村委員、林委員、原委員、村上委員、松崎委員、山形委員

欠席者：鈴木委員

山　口 会　長	１　開会 定刻になりましたので、ただ今から「第２回熊本市自治基本条例検討委員会」を開会いたします。 本日は日程等の関係で、開催時間が昼食時間にかかってしまいましたことを、まずはお詫び申し上げます。 次に、委員の方々の出欠についてですが、鈴木委員は所用のために欠席、また、荒木副会長と林委員は授業のために、村上委員は５分程度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時間程度を予定しておりまして、午後１時３０分には終了いた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、配布資料の確認を事務局からお願いします。
事務局	（配布資料の確認）
山　口 会　長	２　委員紹介 ありがとうございました。 次に、前回の委員会を欠席されておられましたお二人の委員をご紹介いたします。なお、前回の委員会では、各委員から、自治基本条例に対する考え方、想いをお聞きしておりますので、この際、自己紹介と合わせまして、お二人からもお聞きしたいと思います。 お一人、５分以内でお願いいたします。 まず、木下委員お願いいたします。
木　下 委　員	私の“想い”は、後程、プレゼンで一緒に喋りますので、自己紹介だけさせていただきます。 木下でございます。おはようございます。今は、東京財団というところで研究員をやっております。今回は、研究員ということと、前に佐賀の市長をしていて、行政の経営をしていた担当者ということもあってお声が掛かったのではないかと思います。学識経験という立場でございますので、この条例が必要かどうかということについてはあまり言及しないでおこうと思っておりますが、行政の経営の観点から、どういった自治自体の推進の仕方がどうあるのか、といろいろな観点からお話できればと思っております。よろしくお願いいたします。

山　口 会　長	ありがとうございました。 続きまして、田中委員、お願いいたします。
田　中 委　員	おはようございます。公募委員の田中でございます。 私は、市民会議の１００人委員会に参加しておりまして、２年間ほど条例について、いろいろ勉強してきました。今回は“最終的に市の条例を作る”ということで、長いこと携わってきた者の一人としては、最後まで見届けるのが責任だろうと思いまして応募しましたところ、幸いにも参加させていただくということになりました。 自治基本条例に対する想いはいろいろあり、市民の立場としましては、いろいろ議論はあるかと思いますが、やはり議会と市民、そして行政とが、いかに協力体制をとれるかが重要だと思っており、このことは今後の熊本市の発展に大きく影響してくるのではないかと思っております。現在、政令指定都市とか道州制という話も出ておりますが、そういう時代にも耐えうるような、１０年先、５０年先にも熊本市のバックボーンとして存在し得るようなものにしたいと強く思っております。よろしくお願いいたします。
山　口 会　長	３　学識経験者の意見説明 ありがとうございました。 次に、前回の委員会で学識経験者４人から自治基本条例に関する考え方やその必要性について話を伺うことになっておりましたので、順次、お願いしたいと思います。 なお、各委員が説明された後に、５分程度、ご質問等をお受けする時間を設けたいと思っております。また、学識経験者４人の全ての説明が終わりましたら、総括といたしまして、１５分程度、意見交換する時間を設けたいと思っておりますので、よろしくお願いいたします。 それでは口火を切るということで、私からお話させていただきます。 私のテーマは、次第の方にありますとおり「各自治体の自治基本条例について」です。 まずは「自治基本条例とは何なのか」という話をいたします。 申し訳ありませんが、レジュメ等はありません。 自治基本条例を類型化しますと、１つには「住民の権利のカタログを示す」といったパターンがあるかと思っております。しかしながら、これが現在制定されているものにあるかというと、現実には制定はされておりません。ただ、案としてですが、議会に上程されたことはありまして、それが前回お話いたしました１９７３年の川崎市の“都市憲章条例案”です。この都市憲章条例案は、住民が最低限度の生活を営む権利や住居を有する権利などを定めようとしたものです。これについては、日本国憲法の中でも基本的には規定されているところでもあり、

	“国民の生存権を守る”ということであれば生活保護といった法律があります。しかしながら、生活保護の運用を見ますと、保護率といったものがあり、これを全国で見ますと１０倍程度差が生じています。このように“国民の生存権を守る”ということが、憲法により、また、それを具体化した生活保護法によって基準等が定められていたとしても、自治体によって運用が違ってきているのです。場合によっては違法と思われるような運用が見受けられ、ある自治体では餓死者が出たとも聞いております。このような中で、自治体が“どのような運用方針でいくのか”ということを定めることは、それなりに意味があると思っております。 　また、“衣食住”という観点では、“住む権利”というものがありますが、これについては、ホームレスやネットカフェ難民などのいろいろな問題があり、行政がそれにどういう方針で対応していくのか、そのような観点の原則を自治基本条例で定めるというパターンもあろうかと思います。 　しかしながら、このような憲法のような自治基本条例は、不必要だという意見もあります。また、人権については、各自治体で規定して保障するものではなく、人類普遍の原理であると考えたときには、これは国の憲法に規定してあるので、必要ないという考え方もあると思います。 　２つ目は「自治体組織のあり方を定める」というパターンです。 　このモデルはアメリカの“ホームルール憲章”というもので、日本の自治体が自治基本条例の前身となる都市憲章というものを作ろうとした際に参考としたものです。アメリカの地方自治制度は基本的には州が定めておりますが、一定の力のある市については、自らが自治体の組織を定めることができるということを州が承認しております。アメリカの場合ですと、シティマネージャー制度というようなところもございます。このように自分達の代表を決める方法、自治体の組織を決める方法を自治基本条例で定めていくというようなパターンもあると思います。 　しかしながら、日本の自治体制度の場合は、地方自治法でかなり詳細に定められておりますので、自治体組織のことを自治基本条例で定めることは難しいと思います。 　これにつきまして川崎市では、市民オンブズマン制度を作っております。これは行政をチェックするための機関でありますので、当初は行政の中に置くのではなくて議会の中に置きたかったのですが、地方自治法の解釈上難しいということで断念しました。ところが、だんだんと組織制度の緩和といったものが、地方自治法の中でも進んできており、最近神奈川県では、施行時期は留保となっておりますが、知事の多選禁止条例が出来ております。このような条例は、個別の条例で定めるのではなく、自治基本条例の中に定めるということもひとつの考え方だろうと思いますが、なかなか、現実的には、こちらの方もできていないパターン

	であります。 　３つ目は、「行政運営の基本原則を定める」というパターンですが、これは既に出来ている自治基本条例の多くが、このパターンだと思います。 　４つ目は、「議会のあり方を定める」というパターンです。これはブレイクダウンしていけば、議会基本条例というのが結構できてきていると思いますが、個別の問題はともかくといたしまして、“大きな原則を定める”というのがあると思います。 　５つ目は「市民のあり方」で、これは市民の責務を定めるということで、これも論点になっているかと思います。 　この５つのパターンのうち「行政運営の基本原則」についてはお分かりになると思いますので、ここで「議会の位置づけ」について２つのパターンを考えてみました。 　１つは「住民と議会が行政を監視する」というパターンで、住民の代表者が議会であって、その議会が行政を監視するというものです。 　もう１つは、「住民が行政と議会を監視する」というパターンで、議会は、住民の代表者として行政を監視するとともに、自分が監視される側に回るというものです。 　ここで大きな論点となるのが、議会のスタンスで、そのことによって自治基本条例の性格が変わってくるのではないかと思います。例えば、住民投票をするということになってきますと、これは住民が任せられないといったときのパターンです。ところが、「住民と議会が行政を監視する」というパターンであれば、議会というのは住民の代表者でありますので、住民投票の規定は要らないということになってくるかと思います。自治基本条例の中で議会をどのように位置づけるかによって、項目が変わってくるということです。 　時間の都合もあり、私の話はこの程度にさせていただきます。 　何かご質問等があればお受けいたします。
山　形 委　員	アメリカの「ホームルール憲章」という言葉と、「シティマネージャー」制度について、もうちょっと説明をお願いいたします。
山　口 会　長	日本の制度ではないのですが、アメリカには自治体の執行機関の置き方がいろいろあります。例えば議会の議員が選ばれて、委員長が選ばれるのですが、その委員長が執行機関の長になるというパターンが結構あるのです。だから執行機関の長は、ほとんど議会の議員の兼職になります。そうしますと、執行機関の長の選び方で、行政の専門性といったものが多少軽視されることにもなってしまいますので、そこを補うために、議会が自分達の執行権をシティマネージャーというものに委任しまして、その人に仕事をやらせるというのが、シティマネージャー制度です。このように自分の市では議員の中から市長やシティマネージャーを選

