

# 市民自治基本条例参考資料 ( 検証・検討の経過 )

米子市企画部市民自治推進課

はじめに

この原案は、検討委員会から提案された素案を出来る限り尊重するという方針の下に作成されたものです。「尊重する」というのは、成果物としての素案だけでなく、その基となっている条例の骨子の考え方、更には、素案づくりのワークショップ、アンケートで市民の皆さんから寄せられた沢山の意見等も含めて「尊重する」という意味です。

法律条文には、使う事の出来る言葉や表現、また、盛り込むことの出来る事柄におのずと限界があります。いくら「尊重する」と言っても、やはり素案をそのまま使うわけにはいかず、当然、言葉や表現を変えたり、考え方を整理する必要があります。

この原案は、常に、素案の趣旨に照らしつつ、使う事の出来ない言葉や表現は、代替りの言葉や表現を探し、条例として盛り込む事が難しい事柄については、それを盛り込める形に整理すること等を通じて、素案の考え方を出来るだけ忠実に反映していく作業の積み重ねを経て出来上がったものです。

以下には、素案の検証・検討を通じて、原案が出来上がった具体的な過程をお示ししていますので、ご一読いただきたいと思います。

## 1 条例制定の目的

### ( 検証・検討する内容 )

素案全体を通して読んだときに、何を最終的な目的とするのかがはっきりしないため、最終的な目的を明確にする。

### ( 理由 )

素案前文においては、

『これからは、

「市民がまちづくり（地方自治）の主役であることを十分に自覚し、お互いに支え合い助け合いの精神をもって、積極的にまちづくりに参加する」

「市民・行政・議会がそれぞれの役割を果たし、連携協力してまちづくりを行う」

ことが必要であり、そのための基本となるルール（＝米子市民自治基本条例）を定める』

と書かれています。

その一方で、素案第1条（条例の目的）では、

「この条例は市民一人ひとりがお互いを尊重し、支え合いやつながりを通じ、生き生きとした地域社会の実現のために、市政に参画する権利と市政に参画するために必要となる情報を知る権利を定め、市民主体の自治を確立し、もって米子の理想像の実現を図ることを目的とします。」

と書かれていることなど、素案全体の中で目的となりうる言葉（前文及び素案第1条の下線部）が複数あり、どれが目的なのかがはっきりとしません。

### ( 検証・検討の結果 )

素案全体の内容から、「まちの理想像の実現」は「市民主体の自治の確立（市民が主体となったまちづくり）」によってもたらされる結果として位置付けられています。

このことから、原案においては、最終的な条例制定の目的を「市民主体の自治の確立」としました。

## 2 まちづくりと地方自治（住民自治・団体自治）

### （検証・検討する内容）

素案では「まちづくり＝地方自治」となっているが、素案全体を鑑みたとき、この考え方が適正なのか検証・検討する必要がある。

### （理由）

まちづくりとは「まちをつくっていく過程」を表す言葉であり、一般的には「まち（地域）が抱えている課題に対して、ハード・ソフト両面から課題の解決を図ろうとするプロセス」と捉えられています。また、素案では、その内容から、まちづくりには、自助・互助・公助といったそれぞれの領域があり、そしてそれらを総じたものとして捉えています。

一方で「地方自治（住民自治・団体自治）」は統治の形を表す言葉です。特に住民自治は、地方公共団体と住民との関係性を表すもの（公助の領域）であり、一般的には「その地方に関する総合的な政治・行政を、その地方の住民の意思と責任に基づいて行うこと」と考えられていることから、「まちづくり＝地方自治」とは言えないと考えます。

### （検証・検討の結果）

素案では、前文の内容に加え、「市民自らが、地域の自治活動などに参加し市民主体のまちづくりに取り組む」（素案第2条3項）などの規定があることから、原案では、この条例はいわゆる地方自治より広い意味での「まちづくり（住民自治を含む）」について謳う条例であるという考えに至りました。

### 3 「市民主体の自治の確立」

#### ( 検証・検討する内容 )

条例の目的として掲げられている言葉であり、条例の内容全体との整合性や条例の読み手に統一的な解釈が導けるか否か等について精査する必要がある。

#### ( 理由 )

言葉自体にあいまいさがあり、条例の読み手によって解釈が異なるようなことが懸念されることに加え、素朴な疑問として、「市民主体の自治が確立される」とは、一体、何がどのようになった状態なのか具体的にイメージしにくいところもあり、市民に、この条例の趣旨が上手く伝わらないという懸念もあるのではないかと考えました。

