

流山市市民参加条例第2回検討委員会会議録

日 時：平成21年12月8日（火）

午前9時30分から正午まで

場 所：市民活動センター 第4会議室

※検討委員会では、第2回目から市民参加条例検討委員会アドバイザーの千葉大学 法経学部准教授 関谷昇先生にご参加いただいております。

出席委員

伊藤委員、梅谷委員、狼委員、越智委員、片岡委員、金田委員
管原委員、田口委員、内藤委員、野路委員

市民参加条例検討委員会アドバイザー

関谷 昇 先生（千葉大学法経学部 准教授）

傍聴者

1人

事務局

倉田コミュニティ課長、高橋課長補佐、兼子課長補佐、樋口係長
説明：企画政策課 渋谷主査

議 題

- (1) 流山市自治基本条例について
- (2) 流山市における市民参加の現状について
- (3) 市民参加条例の動向について
流山市市民参加条例検討委員会アドバイザー
千葉大学 准教授 関谷 昇 先生
- (4) その他

議事内容

(事務局・高橋)

ただいまから、流山市市民参加条例第2回検討委員会を開催いたします。
それでは、委員長よろしく願いいたします。

(委員長)

おはようございます。開会に先立ちまして、傍聴の申し出がありますが、それを許可したいと思います。

傍聴者1名着席

(委員長)

本日の出席状況ですが、G委員から連絡があり、10時15分ごろ出席いただけるということと、A委員が少し遅れているということで、現在の出席状況は、10人中欠席者2人、出席者は8人ということで流山市市民参加条例検討委員会要綱第6条の規定に基づき、半数以上の出席がございますので会議は成立しているということを報告いたします。

早速ですが、議題に入る前に、市民参加条例検討委員会アドバイザーの関谷先生が本日から出席いただいております。事務局から紹介をお願いいたします。

(事務局・高橋)

それでは、流山市市民参加条例検討委員会アドバイザー関谷昇先生をご紹介します。

関谷先生は、栃木県出身、千葉大学、大学院終了後、千葉大学法経学部助手を経て、現在は、千葉大学法経学部准教授として教壇に立たれております。

ご専門は、「政治学」「政治思想史」でございます。

一方、千葉市、船橋市、佐倉市、山武市、香取市などで市民参加や協働をめぐる条例や制度づくりに携わり、積極的な提言を幅広く行っていらっしゃいます。

議題3でお話をいただきます。

(関谷先生)

ただいま、御紹介にあずかりました千葉大学の関谷と申します。今、話にありましたように、私は政治学というものが専門で、基本的には、市民自治というものは、どういうふうを考えていくべきなのかということを考えつつ、同時に、千葉県内のいろいろな自治体にかかわりを持って、それぞれの分脈のなかで、地域づくり、あるいは条例制度、仕組みづくり、あるいは、具体的な事業の推進等々で、いろいろお手伝いをさせていただいているところです。

今回、市民参加条例をつくるということで、既に自治基本条例については、私も流山市のこれまでのプロセス、それから今現在、施行されているものは、注目してまいりましたが、今回それを受けて、市民参加条例をつくられるということで、そのお手伝いができるということも、非常に光栄に思っております。

後でも、またお話をしたいと思いますが、これからしばらく、この参加条例について議論していくことになるかと思っておりますので、いろいろな議論を共有して、優良なものが出来上がるような形で、お手伝いできればというように思っております。

どうぞよろしくお願いいたします。

(委員長)

どうもありがとうございました。

それでは、議題に基づきまして、委員会を進めてまいります。

今日は9時半からスタートして11時半という予定になっております。そのなかで最初に、「流山市自治基本条例について」皆さんから、質問をいただきますので、それに応じて進めていきたいと思っております。これは約20分を予定しております。

続いて、「流山市における市民参加の現状について」これも事務局から20分。

引き続き「市民参加条例の動向について」関谷先生からご講話を予定しております。

ただ、今日は内容が豊富ですので、11時半のお約束ですが、幅をみていただきたいというふうに思っております。

それでは、最初の流山市自治基本条例について、

これは、前回の第1回検討委員会で質疑の時間がとることができなかったため、議題としています。

質問については事前に4人の委員さんからいただいております。

回答については前回の説明者企画政策課渋谷さんをお願いいたします。

(企画政策課 渋谷)