	んでいくというところもあれば、市長は別に選ぶというように、いろんな執行機関の置き方があるので、それを定めるのが自治の形だと考えます。
山　形 委　員	それは地方自治法には抵触しませんか？
山　口 会　長	もちろん抵触しますので、日本ではできません。 現実的には、「３」「４」「５」については日本の地方自治制度の中で問題なくできる制度ですが、「１」についてはいろいろな問題があって実際には作られていないパターンということであります。 他にお尋ねがなければ、次に木下委員、よろしくお願いいたします。
木　下 委　員	私は前回欠席をいたしましたので、その“想い”という部分について前半、お話をさせていただきながら「行政運営と自治基本条例」ということについてお話をさせていただきます。 私は佐賀の市長を６年間やっておりましたので、その時の経験を踏まえた話、それから、現在は、実は省エネとＩＴのベンチャー企業の経営陣に入っておりまして、民間的な手法、私が分析で使っているのはマッキンゼー流の分析を使うんですが、その基本的な考え方で行政の運営において自治基本条例がどんな考え方をしたらいいのかということをお話ししたいと思います。 それから、私はこれまで熊本市の中で議論されてきた歴史を知りません。また、自治の推進のためにとられてこられた政策を詳細に把握しているわけではありませんので、若干、的外れなことを言うと思うんですが、それはお許しをいただければと思います。 お手元を見られても結構ですし、スクリーンを見られても結構なんですが、“想い”の部分なんですけれどもね、まあ正直言って、市長になった時に、当たり前のようにあるべき情報公開条例も佐賀市にはなくて、また、４年に１回しか市長が市民のところに出向いて行って話をするといった機会がなかったものですから、最初の１年から２年にかけて情報公開条例を整備したり、それから昭和の合併の際に佐賀は１９の町村と合併しておりますので、１９の小学校区ごとに自治会がございます。そこで「市長と語る会」というのを実施いたしました。しかしですね、これは私、非常に理想に燃えて入ったんですが、現実はですね、“大陳情大会”でございまして、とにかく「この道路の穴がほげとる」とかですね、「この川の整備は一向にしてくれん」とか「１０年前にした約束が全く実行されない」といったような大陳情大会でありまして、思ったようなですね、市民と執行部側が対等の立場に立って意見交換をするということは全くできませんでした。 これは、だいたい３年位その状況が続きまして、しかも残念なことに、年々参加者が固定化して減少していくという、平日も夜７時からやったり、土曜日にやったり日曜日にやったり色んなことで手を変え、品を変え時間帯を変えて、ＰＲ

	もだいぶんやったんですが、残念ながら自治会長さんから声が掛かった方中心で、そういった方々も“まあよかろう”ということで、だんだん来なくなってしまいました。 　実際、佐賀の住民自治のレベルはどうかと言うとですね、実は非常に停滞をしております。これは今も状況は変わっていないと思います。非常に自治会が強くてしっかりしているというふうに言われていたんですが、残念ながらそれは７０歳以上の非常に公共心の強い方々の努力で支えられております。ですから、この層が、もうそう長くないうちに抜けますので、この方達が抜けられた後、おそらく自治会を中核になって支える方はいないだろうと心配しております。団塊の世代はうまくその後を継がないようですね。 　それから婦人会もですね、保守的だとか何だとか言われて若い方を中心に入って来なくなりまして、１９ある校区のうちで婦人会が無くなったものが４つか５つございます。そして民生委員や児童委員、なり手が少ないです。本当に四苦八苦しておりまして、非常に辛い仕事が多くなってきたこともありまして、無理やり頼み込んでやっていると。消防団も同様でして、定員を満たしているところがかなり少なくなってまいりました。これも、高齢化が進んでおります。これが実態なんですね。 　しかも、大変残念なことに住民の基本的な義務である選挙の投票ですら、だんだん行かなくなってきていてですね、それでも一応７０％前後の投票率は私が負けた選挙の時もあったんですけれども、じりじりと下がってきております。ただ、悪いことだけではなくて、地域横断的なボランティア活動、今、ＮＰＯというふうに新しい制度がその後できましたけれども、そういったこともだんだんと芽が出てきている。ただ、やはり従来の自治会や婦人会が担ってきたところを補うほどには大きくはなっておりません。 　で、これにはですね、佐賀市役所側にも問題が当時ございまして、まず、住民に十分な情報を提供していなかったんですね。広報誌は月に一度、その後月に２回に変えましたけれども。月に１回ですと住民の意見を聞くタイミングを外してしまいます。印刷にかかる時間も考えると最低でも、まあ本当はですね、１０日に１回くらい出さないと、きちっとコメントを聞くといったことはできないですけれども。 　それから住民が意見を出すルートも整備されておりませんでして、私が市長をしておりました時に、住民の方からの苦情に返事を書きましたら、大変驚いたと。返事が来た、ということで驚かれました。聞くとですね、住民らの手紙には返事を出さないというのが、当時の佐賀市役所の習慣だったと。 　それから、もっと根源的なことなんですが、住民が政策決定に参加する仕組みがなかったですね。ですから、これは、市議会議員の方がいらっしゃるんですが、

	結局本当に困った時に頼るのは有力な市議会議員を知っている人が何とかそこにお願いして市役所にねじ込んでですね、本当に困ったものを助けてもらうというのが当時の実態です。で私はこういうことを見たときにですね、やっぱり市議会議員の方というのは、住民の声を行政がしっかり聞かない限りは絶対に要るな、ということを確信しております。 　それから、これは今も残念なことに変わっておりません。ＮＰＯセンターを作りましたけれども、ボランティア団体を市の職員が対等のパートナーとして見ないです。これは県庁職員もそうです。全部見下しています。これは早く変わらないといけないんですけれどね、変わらないですね。 　それで、やったことはですね、住民が政策決定に参加する仕組みを導入しております。佐賀市には１９の校区がございますが、校区単位で完結するような道路整備、河川整備、こういったものについては、自治会に点数を付けていただいて優先順位を出していただいております。これはですね、実は自治会にとって非常にきつい仕組みでもあります。年に１回自治会長さんがコロコロ変わるようなところはいつまでたっても中で調整が進みませんので、現実に整備が遅れ始めました。一方で、大変積極的な自治会長さんがいらっしゃる所は、用地確保の調整をしたり、住民の内部の意見を調整するんで道路整備が進むと。ということでやっております。これは今も実施されています。 　それから、小学校の校区ごとに市役所が公民館を設置しております。人口が当時１７万ですが、１９の公民館がございまして、管理運営は、市の直営、お金を渡して、だったんですが、もう全部自治会にお任せしようと、そしてどう運営するか、お金を渡してですね、好きにやってください、というようなことに切り替えております。 　この１と２は何のためにやったかというとですね、要は、住民の皆さんは、今まで市役所の仕事で“何かを調整して決定して責任を負う“ということが全くなかったんですね。それで、その練習も兼ねてやっていただくということでやっております。 　ですから、ある自治会に行った時に、自治会の方が「道路や学校の整備をやってくれ」と次から言われたんでですね、「どっちが先ですか？」と、言われたらみんな黙りこくってしまったということが当時あったんですけれども、そういったことがあるようではやはり住民の自治というのはですね、単位自治会ですらできないのだったら、市役所全体の自治なんか進むことはないと思っております。 　一方で、横断的な活動もやはり促進していかなければなりませんので、市民活動支援センターというものを作ってですね、５年前ですね、管理運営もＮＰＯに委託をしておりますが、やはり携わっているＮＰＯに聞くとですね、「相変わらず“安い賃金で市役所の代わりに働いてくれる団体だ”という見方で見られている」