#### ( 検証・検討の結果 )

素案全体の内容から判断すると、ここで言う「市民主体の自治の確立」とは、この条例によって、まちづくりのそれぞれの領域（自助・互助・公助）における「市民と市の役割」や、市民と市が、まちづくりを進めていくための「理念」、「原則」、「基本的な制度・しくみ」を明らかにすることでまちづくりの体制が整備され、それに沿って市民が考え、自らの責任において行動し、実際に市政を含めたまちづくりに携わっていくという意識や行動様式が確立されることを意味していると思われます。

しかし、この「市民主体の自治の確立」という言葉だけを見て、こうした解釈を導くことは決して容易ではありません。条例中に言葉を定義する方法もありますが、条例の出発点である「目的」を定義しなければ読み進められないような条例では、とうてい市民的な理解を得ることはできないと考えます。

原案では、敢えて、市政運営という狭い意味で捉えられかねない「自治」という言葉にはこだわらず、市民にとって親しみやすい言葉を使うことで、逆に、市民に、「自治」の本質をより正確に伝えることを目的に、「市民が主体となったまちづくりの推進」という表現を用いたものです。

従って、「自治」という言葉は使用していないものの、原案における「市民が主体となったまちづくり」は、公助の領域だけでなく、自助・互助の領域をも包含するものと位置づけています。

## 4 市民の定義

### ( 検証・検討する内容 )

素案では、地方自治法でいう「住民」(市内に住所を有する者)に加え「本市への通勤通学者」が含まれている。

### ( 理由 )

「市民」は、この条例の構成において主要な要素の一つではありますが、素案における「市民」の定義については、素案作成時に検討委員会において十分な議論の時間が取れませんでした。この定義は非常に重要なため、原案作成時に十分な議論が必要となったものです。

上位法である地方自治法などの関係法令や住民と市の関係性に照らしあわせながら、また素案の内容を総合的に勘案した上で定義づけを行う必要があると考えました。

### ( 検証・検討の結果 )

素案の「市民」の定義では、上位法の地方自治法にある「住民」に加え「本市への通勤通学者」が含まれています。実際にまちづくりを進めていく際には、住民だけでなく通勤通学者といった日常生活の中で本市と深い関わりのある人々を除外しては考えにくく、このような理由から、「市民」には、「住民」だけでなく「本市への通勤通学者」を含めるべきではないかとの意見がありました。

一方で、地方自治法では、「住民」と「市」との関係性について、「住民福祉の増進を図ることを基本とする」という市の役割が謳われており、素案の「市民」のままでは、市との関係性について地方自治法との矛盾が生じてしまうこととなります。

また、素案では、「市民」に対して緩やかではあるが義務付けを行っているところもありますが、この条例はまちづくりの普遍的な理念を定めるものなので、この条例に限っては、住民以外の人々に対して、市が条例をもって義務付けすることは適切ではないと考えます。なお、個別具体的な条例・計画等には、「住民以外の人々」が含まれることも当然にありえると思われれます。

以上のことなど総合的に勘案して、原案では「市民」の定義を地方自治法上の「住民」とすることが適当であるとの考えに至りました。

なお、地方自治法上の「住民」には外国人も含まれますが、「市民」の定義の中に外国人が含まれることと外国人参政権の付与とは別問題と考えており、国が法律により外国人に参政権を付与した場合は別ですが、この条例の制定をもって外国人に参政権を付与するといった考えはありません。