事前に通告のあった質問事項に回答

企画政策課の渋谷でございます。前回、雑駁ですが説明をさせていただきまして、質疑の時間がなくなってしまったということで、今日、質問について回答したいと思います。

自治基本条例で言う「協働」。これは第3条のなかで定義づけがあると思うのですが、自治基本条例でいう「協働」とは、「行政への市民参加」の一つの手段・方法としてよろしいですかということがご質問として出ております。これについては協働も市民参加には含まれると考えます。

流山市で推進している「行政改革実行プラン」に沿って行っている“アウトソーシング計画”（市民による業務参加）は、基本的に協働の趣旨に沿って行われているものと理解しています。ただし、さらに協働の部分では工夫の余地はあると思われまます。

協働は、「条例第3条の定義」と「市民と行政の協働のまちづくりのための指針」というものを流山市で17年8月につくったのですが、まちの課題解決に向けて、異なるセクター（市民、企業、行政）が連携して課題解決のために、相乗効果が高まる場合は、連携して活動する関係性のことかと考えるわけですが、協働には、担う部分のさじ加減に、いろいろなケースがあったり、時限的であったりするかと思います。いろいろとさまざまなケースが考えられるかと思いますが、協働というものも、市民参加の中では、範囲に含まれるという考えです。

また、現在各部署で行っております「業務参加」も「市民参加」の型の一つとして考えていいですかということですが、考え方として、市民参加は可能です。ただ、そこでの市民参加というのは、市民参加条例で扱う市民等の参加や協働の対象は、自治基本条例の第6条に“地域コミュニティ”というものが言葉で定義付けてあります。それが中心になってくるかと思しますので、そこで担う受託業務というものは、地域の拠点となる公共施設等の管理運営の受託や地域に密接したコミュニティビジネスの受託などが想定できません。

次に、現在でも市長、市議会議員への選挙を行い選出された方々が市政を運営しており、市民は間接的に市政参加をしています。今回の市民参加は、タウンミーティングや意見交換会などの諮問的な役割についての定めのあるルー

ルを決める条例整備なのか、それとも住民投票や裁判員制度のように市民が市政に対して賛否を持たせるための条例なのかなど。

その他いろいろと質問させていただきたい事はあるのですがというご質問ですが、これは市民参加条例にかかわってくるのですが、市政のあり方の決定は、最終的には議会になるわけです。その際、計画や仕組みをつくっていくときに、どれだけ市民のニーズを直接的または間接的に聞いて、意見を尊重して市政に反映していくか、その参加の手法を定めるのが今回の市民参加条例と思っております。

もし、市政が市民のニーズと反りが合わないであるとか、かい離してしまっているといったときには、最終的に市民の皆さんは選挙で政権を、選択すればいいわけです。

次の質問ですが、自治基本条例の構造について。

自治基本条例の下位に市民参加条例が存在するが、市民参加条例以外に予定されているものは、市民投票条例以外に何がありますかというご質問ですが、これは自治基本条例第2条第2項に「委任規定」を設けております。したがって、各条文の項目、それぞれ41条ありますが、各項目を実現するために制度等（政策法務として）が必要となれば、すべてが制度づくりの対象となりえます。特出し条例としたのは、16条の市民参加条例と、市民投票条例だということです。

次のご質問ですが自治基本条例第15条では、協働でのまちづくりを効果的に推進するための制度の整備（条例など）とあるが、市民参加条例とは別個の条例をつくるのですかというご質問ですが、（仮称）市民参加条例の範囲は第4章の内容が包含されてよいと考えます。参加、協働及び提案は、条例の目的や内容（理念条例なのか、手続き条例なのか）範囲、運用を定めていく中で、具体的なシミュレーションをすべきことになると思います。

市民参加条例と市民投票条例、協働の条例は別個の並列的なものなのか、市民参加条例に含まれるものか、あるいは、含まれるが詳細は別条例として書くことになるのかということですが、「市民投票条例」については、市民参加条例とは別個に定めることとしています。しかし、その他の協働に関する事、提案に関する事は、今後の議論の中で方針を決定していく事になります。