	というふうに不平をこぼしておりました。 　で、私が自治基本条例についてどう思っているかというとですね、私は基本的には中立でございます。佐賀市役所の場合は、自治基本条例の制定は後回しにいたしました。平成１４年当時に“九州で一番で制定するか”という案もあったんですが、残念ながら皆さんもご存知のとおり、即効性はございません。佐賀市においては、住民が政策決定に参加する仕組み、それから情報を提供する仕組み、そういったものが満足に整っておりませんでしたので、実態を変えるということを優先いたしました。それには別の理由もございまして、要はですね、今日は熊本市の職員の皆さんが後ろにおられますが、要は職員のマンパワーというものは限られていてですね、やっぱり新しい問題や難しい問題をやるには、やれる人間というのは限られているんですね。で、それと熊本市と違って大変財政が厳しかったということもありますし、第３セクター商業ビルが破産したとかですね、そういう他の懸案事項もございまして、そちらの方に優秀な職員を振り向けるという政策判断をしております。ですが、これは地域地域で事情が違うんでですね、どういう判断をするかというのはその自治体によって決められるものだろうと思っています。 　でまあ、こういった話をすると、自治基本条例って何なのかという話になるんですが、私が自治体の経営という観点から考える時には、これはあくまで政策目標を実現するための手段に過ぎないと思っております。あくまで手段ですね。手段でも、“重要なのか軽いのか”という程度はありますが、手段だと思っております。 　で、経営コンサルタント的な分析をいたしますと、まず“住民自治の現状がどうなっているのか”とそこをきちっと把握して、“それをどうしたいのか”ということが目標がない限りは議論が空転するのではないかと思います。 　私は安倍首相の「美しい国」という言葉が大変好きだったんですが、残念ながらそれをさらに具体化した目標がなかったんですね。ですから、そういったきちっとした目標を定めて、その目標のためにどんな政策を打ち出していって、どれから先にやるのか、ということの整理が必要だと思っています。 　で私が事務局を通じて入手した資料をいくつかご紹介いたしますと、残念ながら、住民自治の大前提である「選挙に行く」ということ自体が既に形骸化しつつあるようですね、まあ、形骸化というと言い過ぎですが。市議会議員選挙という一番身近な人を選ぶ選挙でも、投票率が５０％を割っているというのはいささか驚きました。で、市長選挙であっても５０％前後ということで、非常に残念なことなんですが、半分程度の市民が最低限の義務を果たしていないと・・・。これは、私が今住んでいる横浜は投票率が４０％を切りますので、もっと悲惨な状況なんですが、こういったことはやはり認識しておくべきだろうと思います。

	で、これはホームページをきっちり見たわけじゃないんで良く分からなかったんで「？」マークを付けておりますが、自治会がどんなふうに政策決定に関わっているのかとか、消防団なんかはどうなのかとか、パブリックコメントを出したときに意見は来るのかとか、残念ながら佐賀市ではほとんど意見が来ませんでした。それから、住民に対して、総合計画の進捗状況などが説明してあるのかどうか、更には議会がこんな点で問題があるのかないのか、執行部は問題がないんだけれどももっと高めたいのか、こういったことをきちっと把握していかなければならないだろうと思っております。ここらへんが整理ができているのであれば、後で教えていただければ幸いです。 で、繰り返しになりますが、やはり自治の現状をですね、きちっと把握をして、そしてそれをどう変えたいのか、そのためにどんな政策を一連の政策として打っていくのかということがないと立ち枯れると思います。 私は、熊本に朝着いてですね、朝、１０人以上の方に聞いてみました。「自治基本条例って知っていますか。」というとですね、大体の方、実は一人も残念ながら知りませんでして、「じちき？何ですか？」というようなことを聞かれてですね、ゆっくりと「自治、基本、条例ですよ。４年も前からやっているそうですよ。」と聞いたら、「うーん、聞いたことない」というふうに１０人の方全部がおっしゃっていました。こういった状況ではですね、単に条例を策定しただけでは目標は実現しないと思いますので、条例を旗印として掲げるなら掲げてやってもいいと思いますが、掲げた後に何をするのかを、もしくは具体的な政策を先行させて、最後に条例を定めるという選択でもいいと思いますし、そこは熊本全市民がですね、どんなふうなことを目標として掲げるのかということによって、そして手段はどうするかということを決めることによって定まってくると。これは学経委員がこれ以上言うことではないかと思っております。 それから、最後にですね、これは法律を作った者の感じとしてちょっと変だなというのが、この委員会の性格としてあるなと思っておりまして、これはちょっと失礼な言い方になるかもわかりませんがお許しいただきたいんですけれども、要は市民全体を代表するっていうのは、市長とそれから何か議決をした案件についての議会、ただお二人だけなんですね。で、この二元代表制の観点からいうと、この委員会のこれからの進め方にもたぶん影響すると思うんですが、公募委員の方はやはり一部の市民の代表ではあっても、全市民の代表ではないんですね。で、議会選出委員の方が、議会を代表しているというふうにさっき市長から聞いたんですけれども、ということは４人の方がＯＫと言うと議会が拘束されるという話になってですね。それから、執行部の方が委員として入ってるんで、ここで決まったことが、じゃあ執行部として拘束されるのかというようなことがよく分からなくてですね。そうなってくると、なんとなくこのへんが了解事項なのかなとい

	うところが、フワフワッとした形で詰まっていく委員会なのかなと自分なりには理解をしております。 えーと、以上でございます。現状と目標がはっきりしてさえいれば、そこへ向かう政策の中でこの自治基本条例がどんなふうな位置付けになるかということが見えてくるのではないかと思います。以上でございます。
山　口 会　長	ありがとうございました。何かお尋ねはありませんか。
落　水 委　員	貴重なお話、本当にありがとうございました。久々に敢えて申し上げさせていただきますと、非常に自分と感性の近い方がここに一人おられたと思いながら、胸を撫で下ろしております。幸山市長とお話するときに、私はいつも“市民の現場の意識”ということを言っており、このことは市の職員にも言っております。今、木下委員が言われましたように、住民の自治に対する意識というのは、佐賀と熊本ではさほど変わりがないだろうと思います。そしてこれは佐賀と熊本だけの問題じゃなく、九州全般的にいえることで、これは風土というか土地柄というか、決してそれを一概に悪いということではなくて、日本人が培ってきた歴史そのものだと思って伺っておりました。そういう中で、先ほど山口会長からも議会のあり方の中で、住民と議会で行政を監視するとか、住民が行政と議会を監視するとかいうお話がございましたけれども、私はそこに市民の意識というものが影響を及ぼすのではないかと先ほど感じました。それが奇しくも木下委員のお話の中にもありましたように、結局は市民の意識がどうなのか、ということが全てこの自治基本条例、そして同時に住民参加の共生というものの構築に深い関わりがあるということを改めて感じさせられました。 先ほどの山口会長の話に、議会の位置づけには「住民が行政と議会を監視する」パターンと、「住民と議会が行政を監視する」２つのパターンがあるということでしたが、“今後の日本にふさわしい、熊本にふさわしい、佐賀にふさわしい形はどういうスタイルなのか”ということに関してどういうお考えなのかを教えていただきたいのですが。
木　下 委　員	なかなか難しいお題でございまして、正直言ってですね、やっぱり教育をしっかりやって長い年月をかけて変えていくしかもう手は無いかなと思っていまして、私は自治会を支えている７０代の方が引退した後に、団塊の世代が出てくるのを期待していたんですが、佐賀の場合はどうもそういう気配がないんですよ、佐賀の場合はですね。そうなってくるとやはり、学校教育の現場で子供たちを色んな活動に出してですね、その時に親が一緒に来て、そこで教えていくというようなことを繰り返しやっていかなければ、自治意識の低下はくい止められないなという気が非常に強くしております。で、その間は市役所なり議会が緊急避難的にですね、もうちょっと住民参加をしないといけないんだということを言い続け