## 5 個別具体的な内容に触れる語句や表現

### ( 検証・検討する内容 )

素案には、市政における特定の分野など、個別具体的な内容が盛り込まれている箇所がある。

### ( 理由 )

素案には最高規範性を謳う条文があるため、条例の中に個別具体的な内容を盛り込むことが、結果として市の政策に対して強い縛りをつけることに繋がっています。

この条例の趣旨や制定目的とともに市政運営の原則も念頭に置きながら、この条例に個別具体的な内容を盛り込むことが適切なのか考える必要があります。

### 個別具体的な内容例 ( 記載している条項は素案中のもの )

内 容	記載されている箇所
議会及び行政は、子どもたちが健やかに育っていくための環境づくりに対して、適切な政策、仕組みづくり及び予算措置等に努めます。	第 17 条 3 項
議会及び行政は、子どもを扶養する者の社会参加が促進されるよう適切な政策、仕組みづくり及び予算措置等に努めます。	第 18 条
行政は、行政運営の過程における市民の意見・要望・苦情等を簡易かつ迅速に解消するための仕組みづくりに努めます。	第 28 条
議会は、議会が有する情報を積極的に公開するとともに、すべての会議を原則として公開となるようさまざまな工夫を講じるものとし、市民がより市政に参画しやすい環境づくりに努めます。	第 40 条
議員は、市民の代弁者であることを自覚し、あらゆる機会を通じて市民との意見交換に努めます。	第 43 条 2 項

### ( 検証・検討の結果 )

市の政策は、その時々々の社会情勢など、幅広い視野や視点から決定、実行されなければならないものであると考えています。この条例の趣旨や制定目的とともに市政運営の原則も念頭に置いた場合、この条例は「市民と市がまちづくりを行っていく上での普遍的な理念を定める」ものであるという位置づけが適切であると判断したため、個別具体的な内容は盛り込まないこととしました ( 個々の政策については、自治基本条例の趣旨を尊重したうえで、それぞれの条例・計画・要綱・指針などに委ねるという考え方です。自治基本条例だけをもって、全ての政策の個別具体的な事項を設けることは不可能であると考えています。 )

## 6 市民の意見と市政との関係

### ( 検証・検討する内容 )

市政に参画する権利

### ( 理由 )

この条例に権利として盛り込むことが可能かどうか検証・検討する必要があると考えます。

### ( 検証・検討の結果 )

市政への市民参画は、これからの市政をすすめていく上での大切な考え方であり、大きな柱であります。

しかし、この条例において「市政に参画する権利」を謳った場合、市は、市政のいかなる場面においても、市民に対して参画する権利を保障しなくてはなりません。素案において、「参画」は「事業などの計画段階から主体的に関わっていくこと」と定義されていますが、市が市民に対して、市の行う事業などのすべてにおいて参画する権利を保障するという事は、現実的には不可能であると思われます。

ただし、市政への市民参加や市民参画が、市政上重要な考え方には間違いがないため、この条例において個別具体的な権利として謳うことは出来なくとも、「自由と権利(日本国憲法が国民に保障する自由と権利)」という言葉に包含する形で謳うとともに、これをまちづくりの基本原則の一つと位置づけ、市は、市民が市政へ参加・参画していくための環境づくりに努めていくといった規定が適切であろうと思われます。

また、市としても、市民の意見を市政に反映させていくために、市民の意見を把握し尊重するという規定をおくこととしました。

## 7 住民投票制度

### ( 検証・検討する内容 )

住民投票制度

### ( 理由 )

市政にとって、市民の意見が大切であることはもちろんであるが、間接民主制の社会においては、市民代表を経由したうえでの市民の意思と責任（総体としての市民の意思と責任）に基づく市政運営が基本であることは間違いのないところである。このあたりの関係性について、再度確認し原案をつくっていくことが重要となる。

### ( 検証・検討の結果 )

住民投票という手法を用いる際は、市政に関する重要な事項であるとともにその手法を用いることが適切である場合に限られると考えています。

素案では、常設型住民投票制度（一定の要件が整えば議会の議決を経ずして住民投票を実施することになる。）も視野に入れた内容となっておりますが、この制度の場合、住民投票にかけようとする案件が、

「市政に関する重要な事項である」

「住民投票という手法を用いることが適切である」

という2つの高度な判断を下すという機会を、結果的に市民代表から奪う形になります。

常設型住民投票制度は、間接民主制をとる我が国においては、間接民主制を補完する「直接民主制的制度」として位置付けられます。間接民主制は、直接民主制が現実に困難であるから採用された次善の策ではなく、多岐にわたる市政に関わる問題・課題に対して高度な判断能力を有する住民代表が一堂に会し、少数者の意見も含む多様な民意を反映した市の意思を形成するためのものであり、自由な討論が保障された議会という場で行う活発な議論こそが最善の方法であると考えています。このため、新たにこうした制度を構築する際には、その必要性を合理的に明らかにすることが必要であると考えています。