市民参加条例に関係する自治基本条例の条文はということで、いろいろご質問いただいているのですが、基本的にはすべての条文は関連してくるかと思っております。この前、私がここの条文が関連すると言ったのは、特に主にというところで考えていただければと思っております。ただ、条文との整合作業というものはこれからあるかと思うのですが、市民の皆さんがまちづくりにどんな

ことに、どんなシーンで参加できることが大切であるとか、あるいは望ましいかを考えて、その仕組みを定めていくための「素材」みたいなものを考えることが必要です。その際、複眼的（それぞれの立場：老若男女、職業、行政、市民、議会、企業、自治会、NPO、居住年数等々）でシミュレーションすることは必要です。

参加、参画、協働、活動、行動。実施、連携とはどこがどう異なるのかということですが、現段階では、条例づくりでどうしても不可欠となった場合、定義付ければよいのではと思っております。現段階では辞書の言葉を理解すればよいと考えます。条例上、定義付けが必要になったときにそれを定義付ければよいと思います。定義付ける事によって、言葉の使い方が制約されるということもありますので、現段階では辞書の使い方によいのかと思います。

市民参加条例は名称を変更してもよいかということですが、16条で示した市民参加条例は仮称でございますので、条例の中身に合わせて必要であれば名称はそれに合ったものにしていくべきだと思います。

市民参加の範囲が条文により不一致となっていないかということなのですが第11条と第3条を合わせて考えると、市政参加とは、行政の運営及び議会の活動……それはないとは思っているのですが。市民参加の範囲が条文により不一致となっていないかということですがそれは特にはないと考えます。

次の質問ですが、これは前に遡るような質問になっています。自治基本条例の第5条（目指すまちの姿）というところで、各号における「まちの姿」の、実効性についての検証方法はどのように考えているのかPIを通じて集約された約7,000件をベースに具体案が既に構築されているのかということですが、策定プロセスの中でパブリックインボルブメントという策定に集まった皆さんが、実際にまちへ出て地域の声を集める手法で得られた7,000件の意見を集約して、整理したものを並列的に列挙したものが第5条の部分なのですが、それを市民、市及び議会が協働して進めていくことから、「目指すまちの姿」とし決めました。その根幹の施策である市民自治（協働）によるまちづくり、により達成すべきまちのあるべき姿ということで規定しています。

これはどのように検証していくかということですが、40条でこの内容に沿った制度を整備すべく、「年次計画」（現在作業中）をつくって進めていくということです。

後は第5条の「目指すまちの姿」の部分については総合計画の政策の中でも実現していくこととなります。

特に、そういった7,000件の意見がどのように条文の下敷きとしてなっていたかというのは、市のホームページで、PI総括報告書（400

ページ)で見られるようになっていきますので、そちらをご参照いただければと思っております。

第17条の第3項で市民投票の請求及び実施については、別に条例で定める、とあるがP Iを通じて集約された意見では「住民投票の種類」について、①レファレンダム、②イニシアティブ、③プレビサイト、のいずれが多勢を占めていたかというご質問だったのですが、発議権の部分では、当初、市民原案のところでは、発議権は（市長・議会・市民）と三つありました。自治基本条例のところでは、最終的にその発議権を設けたのは市民だけになっています。その理由は市長と議会というものは条例の提案権や審議権、議決権を既に持っているわけです。多くの権能を持っているわけです。今回市民参加や市民の自治をさらに開くという点では、市民に発議権があるということが市民自治に対しては、開かれた市政になるということなのです。市長や議会に発議権をさらに持たせるということは、更なる権能を持たせるということになってしまいますので、その部分で、市民にのみ発議権があるといったところで、まとめています。

レファレンダムというものは、一つは住民評決ということで、住民の承認を義務付ける場合に、例えば憲法改正や、このへんは関谷先生が当然お詳しいと思いますが、地方自治特別法の制定などの国民投票のようなことを、やるような場合などがレファレンダムというと思います。

イニシアティブというものは、住民発案ということで直ちに住民投票に付する直接型と議会審議に付する間接型というものがあるようで、地方自治法の条例制定改廃請求権といったものということです。