	るしかたぶん手は無いな、という気が正直しております。お答えにちゃんとなっておりませんが・・・。 　ただ、ＩＴを使うと場合によっては直接民主主義が可能なことは可能なんですよ。これは、韓国の江南(カンナム)区というところでやっていることなんですが、５４万人の住民がいて、３０万人が市役所からインターネットのアドレスをもらっていまして、その方たちに直接意見を聞いて、恐ろしい位の確率で意見が帰ってくるという仕組みが構築されています。ただ、これもですね、仕組みは作れるんですが、結局、住民が参加するという意識がないとこれも絵に描いた餅かなという感じがしております。きちっとお答えできなくて申し訳ないです。
落　水 委　員	ありがとうございました。イメージは十分わかりました。
山　口 会　長	他にありませんか。
田　中 委　員	今のご説明ですと、“いつまで経っても住民自治といいますか、住民が本当に自分の立場になってものを考える時代というのは到底来ないな”という感じがしました。そうではなく、私は今までの環境だとか仕事の仕方だとか、そういういろいろな問題があって、今のような住民が非常にものを言わない状態になっていると思っています。 　実は、私がこの会議に出るきっかけとなったのは自治会でした。自治会が非常に不活発で、そこに自治基本条例の話があったので、これは自治会を活発にするための条例を作るのではないかと思って出たのです。そして、むしろ住民自治を活発にしないと、もう世の中はやっていけないというのが間違いのないことだと分かりました。 　自治会のことをあまり良く言わない人がいます。今の話も良い印象ではなかったのですが・・・。けれども自治会は問題別にきちんと投げかけると非常に活発になります。例えば、近くに大きなパチンコ店が建設されるとなると、当然説明会が開催されますが、住民の方がたくさん集まりまして、子供の問題や道路の問題、その他いろいろなことを活発に議論するのです。やはりたくさんの人が集まれば、いい意見が出て、なんとなく良い結果が出てくるのです。だから、自治会を活発化させようとしたら、行政はそのような仕事の仕方をしていけばいいのです。この条例をきっかけにして、仕事の仕方を少し変えてもらいたいのです。例えば私の近くで、今、河川改修が行われています。私は、せっかく河川改修が行われていますので、その周りを公園化したり、散歩できるような改修にしたいといつも思っているのですが、なかなか自治会で取り上げるとかそういうところにまでは行きません。ただ、これを市が主導で、河川改修の説明会で“このようになりますよ”というような説明をするとなるとたくさんの人が集まると思うので

	す。そういう仕事の仕方をしてもらいたいのです。そして情報を共有してもらわないと、とにかく参加のしようがないのです。一方的に「何か意見はありませんか」と言われても、私たちは、市の情報も、議会の情報も何にも知らないのです。勉強しろと言われればそうなのですが・・・。 　私が言いたいのは、“住民が無知だから放っておいてよい”というような、そういうことでは・・・・。
木　下 委　員	いやいや、そういうことは一言も言っていませんよ。
田　中 委　員	自治が不活発だから長いこと教育して放っとけばいいというような印象に聞こえましたので、それは非常に間違っていると私は思いまして、また、ちょっと危機感を感じましたので一言申し上げました。
木　下 委　員	すみません。一言もそんなことを言ったつもりがなくてですね。 　おそらく、佐賀市の今の連合自治会長の原口自治会長に聞いていただければいいんです。けれども、佐賀市はおそらく有数の自治会活動をしている自治体で、す。で、一緒に手を携えて自治会の活動を強化することを一緒にやってきましたし、今、正面のスクリーンにちょっと出ておりますけれども、自治会が自分達の中の道路整備、河川整備を決定するという仕組みが入っているんですよ。これは熊本市がされているか分かりませんが、これはほとんど他の市町村では、そういうのはないですね。こういったことをやってきまして、自治会の活動を強化しているという自負はございました。 　そういうことをしてきたと。ただですね、私が申し上げたいのは、“単に条例を作るだけではダメでしょう”と言っているんです。今、おっしゃったような住民活動を活発化したいんだったら、具体的な政策をいくつか用意して、そのために自治基本条例が必要だというようならそれで良し、逆に、具体的な政策を準備してそれを実行してから、市民と実際に自治の活動をしながら自治基本条例の形を作っていくならそれも良し、ということを申し上げているだけです。 　“自治会の活動が非常に沈滞化していて馬鹿にしている”なんてことは全くないです。そういった誤解はしないでいただきたいと思います。
下　川 委　員	一点だけ、よろしいですか。 　今、お話を聞いて、この数年間議論をしてきた中にあったモヤモヤしていた部分が、すっきり晴れたような気がしております。自治基本条例については、私も議会として勉強しながら参加しておりましたが、自治基本条例のコンセプトがどうも見えませんでしたので、前回の会議でコンセプトのお話をちょっとさせていただきました。今のお話を聞いておりまして、“条例を作っただけではダメだ”ということでの、その前段階の実体験に基づいたお話があったのですが、結局、私はこの委員会で、前回申し上げましたけれども、“作るのか作らないのか”“作る

	としたらコンセプトをきちんと作るところまでじゃないか”という個人的な認識を持って参加をしております。もし作るとなった時のコンセプトにつながるものが、今、パワーポイントでありました「行政経営の観点からは、自治基本条例も政策目標実現の手段に過ぎない。」のページ、それから、最後から２枚目の「熊本市に求められるもの。」のページと認識をしておいてよろしいでしょうか。
木　下 委　員	はい、そういうことですね。
山　口 会　長	活発な議論になってきましたが、今、一つのことを深めていきますと、また、違った必要性も出てくるかと思いますので、ここではこのくらいにさせていただきます。 次に、林先生よろしくお願いします。
林 委　員	熊本大学の林でございます。法科大学の授業が１１時５０分までありまして、遅れました。すみません。 「自治基本条例のあり方」につきましては、憲法論の問題と、平成１２年４月１日以降におけるいわゆる地方分権一括法施行後における状況等の検討が重要です。それから自治法の９４条が根拠になるのですが、町村の場合、議会を置かずに住民が総会によって条例や予算を提案できることになっています。このことの意味は、自治体の主人公は住民であることを示すもので、自治基本条例を考える際もこれが重要なポイントとなってきます。 また、自治基本条例の策定の仕方や中身、それから当委員会がどういう形でこれを進めていくべきかについては、これはもう本会議で“策定をする”と決まっていますので、各条文の１つ１つを当委員会で策定すると思っております。コンセプト云々の問題ではないと思っております。“条例を策定する”ということは、議会の本会議で全会一致で決まっているわけですから・・・。その部分の委員会と本会議の会議録を資料として添付しております。条例案の策定ということは、これは各議員の個人個人ではなく、委員会や議会という組織として、すでに本会議で確定していることです。 このようなことを前提とし、お話ししたいと思います。 地方分権一括法が平成１２年４月１日に施行され、１００年以上続いた機関委任事務が廃止になりました。これは明治２１年の市町村の制定に次ぐ大変革で、これにより国と地方は平等、いわゆる国と地方との上下関係がなくなり、通達行政中心主義、行政実例中心主義、準則条例主義から脱却し、それぞれの役割が分担されたのです。 そして自主条例制定権や議会の権限が拡大したのです。 このような大きな流れをまず認識しなければなりません。 機関委任事務廃止後の自治権の拡大、いわゆる条例制定権や議会権限の拡大は、