これらのことや、本市において過去に、地方自治法にある直接請求制度を活用して住民投票条例を制定した事実、条例制定を請求する権限は市長に限らず、議会、選挙権をもつ市民にもあるということなど、総合的に勘案し、結果として、現段階では条例制定改廃請求を活用するという制度設計で十分であり適正であると考えています。

なお、住民投票の投票資格者についてですが、住民投票の結果が市の意思決定に多大な影響を与えるということを考えると、国が法律により参政権の枠を広げた場合は別ですが、投票資格は選挙権をもつ人に限るべきだと考えています。

## 8 語句や表現の整理

### ( 検証・検討する内容 )

重複している内容、不必要と思われる例示、具体性にかける（イメージ先行）語句や表現が多々ある。

### ( 理由 )

素案を作成した検討委員会の考えとして、条例の読み手に分かりやすく読みやすい条例を目指すというものがあつたが、これらのことが要因で分かりやすく読みやすい条例とは言い難い状況にあります。素案全般において語句や表現の整理が必要であると考えます。

### ( 検証・検討の結果 )

以下に掲げる事項を整理し、条例の読み手に分かりやすく読みやすい条例となるようにしました。

#### 重複している内容（記載している条項は素案中のもの）

内容		重複している箇所
「 <u>市民は、主権者であることを十分に自覚し、「自由・権利」を責任を持って積極的に行使するとともに、お互いの「自由・権利」を尊重しあいます。</u> 」	第2条1項	第7条1項
「 <u>市民は、主権者であることを十分に自覚し、「自由・権利」を責任を持って積極的に行使するとともに、<u>お互いの「自由・権利」を尊重しあいます。</u>」</u>	第2条1項	第6条1項1号、 第6条1項6号、第15条
「 <u>市民は、地域における自治活動やその他自主的な活動等に参加し、支えあいやつながりあいの再構築を図ることで、市民主体のまちづくりに取り組みます。</u> 」	第2条3項	第9条
「 <u>議会及び行政は、この条例の趣旨にのっとり、<u>条例や計画などの整合性を図るものとします。</u>」</u>	第3条2項	第36条
「 <u>議会及び行政は、市民が主権者として市政に参画する権利を行使し、<u>市政にその声がより反映されるよう、必要な施策を講じます。</u>」</u>	第8条2項	第11条2項、第12条、 第35条3項、第40条
「 <u>行政は、市内各地域の特性、環境や課題が異なることを踏まえて、<u>全市的な視野に立って課題の解消、対応及び支援に努めます。</u>」</u>	第21条	第23条2項、第25条
「 <u>行政は、市民の人権の尊重を前提に、財政的に持続可能な市の運営を行うため<u>行財政の効率化に努めます。</u>」</u>	第35条1項	第35条2項、第36条

不必要と思われる例示（記載している条項は素案中のもの）

不必要と思われる例示	例示のある箇所
「地方自治の本旨に基づいて」	第3条
「子どもたちの成長のために地域における安全な活動場所の確保等」	第17条1項
「さまざまな体験機会の提供等を通じて」	第17条2項
「地域福祉の推進等を通じ」	第20条
「地域活動をはじめとするさまざまな活動を通じ」	第23条1項
「さまざまな機会の提供等を通じて」	第23条2項

具体性にかける（イメージ先行）語句・表現（記載している条項は素案中のもの）

語句・表現	途中の結果	最終結果
「市民、行政、議会がともに歩む」	前文	「市民と市がお互いの役割を果たす」
「生き活きとした地域社会」	第1条	「活力に満ちたところ豊かな地域社会」 削除
「市民主体の自治の確立」	第1条	「市民主体の自治の確立」 「市民が主体となったまちづくりを推進する」
「よりよいまちづくり」	第4条1項、第8条1項	削除
「地方自治の主体」	第7条1項	「まちづくりの主体」
「米子市の地方自治の進展」	第7条2項、第31条3項、第43条3項	「市民が主体となったまちづくりの推進」
「元気のあるまちづくり」	第9条	「活力に満ちたところ豊かな地域社会の実現」 削除
「自治の主体」	第15条	「まちづくりの主体」
「生活しやすいまちづくり」	第19条	削除
「地域における自治を確立する」	第19条	「地域における（市民が主体となった）まちづくりを推進する」
「地域における自治が進展する」	第22条	削除
「自治の担い手」	第23条1項、2項	「まちづくりの担い手」
「自治の拠点」	第24条	「まちづくりの拠点」
「地域における自治」	第24条、第25条	「地域におけるまちづくり」
「行政サービス」	第26条、第27条1項、第34条2項、	「市政運営」「市政」
「行財政の効率化」	第35条1項	「最小の経費で最大の効果を生み出す」