プレビサイトというものは住民の意思を確認するパターンです。自治体の意思形成にあたり、今回の市民投票条例で別に第17条で定めているのは、このプレビサイトにあたると思います。どこの自治体もそれになるかと思えます。つまり、住民の意思表示を求めるもので、投票によって示された住民の意思を確認するものです。ただし、その意見というものは尊重されるけれども、今後、市のほうで市民投票条例をつくっていった場合、法的な拘束力はないのですが、尊重はされるような仕組み。それがプレビサイトで、各自治体がつくっている常設型の市民投票条例がこれにあたると思います。

第24条の（行政評価）についてもご質問が出ています。

原案作成時点で庁内の「評価委員会」とは別に市民委員を構成メンバーとする「行政評価審議会」の設置を盛り込む案が何故消去されたのか。可能な限り議論過程を開示願いたいということですが、これは市のホームページに市民協議会の策定調整会議というものがあります。その中の20年3月24日の「第3回自治基本条例策定調整会議」で議論されておりますので、そこを

ご参照ください。

第28条（審議会等）について、第1項で、委員選任に関し委員構成における多様性の保持に留意し、可能な限り市民から募集するとあるが、原案作成時点で委員の在任期間や兼職について制限を設ける、と定めた市民原案第2項第3号が消去されており、現行「審議会等の委員の選任等に関する指針」にある第6項の選任については、再任や兼職ということになるべくしないようにということを指針の中でいっているのですが、もう一方で、女性の登用ということもいっているのですが、何が優先されますかということ、この質問で聞いているのですが、恐らく基本的に、第6項（女性の登用）より第4項（再任）、第5項（兼職）の項目のほうが優先されるのかと思います。というのは女性の登用といったところで、当然、並列的にはなっているのですが、実状として、応募される方が少ないといったところでそうになってしまうのかと思います。もちろん、全部、凄く大事な項目なのですが。

第29条（議会の役割）、第31条（議会の政策立案機能の充実）というところで、自治基本条例策定にあたりPIの中で地方分権改革の一環として、現状市議会議員の市政担当能力（レベル）をチェックする期間、手法等の仕組み構築が必要な時期に来ていると考える意見はなかったかというようなご質問です。PIの意見には「議会が何をしているかわからない」とか「選挙時以外でも市民に活動報告をしてほしい」「何をしているかわかりやすくしてほしい」「立法サポート機能の向上、議員改革無くして議員立法の向上は難しい」などの、そういった意見はありました。最初の、市民側がつくった条例議案は6条文あったわけですがけれども、ここで並列して議会基本条例の策定が始まりましたので基本的な詳細にあたる項目については、議会基本条例のほうに委ねたという形になっています。

第33条（苦情等への対応）についてですけれども、この質問は、第2項について、原案では外部審査の必要性和実施についての条例設置を醸成したにも拘らず「適正な体制整備に努める」と不明瞭な内容になったのは何故かという質問ですが、これは外部監査のことなのかなと思うのですが、外部監査については全国的に見てもそれほど実績がないこと、また、費用対効果の（平均692万円）点で考えると現行の監査制度（及びその充実）で十分対応ができるということで平成20年4月14日（第4回策定調整会議）のところで議論しています。それも議事録を参照されたいと思っております。

第35条（内部通報）について具体的に、「ホットライン」（コンプライアンス、セクハラ、パワハラ等）が設置され庁内にアナウンスされているのか、また、その実績等は内部監査等でモニタリングされているのかということですが、これは当時、策定のころだったのですが、内部通報制度については現

在、人事課が窓口になっているわけですが、通報しやすい環境を考慮すると、将来的には第三者機関も視野に入れることは想定できると思っています。これまでは実績として、通報はゼロということです。匿名の通報も可能としています。その位置づけというのは公益通報者保護法に基づく「流山市職員等の内部通報に関する要綱」というもので設置をしております。