	主人公である住民の監視機能とか、直接請求権という住民の権利が拡大したということです。 　私は、３２年間、東京都庁の職員でしたのでよく分かりますが、機関委任事務のときには、箸の上げ下げまで国のいうようにやらなければなりませんでした。それが、平成１２年４月１日に地方分権一括法の施行により、大変革したのです。大きな自主権を得たというか、法令の規定は地方自治の本旨に基づいて、また、役割分担を踏まえて、これを解釈し、運用するという、いわゆる自主解釈権がここで大きくクローズアップされたのです。 　これは国との関係においても、資料の５ページに記載しておりますように、「役割分担の原則」「立法原則」「法令解釈運用原則」「自治事務処理に対する配慮原則」という形の中で、全部立法されました。そして、この解釈原理の中で、現実に動いているのです。 　次に、この分権基本原則の法的位置づけですが、４つの原則は国や地方公共団体の行為規範であり、係争・紛争の解決の判断基準であり、そして裁判規範になるということは、多くの学者が言っております。また、国と地方とが対等協調関係であるということは、地方分権一括法により、新たに国地方係争処理委員会が設けられたということからも分かります。 　また、平成１９年５月３０日、国の地方分権推進委員会は、条例で法令を上書きできるとするいわゆる上書き権を認めました。 　このような中、個別条例を束ねる基幹的条例は必ず必要です。このことは学者や自治基本条例を研究している方々においては、共通認識だと私は思っております。 　国や地方は大きく変わってきておりますが、それと同時に、住民意識も大きく変化してきました。このことについては、資料の４ページの２の（３）に記載しております。そして主人公である住民に自治体の運営権があることは、憲法の理念からも、また、地方自治法第９４条の規定からも導き出せるわけですが、そのシステムをきちんと具現化することが、今、行政に求められています。 　議会につきましても権限拡大に伴いまして、条例提案や施策提案などの立法考査の制度をきちんとしなければならないと思っております。ただ単に首長からの条例案等を審議し、議決するというだけではなく、議会自らが住民の要望を汲み上げて、新しい施策展開や条例を制定していかなければならない状況になっていると思います。 　栗山町の議会は、議会自らが立法考査システムを議会基本条例の中で定めており、実に良くできております。他の議会もそのような制度を構築していく時期にきていると私は思っております。 　大変革時代における行政の役割、議会の役割を述べましたが、やはりその主人

	公は住民であると思っております。このことについては、北海道大学の総長でした中村先生も憲法の注釈書に書いておられますし、何度も申し上げますが、憲法の９３条、地方自治法の９４条に規定されておりますように、町村総会において、住民が条例や予算を制定・議決するということを違憲だとか違法だとかいうことは学会などでも誰一人言われないということは、皆さんもご存知だろうと思います。 このような自治権の拡充・拡大の中で、これをどのようにしていくのかが、これからの行政だろうと思います。 そして、このような権限拡大の中、まちづくり条例とかそういうものではなく、地方自治の基幹的条例として自治基本条例という形で、示すことが必要であると考えますので、これから述べさせていただきます。 資料の７ページ、「自治基本条例制定の効果」の２をご覧ください。 ここについては、神原勝先生も言われていることですが、やはり、自治体が行政を運営する上での総合的な指針が必要であるということです。主人公である住民には、現在のような拡大化した行政の制度や仕組みが、単発的な条例の中で行われていても全く分からないのです。これは職員もそうです。 自治基本条例には基幹的な制度の仕組みや市民の権利や議会の定め、そして行政の役割などを全体的に示します。そしてこれらの仕組を共有しますので、住民はこの条例を見ればどういう仕組みになっているのかが分かり、行政や議会の問題点も分かってくるのです。そして何よりも住民の諸権利が分かってくるのです。自治基本条例は共有する指針として、そして総合的な基幹的な条例として、必要不可欠なものです。私はこれが市政運営の求心力の要になると理解しております。 自治基本条例の効果については、１から４まで記載しておりますが、特にこの２の部分が極めて重要なものになるのではないかと思っております。 次に、資料の７ページから８ページの自治基本条例の内容についてですが、私もそしてここにおられる荒木副会長も平成１７年に市が提案した自治基本条例の策定に関わっておりまして、基本的な内容についてはこれを下敷きとして、その後、いろいろな制度や仕組み、例えば公益通報制度ができたり、その後の自治法の改正により、自治の充実・拡大などもありますので、そのようなものを検討しながら規定していく必要があるものを考えていけばいいと思っております。また、政令指定都市を目指す熊本市としては、後発都市として特色のある自治基本条例を策定すべきだと私は考えております。 議会も住民と膝詰めて、自治基本条例のあるべき姿や必要性等を話してはどうでしょうか。他都市では出前議会や土日の議会などを開催しています。自治基本条例の必要性を住民と共有することで、熊本市の求心力は出てくると思います。 なお、川崎市の自治基本条例については、東京大学の金井先生が検討しており

	ますので、これも参考になると思います。 　最後に、自治基本条例の内容の具体的検討についてですが、自治基本条例の策定については、本会議で既に“条例案の策定”と決まっていることなので、私たち学識者は、議会・市民・行政のどれに味方するということではなく、自治基本条例の条文について検討するとともに、地方自治法との関係、国との関係、自治体のあり方について、今後、どうあるべきかということを申し上げる責任があると思っております。 　以上です。
山　口 会　長	ありがとうございました。 　「熊本市自治基本条例について」ということで、この委員会の審議の方策等も含めてお話いただきましたが、前回も“この委員会のミッションは何か”ということが問題になっております。 　ただ、この問題は大きな問題で、この論議を今しても、少し方向性がずれるかと思いますので、今の学術的な発表の部分に限ってお尋ねがあれば、お願いいたします。 　何もないようなので、次に、荒木先生お願いいたします。
荒　木 副会長	授業の関係で遅れました。申し訳ございません。 　私からは、自治基本条例が制定されるに至った社会的背景についてを委員全員ができるだけ共通認識を持てるように、話したいと考えております。お手元に配布しております資料には、時代の流れに沿って、行政や私たち住民の役割がどのように変わってきているのかということを、一定程度客観的におさえてみております。その点についてお話をする前に、自治基本条例とはどんな条例なのかという事について、私が把握している範囲内でお話をします。 　まず１番目に自治基本条例とはどんな条例かということをここに書いておきましたが、決まった定義はありません。そして、用語の使い方としては二通りあります。 　ただ、決まった定義はありませんが、定義らしきものは、ここに記載しておりますように３つほどあります。１つ目は、「住民自治に基づく自治体運営の基本原則を定める条例」、２つ目は、「まちづくりの基本原理や行政の基本ルールを定める条例」、それから、３つ目は、「計画行政の前提となる理念とルールを明示する条例」、こういうものを自治基本条例と言ってよいのではないかという事です。 　少しずつニュアンスが違っており、他にもいろいろな言い方がありますけれども、いくつか目を通しますと、大体こういうことになるのではなかろうかと思います。 　次に、この自治基本条例の使い方ですが、１０人ほどの研究者、学者あるいは実務家が、いろいろな雑誌、論文等で使われている状況を、私なりに整理してみ

	ましたら、大体次のようになっていくようです。 　まず、ア）に記載しているように、「行政に関する条項と議会に関する条項を統合したものを自治基本条例とする」という使い方がされております。これは先程、“様々な条例を束ねて一つの目安となるような条例が必要だ”という林先生の示されたことと近いわけで、ある人はこれを“フルセット型条例”という呼び方をしております。私はフルセットであれば、行政と議会だけではなく、住民も入れておかなければならないのではないかと思っております。そして、ある人は、そのどれかが抜けた条例を“サブセット型条例”という記述の仕方をされていました。 　２番目に、イ）に記載しているように、「住民自治の視点から自治体運営の理念・原則と制度・仕組みをルール化した自治体の最高規範を自治基本条例とする」、という使い方がされております。自治基本条例の用語としての使い方は、大体１０人ほどの研究者や学者がもめているものの中で、イ）とロ）の捉え方は半々です。 　北海道から九州に至るまで４０、５０近い自治体を眺めてみても、自治基本条例の定義や用語としての使い方は、全国共通ではありません。私は、逆に言うと、これが自治基本条例の特徴ではないかと感じております。 　各地で「自分たちの『まち』のルールをつくり、それを自治基本条例と呼ぶ。」、そういう感じが非常に強く出ており、そして、「その自治基本条例に依拠しながら、活力あるコミュニティづくりを目指している」というのが実情ではないか。これは私なりの捉えかたです。 　次は、自治基本条例制定の動きがかなり広まってきている状況がありますので、どういう背景から必要と認識されて、条例をつくり、それに基づいて運営をしていくという方向に来ているのかという、その要因を探っておく必要があるのではないかと思います。わが国において、最初に自治基本条例が制定されたのは、１９９８年、箕面市だと私は捉えております。これについては、「いや北海道のニセコが第１号」だと言う人もいらっしゃいますが、大体内容的に類似しているという前提から見ますと、やはり、早く制定していた箕面市の方を第１号に位置付けてもよろしいのではないかと思います。これは私の独断と偏見と思っていただければそれで結構です。 　その後、昨年の７月時点の情報ですが、自治基本条例が制定されたのは４８団体、策定中が１９団体、昨年度の７月時点ですから、熊本市は当然この中に入っているだろうと思います。それから、策定するかどうかを審議中が１８団体で合計、８５団体となり、これに箕面市とニセコ町を入れると８７団体と数値上はなります。 　それから、あちこちでこういう話が広まり、そして地方分権の推進が進み、住民自治の強化策もいろいろ言われて、さらに合併問題とも絡み、うちでも検討し