「自立した地方自治の 進展」	第44条1項	「自立した地方自治による まちづくりの進展」	削除
「市民による自治の進 展」	第46条1項	「市民主体の自治の進展」	削除

## 9 めざすまちの姿（米子の理想像）

### （ 検証・検討する内容 ）

めざすまちの姿（素案第 6 条）の規定について

### （ 理由 ）

めざすまちの姿（素案第 6 条）では、「まちのあるべき姿・まちの理想像」が盛り込まれています。一方で、素案全体の内容をみたとき、この箇所以外は「まちの作り方」について書かれており、素案第 6 条は、他の条項と比べ異質なものとなっています。

市民一人ひとりにとって、「まちのあるべき姿・まちの理想像」はそれぞれで違うものである状況の中で、これをこの条例に盛り込むべきかどうかについて、重複している内容の整理や個別具体的な内容の削除などと考え合わせながら、考え方をまとめる必要があると考えます。

### （ 検証・検討の結果 ）

各自で異なる「まちのあるべき姿・まちの理想像」については、普遍的な内容のものであれば、内容の重複を避けながらではあるが、条例に盛り込むことは可能と思われます。

個別具体的な内容については、この条例に盛り込まず、基本的に総合計画にその役割を委ねるべきであると考えます。

以上のことから、素案第 6 条の 2 号、3 号、6 号は削除し、1 号、4 号、5 号は、原案第 3 条の 1 項にその趣旨を反映させています。

## 10 この条例の位置付け

### ( 検証・検討する内容 )

法体系に鑑みて、この条例の位置づけをどうするのか検証・検討する。

### ( 理由 )

自治基本条例が「まちの憲法」と例えられることで、この条例が最高規範性を持つものであると捉えられがちであるが、法体系の中では、個々の条例には上下関係がないとされています。このあたりの考え方について整理する必要があります。

### ( 検証・検討の結果 )

市民には、まちづくりのそれぞれの領域（自助・互助・公助）において、その領域ごとに適した「主体」としてのあり方があると考えています。

この条例は、このことを土台とした「まちのつくり方」を普遍的な理念（市民と市の役割、基本的な制度・しくみなど）として盛り込み、そして、この理念に従って、市民が主体となったまちづくりを推進していくことを目的として定めるものであり、この精神は、素案の内容に照らし合わせても同様であると言えます。

法体系においては個々の条例には上下関係がないこと、そして、この条例は普遍的な理念として「市民が主体となったまちのつくり方」を定めるものであることから、この条例を、「最高規範」としてではなく、「市民が主体となったまちのつくり方の基本を定める条例」として、他の条例と同列のものとして位置付けることが適切であると考えます。ただし、公助（市政）においては、市民が主体となったまちづくりは市政のどの分野にも関係する基本的な事柄であるため、市は、その基本を定めたこの条例の趣旨を尊重しながら、市政運営を展開していくことになることから、原案の第18条第1項に「市は、政策を決定し、及び遂行するに当たっては、この条例の趣旨を尊重します。」と規定することとしました。

## 1 1 条例の実効性の確保と見直し

### ( 検証・検討する内容 )

「条例の実効性の検証」、「条例の目的の達成状況の調査・公表」「条例の見直し」に関する条項について

### ( 理由 )

この条例が「市民が主体となったまちづくり」の普遍的な理念を定めたものであるため、この条例の「実効性の検証」「目的の達成状況の調査・公表」「見直し」に関する条項をどのように扱うべきなのか考え方を整理する必要があると考えます。

### ( 検証・検討の結果 )

この条例が「市民が主体となったまちづくり」の普遍的な理念を定めたものであるため、条例見直しの規定については、特段に盛り込む必要はないと判断しました（必要に応じて条例を見直すことは当然であるとの前提）。

また、同様の理由により、普遍的な理念の実効性の検証や達成状況の調査・公表といった行為は、現実性・具体性に欠けると判断したため、条例中に盛り込んでいません。