第40条(条例の実効性の確保)のところで実効性の検証を行う、原案「審査委員会」の設置は何故消去されたのかということですが、第6回策定調整会議(平成20年5月12日)、第7回策定調整会議(平成20年5月24日)、第38回市民協議会(平成20年4月26日)等の議事録の中で議論しています。どういうふうになくなったかという、常設型の審査組織(審議会等)を備えている自治体(川崎市、多摩市、草加市)で実情として形骸化してしまっているという話もありました。また、当時の策定にかかわった市民協議会の皆さんが母体となるというようなケースも、議論があったのですが、継続性の課題として凄いい重責になってしまうというような議論もありまして、最終的に、もっといろいろな地域コミュニティに関わる市民等と意見を交わすのだということで、削除となっております。

駆け足になってしまいましたが、質問に対する回答は以上です。

(委員長)

ありがとうございます。この質問は4名の方と申し上げましたが、Cさん、Eさん、Iさん、Jさんから質問をいただいております。時間の関係もありましてどなたがどの質問ということにせずに、全体の流れ中でお答えいただきました。自治基本条例そのものへの質問を含めて丁寧にお答えいただきました。ありがとうございました。

渋谷さんがこの後、退席されます。さらなる質問は最小限にお願いします。

(C委員)

質疑をやっていると、私なんかも1時間も2時間かけても、どんどん質問してしまうので、これはまず、渋谷さん個人の見解ではなくて、企画政策課の見解と見てよろしいですね。コミュニティ課は関与していない。あくまでも、市の見解として考えてよろしいですね。

それと私は、異論があるのですが、今回の質問項目を我々にもいただくわけにはいかないのですか。駆け足で話されたので何がなんだか、目が回るような感じで、詳細を掴んでいないので。質問項目等、簡単な回答書でもいただけるとありがたいのです。

(委員長)

これは事務局のほうから、そういう相談もあったのですが、今後、そういう質問を出していただくときに、前回の報告書のところでもあったのですが、できるだけみんなの質問などが出やすい形で進めたいと思っています。

(C 委員)

別に個人名はいいですよ。項目だけ。回答のエッセンスというか。今日、議事録を書かれるのであれば、またそこに入るのかもしれませんが。どちらでもいいのですが。

(D 委員)

今日、議事録はなかなか出てこないでしょう。

(委員長)

いいですか。今後、議事録の中で今の説明については、作成されるということでご理解いただきたいと思います。これの説明について、ここだけはこの場で、皆で共有しておきたいという意味での質問はございますか。

(D 委員)

市民参加と協働という最初のところの部分で、市民参加といったときにモニタリングなどのかたちとおっしゃったのと、協働というものが、市民参加と協働ですごく密接に関係していると思うのですが、市民参加というものはやはり個人の市民の権利としての部分の、主権者としての市民が市政に参加していくということで、協働の場は対等なパートナーシップという、わりと組織というような。NPO、市民活動団体など。そういう人たちと市が協働していくというので、私はかなり違うニュアンスというか、違う部分があるのではないかと思うのですが。そこを明確にして、市民参加条例をやっていないと、協働と市民参加がごちゃごちゃになるのではないかなというように感じるのですが。

(委員長)

それは先ほど、定義は特にきちんとしていない、逆に言うと、この委員会の中で、そこは話し合っていく。

(D 委員)

ただ、市民参加に対する認識と、これから定義についてはというよりも、

やはり本当はかなり明確にしていくということは、これからの会議のテーマだとは思いますが、そのあたりは問題提起をしたつもりです。

(C 委員)

私は市民投票も参加の一種だと思うので、分けるのはどうなのかと。これはこれからの議論ですけれども。

(E 委員)

今の D さんの意見なのですが、もの凄く大事です。やはり、市の基本条例の精神というか趣旨を踏まえてやらないと私も思っているわけです。定義の問題もあると思う。概念、コンセプトの問題。ですから市民参加というものをどういう範疇でどういうふうにとらえるかということが大事ですから、私はかなり大きくとらえるべきだと思うのです。その中の一つに協働がある。業務委託もある。当然市民参加ですから業務的に言えば P D C A、計画から実行、チェック、アクションまで。P D C Aもサイクル、ぐるぐる回っていると思うのですが、そのいずれの段階にも、市民参加すべきという側面があると思います。そういうことを含めてかなり大きく、市民参加というものはとらえたほうがいいのかと思います。そういう意味でこの辺で1回、きちんと論議しておかないと、議論がなかった、ピンボケになってしまう。