	てみようかということで、検討中の自治体が７１団体です。 　これらを合計いたしますと、１５８団体となりますが、途中で検討や審議を止めた団体が５団体あるということでした。 　このような一連の流れ、広がりについてですが、実は私が協働の概念、あるいは協働政策を日本で最初に打ち出したのですが、それを全国に広めていくことには、相当苦労しました。最初３年間ぐらいはほとんど広まりませんで、１０年ぐらい経っても３５、６団体という状況でした。しかし、その後はあっという間に２、３００団体に広がり、自治体間の情報伝播のすごさを経験したわけです。それに比べますと、この短期間に、これだけの自治体が自治基本条例を作るのに関心を寄せているというのは、“やはりすごいな”と私自身が思っております。 　ではなぜ、自治体がそのような関心を抱くのかといいますと、先程申し上げた地方分権の推進方策や住民自治の強化方策などの政策関連の影響と、もう一つは、やはり社会変動に伴って、「新しい公共」という概念が出てきたということです。今年お亡くなりになられた前の文化庁長官でした河合先生が、「共治」という概念をまとめられ、“２１世紀の我が国の進むべき方向は、共治の方向である”ということを言われております。すなわち、明治以来、近代国家として歩み始めて以来、１３０年以上に渡って日本は、「官治」あるいは「自治」ではない「他治」が治めてきたという傾向が強く、それに基づくいろいろな制度が用意されてきました。だから、知らず知らずの間にそれが当たり前と国民は思ってきたのではないかと思います。 　ところが、そういう状態から脱皮していく傾向が、じわじわと時代の変化に沿って出てきております。それは何かと言いますと「公共」というものの捉え方です。これまでは行政が対応している領域が「公共」であるというのが一般的でしたが、個人の私的利益に結びつかないで、社会公共の利益の実現に結びつく活動を行政以外がやっている場合、これを何と言えばよいのかということで、これを「新しい公共」と呼ぼうということになってきたわけです。 　熊本市でも、そういう活動をしてる団体がどれだけあるか若干調べていただきました。２００６年度時点ですが、町内自治会数は７００を超え、公園愛護会数も５７０を超えておりますし、それから自主防災クラブも２６８団体あります。そして、地域自治を営んでいく上で大変重要な子供会も６８７団体。さらに老人クラブが４５５団体。まちづくり委員会６３団体、児童委員協議会が５２団体、ＮＰＯ法人数１９４団体とかなりの数になります。 　つまり、自己の利益追求ではなくて、社会をより良くしていくための活動、いわゆる社会貢献欲といったものを全面に出して活動する人が熊本市においても相当多く、こういう人たちに対する認識を私たちはもっと深めていく必要があるのではないかと思っております。

	資料の２ページに記載しておりますように、日本社会の変遷過程を「農村型社会における・・・」とか、「都市化型社会における・・・」、「都市型社会における・・・」、「成熟化型社会における・・・」というように捉えまして、そのそれぞれの社会における住民と行政の役割の変容過程を見ると、別紙１に示しましたような形で捉えていくことができるのではないかと思います。 まず、農村型社会ですが、私も小さい頃は農村型社会で暮らしていたわけですが、その当時を思い起こしますと、当時の農村型社会では、その地域で暮らしている人たちが相互扶助を行いながら生活しているのが一般的でした。それから、当時の役場は、税金を取るために必要ということからか、主に、人口や戸籍をしっかり把握することを行っておりました。即ち、当時は、税の行政と戸籍行政といったものが自治体行政の基本で、誰かが困っている場合は、今みたいに福祉行政におんぶに抱っこという形ではなくて、住民同士の扶助活動でそれが処理されていたわけです。その代わり人間関係は大変濃密でありまして、プライバシーもほとんど無いほどです。また、経済力が弱いということが、農村型社会の特徴です。 ２番目に、不安定型社会ですが、これは農村から都市部に、就業の機会あるいは所得の機会を得るために、人口が移動していった時代の様子です。今も、ダウンサイジング気味の状況は続いておりますけれども、いわゆる熊本県みたいに農村圏と言われるところは農村型社会で、都市部に働き手を出していく地域という特徴を持っているわけです。ですから、私が中学校を卒業するとき、友達の何人かは熊本駅から集団就職列車で愛知県や大阪などへ就職していったりしていました。 そういうことで、どんどん人口が減ってきて、残されたのは高齢者で、“３ちゃん農業”という言葉が以前あったように、母ちゃんと婆ちゃんと爺ちゃんの３人で農地を耕し、旦那は出稼ぎに出かけるという状態でした。このような社会における人と人との関係については、いわゆる地元における互助活動ができなくなりますので、市民活動は後退いたします。市民活動が後退すると、その分を誰が手助けしたかと言いますと、行政が手助けをするということになります。従来はその住民同士でやっていたことができなくなったために、行政が手を差し伸べていくということです。別紙１の２）に図で示しておりますように、市民活動が後退したために、その分行政活動が市民活動の領域に出っ張っていったということです。それで、このときの時代の特徴は、この図の右側に字で記載していますように、人間関係が希薄化し、家庭や地域社会の秩序形成機能を後退させてきた。地域に対する市民の知識が低下し、自助・共助意識が欠落して、行政依存型市民をたくさん創出させるきっかけとなったということです。 次に、３番目の都市型社会です。大平さんが内閣総理大臣で、第３次全国総合

	開発計画のときに、定住社会構想を出されました。ちょうどこれは、高度経済成長が安定成長に変わって、人の移動が少なくなった時期です。人の移動については、現在でも、４００万人から４５０万人が移動しておりますが、当時は、一番多い時には年間に８００万人から８６０万人が移動していました。その後落ち着きを見せ始めて、５００万人くらいとなり、自分が住んでいる地域に３年、５年、７年、１０年、そしてずっと住み続ける状態となっております。 　このように定住化していくとどういう状況が見られるかといいますと、“地域への定住化傾向が強まり、新たな人間関係が生まれてくる”ということです。それから、同じところに長く住むわけですから、“地域を見る目が肥えてくる。地域の伝統文化などに関心を抱いてくる”“地域の色々なお祭りなどの活動にも積極的に参加していくようになる”それから“生活の場における問題解決を媒介にして、共助活動が盛んになっていく”という特徴を定住化社会が生み出してきたわけです。 　実は、この定住化社会の特徴が、行政だけで公共利益を実現していくという形ではなくて、行政以外の主体も行政と一緒になって、あるいは行政以外の主体同士で社会公共利益を実現していくという、多元的な方向へ進んだということが言えるわけです。 　それが更に進んで４番目の成熟化社会という方向になってきますと、あるべき姿としては、別紙１の４）に図を描いておきましたように、１）の農村型社会、いわゆる基本的行政の活動と相互扶助的な市民活動が半分半分にうまく折り合いがついて社会が安定していた状態と同じような形で、行政活動半分と市民活動半分とが折り合いをつけて、そして協働活動を行って自らの生活を豊かなものにしていく、いわゆる地域社会生活を豊かなものにしていく。これは実はイギリスにおけるエリアマネジメント構想といったもので、イギリスも大体こういう方向の政策を、地方自治体レベルの政策としてとっております。ですから日本も、別段イギリスの真似をしなくてもいいのですが、こういう傾向に進んできているということです。実は、こういう傾向に進んできているものの、多元的な主体が協力・連携して、目標を設定したりしていくためのルールが存在しないということで、このルールをつくっていくために、やはり自治基本条例のような形のものが求められていくのではなかろうか、ということです。 　社会環境の変化について、お話をいたしましたが、資料の２ページの下に若干のコメントを記載しておりますので、その上の「変化現象にみられるキーワード」をご覧いただいて私のコメントを読み上げさせていただきます。 　「現実社会の中に見られる、これらのキーワードの内容は、行政が従来の法令で対応していくことはすこぶる困難で、不可能に近いものが多い」ということです。それで、「それゆえ、行政が一元的に対応できない領域の問題には、行政が行

	政以外の多様な主体と協力連携し、多元的主体からなる対応体制の整備と、そのためのルールをつくっていくこと、また、行政以外の主体が、社会的利益を実現するために活動している“新しい公共”と呼ばれる領域への対応には、“共治のルール”を制定して対応していくことが社会的要請となってきているのではないか」と私はそういう認識の仕方をしております。 　それからもう一つは、従来の考え方や捉え方では、想像もできなかった公共の領域の問題が現実社会ではしょっちゅう出現しておりますので、この点には、やはり注意を向けていくべきであろうということです。 　３番目は、政策との絡みですが、分権化の関連ではアメリカにおける自治体創設のパターンである“チャータード・シティ”のように、これは、まだ自治体になってないコミュニティがあった場合、そこで生活している人たちが、“このコミュニティを自分たちで自治していきましょう”という意思が住民の中に湧き出てまいりますと、それでは“どういう統治様式をとろうか”、“どれだけの自治すべき仕事を設計しよう”とか、“議会を設けよう、議員を何人にしよう”とか、そういったことを自分たちで考えて造り出していくのです。そして、州議会に承認させ、自治体になっていくのです。アメリカの面積はあれだけ広大ですが、自治体と呼ばれるところの面積は半分もないという状況で、自治していくというのが大変厳しいということを彼らも知っているようで、生半可な形では自治体にならないのです。ただ、なる時にはこのように自分たちで考えて、その自治体を創っていくという形をとっているということです。 　日本においても、地方分権一括法が施行された２０００年４月以降、先程、林先生のお話にありましたように、相当、自治体に権限が下ろされてきてますが、私が不満なのは、今回の権限委譲は、国の行政機関から地方の行政機関、いわゆる府県や市町村の行政機関へ権限を移譲している、垂直的分権だけということです。ですから、一般市民は訳が分からないという捉え方をしているということです。では、その訳の分からない地方分権を、訳の分かるような地方分権にするためにどうするかということが問題ですが、それは垂直的分権から水平的分権へ変えていくということです。地方分権を地域社会の市民の人たちに対して、どうするかという発想のある人はゼロであったという感じでおりますけれども、実を言うと、団体、組織、集団、いわゆる地域社会、地域住民あるいは地域における自治組織などが、公共利益を実現する活動をするのであれば、何らかの権限を付与していって然るべきだということです。同じ公共利益を実現するのに、行政は税金を使ってやっているのだから、そのような活動団体に対しても、場合によっては財源、あるいはモノによっては一定基準を設けて下ろしていってもいいではないかということです。“一般の民間の自治組織は自腹を切ってやっている”、そこに何ら矛盾は感じられませんか。もし、そういうことをきちんとしていくのであ

	れば、きちんとしたルールを、自治組織あるいは地方自治体自身が、自己決定と自己責任の原則に基づいて社会公共の利益を実現していくような仕組み、組織というものをきちんと作る。そして国や県と対等なかたちで活動できるルールを作り上げていく。これが自治基本条例につながっていくのではないかと、私はそういう捉え方をしてきたということで終わりにさせていただきます。
山　口 会　長	ありがとうございました。 自治意識の問題から、協働、そしてその制度化というお話でした。 あと７、８分で終了予定の時間となります。荒木先生へお尋ねする時間、そして、最後に１５分程度意見交換する時間が、あまり取れなくなりましたが、是非、お尋ねしたいということがあれば、お願いします。 よろしいですか。ご協力ありがとうございます。 なお、私の説明の際に使う予定でした、大和市の記事につきましては、全く説明できませんでしたので、後日、読んでいただければと思います。 また、先程もお話しました“この委員会のミッション”につきましては、次第の「５　次回の進め方」の中で話をしたいと思っていますので、よろしくお願いします。 ４　配布資料の説明 それでは次に、前回の委員会の中で、作成を指示しておりました資料につきまして、事務局より、説明をいたします。
事務局	事前に配布しておりました資料の説明をいたします。 資料１につきましては、平成１７年に提案しました行政案と、特別委員会の正副委員長修正素案、資料２は、平成１６年６月に提案されました市民会議素案と、平成１６年１２月に提出されましたより良くする会の案を、条立ていわゆるスケルトンで並べております。 次に、資料３は、全国各市の自治基本条例制定状況を一覧表にしております。１番目の宝塚市から６４番目の岩手県宮古市まで、最後の宮古市はまだ未施行ですが、６４市で制定されているという状況です。 その下には、これら６４市を市の種類毎に分類したもの。また、平成１４年度から１９年度にかけての年度別の制定件数を記載しております。次に、資料４は、資料３で説明いたしました６４市の自治基本条例の骨子を一覧表にしたものです。左から施行日、自治体名、条例の名称、人口、そして各条文の骨子を、「前文」から「条例の見直し」まで３０項目を記載しており、該当する項目があれば○印を付けております。 例えば、一番目の宝塚市におきましては「宝塚市まちづくり基本条例」という条例をつくりまして、前文はある、目的はある、定義は無い、基本理念はあるという見方をします。なお、一番右の１８という数字は条文数で、その左の１４と

	いう数字は、先ほど説明いたしました３０項目の該当数を表しております。したがいまして、宝塚市の条例はあと４項目、別の項目があるということになります。 　次に、資料４の３枚目の一番下の「該当する市（６４市中)」という欄をご覧ください。例えば、「前文」のところを見ていただくと、一番下の「該当する市（６４市中)」欄の数字は、６３となっております。これは条例が制定されている６４市中、６３市に「前文」が記載してあるということです。その次の「目的」についても、同じように６３の市で記載してあり、次の「定義」につきましては、５６の市で記載してあるということです。 　次に資料５ですが、この一覧表は、資料４から政令市、中核市、特別区を抜き出したものです。最後に資料６、資料７、資料８、資料９につきましては、最初に説明いたしました４案の条文を添付しております。 　以上です。
山　口 会　長	ありがとうございました。 　事務局の説明に対し、何かご質問はありませんか。
西　村 委　員	新しく出していただきたい資料があります。 　１つは、情報を共有していくことが大事だと思いますので、先程、説明にありました中核市や政令市の条文を全部出していただきたい。それと町村でもニセコ町のように非常に先駆的な、中身も非常に良いものがありますので、町村の条文も全部出していただきたいと思います。 　それからもう一つ、非常に大事な点ですが、先程、木下委員がいろいろ意見を述べられましたが、非常に違和感を感じる点が多々ありました。こういう問題を共通認識としていくために申しますが、“熊本市民全体を代表しているのは市長と議決権がある議会の２人だけである”ということは、その通りだと思います。そうしますと、議会が決定したこの検討委員会は、“新たに自治基本条例をつくっていく、自治基本条例案の策定を目指して、三者が一体となって活動する”ということを特別委員会の全員に諮られ、みんな納得して決定されたことなのです。私は傍聴していましたが、そのときに、執行部に意見が求められて、執行部は、“市長にはこれまでその都度報告をし、この件についても市長と話をして了解をとってます。”と言われ、“よりよいものにするならば”ということを前提にして、特別委員会の提案を了承されたのです。その後、３月１２日の本会議において、紫垣委員長から、特別委員会報告がされ、この中で、“よりよい自治基本条例の案をつくるために、三者が一体となって努力すべきだと、つまりそれを目指して活動すべきだ”ということを明確に言われたのです。 　そして紫垣委員長は、“来期の新しい議会の中では、自治基本条例は必ず出来るであろうと、私は確信を持ちます”という発言をされているのです。その後、ここが大事ですが、この紫垣委員長の報告の後、税所議長は、“このことに関して質

	疑はありませんか”と言われ、議員の皆さんからは質疑はなく、そして、最終的に、税所議長は、“異議がなければこの事を決定します”と言われたのです。“決定します”という発言をされて、それを本会議の全会派の全議員がそれを認めたのです。そうしますと今回ここで開かれている検討委員会というのは、議会の提案で、意思決定機関である議会が、意思決定をしたのです。これは住民の代表である議会が、自治基本条例案の策定を目指していくという事で・・
山　口 会　長	申し訳ありませんが、後段の部分は、次の「次回の進め方」に関わる部分になると思いますので、まずは、配られた資料についての質問をお願いいたします。 資料の提出について、整理いたしますと、まず、町村の中にもニセコ町等のように先進的なものがあるのではないかということで、町村の条例の一覧表まで欲しいということしょうか、それとも、ニセコ町のような先駆的な条例だけあればいいという話でしょうか？
西　村 委　員	どのような自治基本条例が日本で、作られているかという現状をやはりはっきりさせる必要があると思います。そのためには、日本の自治体が作った自治基本条例を、この検討委員会としてはやはり全部集める必要があるのではないかということです。
山　口 会　長	今回の資料では、各市のものは網羅されていますので、その他の町村も同じような形で欲しいというご要望が１点。それから、市町村の条例を全て集めたいということですか。
西　村 委　員	そうです。
山　口 会　長	整理いたしますと、特別委員会、本会議の議事録、それと市町村の条例と一覧表ということだと思いますが、事務局としてどうでしょうか。
事務局	市の条文は全部ありますので用意させていただきます。町村のものにつきましては、全部網羅するとなりますと、ちょっと難しいものがあります。ニセコ町のものは用意させていただきますが、その他の町村のものは、議論をする中で、必要になれば用意したいと思います。 なお、議事録につきましては、特別委員会では、「当委員会の総意として行うことについてご了承いただけますでしょうか」、「異議なし」と言う方がおられまして、そして決定されております。 また、本会議では、委員長報告が終わると、税所議長が、「これに対して質疑はありませんか」と言い、質疑がないと、その後、「質疑なしと認めます。それでは、お諮りいたします。地方自治の推進に関する調査特別委員長の報告については、これを了承することに御異議はありませんか」。そして「異議なし」と言う声がありまして、議長から、「御異議なしと認めます。よって、さよう決定いたしました。」という流れになっております。

西　村 委　員	この議事録は、非常に重要です。 この検討委員会は、この特別委員会の提案、それから本会議の決定から始まっているのです。林先生の資料にもありますが、やはり全委員にこの議事録を配布していただきたいということです。
事務局	特別委員会の委員長報告と、本会議の議事録は、整理して提出いたします。
山　口 会　長	次回提出していただく、会議録は、重要なことだということですので、多少論議したいと思いますが、他の委員の方もよろしいでしょうか。 よろしければ、この件については、資料としていただくだけではなく、議題にしたいと思いますので、よろしくお願いします。
原 委　員	この検討委員会の設置につきましては、第１回目の検討委員会の中で、“三者が新たなシステムを構築し、よりよい条例の制定を目指す”ということでしたので次回、議事録等についてここで論議するということよりも、むしろ、よりよい条例制定を目指すということであるならば、今後、どういう条立てをしていくのかという論議を進めていくべきではないかという認識を持っているところであります。また、委員の皆さんそれぞれが、今どういうことを課題に思っているかというようなご意見もあろうかと思いますのでこの委員会の中でご意見として伺うのが、非常に時間的な制約もあろうかと思いますので、事務局にまずはお出しいただくという形で進めさせていただくのはどうだろうかと思っておりますが。
西　村 委　員	今の原委員の発言はおかしいと思います。 特別委員会と本会議の議事録では、“自治基本条例案”と明確に言っているわけです・・・。
山　口 会　長	その件につきましては、資料として出していただいて、条文の中身というよりもまずは項目の点から少し議論を進めたいと思いますが、それはいかがでしょうか。
田　中 委　員	ちょっとびっくりしたのですが、私は、当然条例の制定を目指して、皆さんここに集まっておられるのだろうと思っていましたが、そうでないということであれば、これは少し、明確にする必要があると思います。 それと、別の話になりますが、議会の特別委員会は、２年間、かなりの時間を費やし、他都市などをいろいろ調査されています。 私の不勉強で見てないというか、どういう見方をしていいのかちょっと分かりませんでしたが、熊本市の実態調査から始められ、他都市の条例の功罪、いわゆる条例を作ってどういう点が良かったのか、条例を作ったがためにどういう問題があったのか、ということを調査され、その調査書が出てるはずです。もし、皆さんのご賛同があれば、２年間に及ぶ膨大な調査の結果を見せていただきたいと思います。それがまさに、熊本市が今どういう問題を抱えてどうしなければいけ

	ないのかという、一つの大きな報告になるのではないかと思っております。
山　口 会　長	議会の特別委員会の報告書について、あれば資料提出を要求するということですね。
田　中 委　員	あればというか、２年間、実際調査されていますので、あるのは間違いないと思います。膨大な時間も費やしているので・・。
事務局	特別委員会の審議内容につきましては、議事録という形で残っており、公表されておりますのでご覧いただければと存じます。コピーもできます。
山　口 会　長	確認ですが、まとまった報告書と言う形ではないのですね。
事務局	審議内容は会議録に記載されております。
田　中 委　員	どういう意見が出たという事だけですか。 他都市に視察に行き、調査をされていますが、その調査結果も会議録に記載されているのですか。
事務局	視察の結果については、議員さんのコメントが入っています。
田　中 委　員	報告書はなく、議事録はあるということですか。
事務局	報告書はありません。委員会毎の記録が会議録として残っており、それをまとめたものが、委員長報告という形でまとめられ、中間報告と、最終的な報告をそれぞれ１回ずつされていますが、それも議事録の中に残っています。
田　中 委　員	市役所の仕事の仕方として、そういう委員会だとか多大な時間と費用をかけてやった仕事に対する報告書というのは作らないのですか？ 貴重な資料ですので、報告書がないのであれば、今からでもまとめればいいと思います。
山　口 会　長	当委員会で報告書を作れというのは、権限外で言えないと思います。が、議会の特別委員会の議事録につきましては、ボリュームが分かりませんが、必要であれば全員に配布してもらいたいということでしょうか。
田　中 委　員	どこかにいつでも閲覧できるようにして置く以外、方法はないと思います。
事務局	会議録につきましては、インターネット上にも出ていますし、図書館にも置いてあります。特別委員会の会議録を全部揃えますと確かに膨大なものになりますが、最終的なまとめとして委員長報告と言う形で報告されていますので、それでよければ、次回ご用意させていただきます。

田　中 委　員	委員長報告を見れば、今言った我々が欲するような情報は、見ることができるのでしょうか。
事務局	それは、一回見ていただいた中で判断していただきたいと思います。
田　中 委　員	分かりました。
山　口 会　長	ではまずは、委員長報告としてまとめたものを見て、それで分からないことがあれば、原典にあたるような形で進めていきたいと思います。 　この委員会の目的は、これまでの検証ではなくて、どういったものを作るのかということだと思います。
田　中 委　員	この委員会の目的ですが、作るとか作らないとか言う意見まで出るようであれば、この委員会の目的が一致してないというところがあります。
山　口 会　長	いろいろなご意見が出ておりますが、まずは、委員長報告を見て、それから判断したいと思います。 ５　次回の進め方と日程調整 　最後に次回の日程ですが、１２月７日の午後あたりはいかがでしょうか。それから、できれば１月の日程も決めたいということで、１月９日の午後は、いかがでしょうか。
林 委　員	７日は訴訟実務の研修講師が入っているので、・・
山　口 会　長	日程の調整につきましては、決まらないようですので、調整させていただきまして、後日、ご連絡いたします。
山　形 委　員	日程調整についての提案ですが、各委員大変お忙しいと思いますので、できれば次回から、何日か開催の候補日を決め、各委員に○印か挙手するような形で決めていただければと思います。
山　口 会　長	日程調整につきましては、できる限りご提案の方法で決めさせていただきたいと思います。 　次に、次回の委員会ですが、今後の進め方について協議したいと考えております。つきましては、次回を円滑に進めるために、事前に各委員のご意見をお聞きしたいと考えておりますので、後日、あらためましてご意見を記載する文書を送付いたしますので、ご協力をお願いいたします。 ６　閉会 　それでは、これをもちまして、第２回自治基本条例検討委員会を終わります。 　どうもありがとうございました。