(委員長)

ですからそれに向けて、今日は市の現状をまた事務局から報告がありますし、その後、関谷先生のお話もお聞きして、その後、討議の時間を設けてそこでやっていきたいというように思っております。

(C 委員)

さらにもう一つだけ言わせてもらおうと、今 E さんが P D C A サイクル、私も大賛成なのですけれども、もう一つの視点として、地方の中に、三権があるのかどうかは別にして、行政、立法、司法が出てくるかはわかりませんが、そういう観点でも全体を見て、そこからどう絞り込むのかという観点が必要かと思います。

(委員長)

P D C A ということがありますが、プラン、ドゥ、チェック、アクションといいます。それをしていくということです。話が広がりそうなので元に戻したいと思います。

それでは渋谷さんに今日のことでの市の考え方について質問がなければ。

(C 委員)

後、もう一つ。この中の議論で自治基本条例に関してまた確認したいとか、異論があるなら、また出ていただくことは可能なのでしょうか。

(委員長)

それは当然のことで、委員会としては要求もしていきますから。

では、この件はこれで終わりにして、次にいきたいと思います。

次に議題（２）流山市における市民参加の現状について、事務局から報告をお願いします。

(事務局)

おはようございます。コミュニティ課の倉田でございます。

それでは議題（２）番目の「流山市における市民参加の現状について」御報告申し上げます。皆様方に事前にお配りさせていただきました、附属機関の資料とパブリックコメントに関する資料の２点について御報告させていただきます。

最初に附属機関について御報告させていただきます。附属機関につきましては、地方自治法の１３８条の４の第３項に規定されております「普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる。ただし、政令で定める執行機関については、この限りでない。」という規定がございます。即ち、附属機関とは、執行機関が行政の執行権を有するのに対し、執行機関の行政執行のため、あるいは行政執行に伴い必要な調停、審査、審議または調査等を行うことを職務としていただく機関でございます。ですから執行権は有していないということになります。この附属機関につきましては流山市ではお手元の資料にありますように、現在、４２の附属機関がございます。この附属機関につきましては、流山市の場合は指針というものを設けてございます。

まず、「選任等に関する指針」。これは選任に対して必要な事項を定めるところで１０項目から成っております。

定義は今申しました地方自治法の「審議会等」とは、法律又は条例の定めるところに附属機関をいう。

あるいは３番目の委員の選任については「広い分野から適任者を選考して行う。」

後、先ほども議論に出たのですが、委員の再任なのですが、「継続して3期を超えないように配慮する。」

兼職の制限といたしましては、審議会の中には、できるだけ同じ方ではなくて、個々の方を選んでいただく。ただ特定の職というか、そういう方になった場合はやむを得ない。ただ兼職の件数は審議会の中では3件超えてはならない。

あるいは先ほども出ましたが、女性委員の登用。委員割合が4割。ですから、今回検討委員会は3名なのですが、できれば10名中4名というような形の指針がございます。

委員の公募。委員の選任については、委員定数の3分の1を目途に可能な限り公募をしてくださいと。

先ほど申し上げました流山市の附属機関、42あるのですが、これの中の、仮に2ページ目のナンバー13「流山市防災会議」、あるいはナンバー14「流山市国民保護協議会」、これにつきましては先ほど申しました、法律等で定められたもので、法律によって位置づけられたものですので、これについては逆に法律の中に法令の当人に、委員としてのそのものが明記されておりますので、公募ができないという形になっております。

附属機関名がございまして、根拠と右側にあるのですが、先ほど言ったように13番であれば「災害対策基本法」という国の法律。あるいは14番は「国民保護法」といいますか、これは略称なのですが、「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」。略して国民保護法と呼んでいるのですけれども。あるいは16番の「民生委員法」、18番「介護保険法」、19番「障害者自立支援法」などは、法律によって定められたものでございます。委員の登用、あるいは、そういう形で公募は法律上にも規定されていきますので出来ない。資料の中にも公募しない理由の中に、入っております。

もう一つ、「会議の公開に関する指針」。

これの2番目の「対象とする会議」。審議会等とは法律又は条例の定めるところにより設置されるもののほか、法律又は条例の規定によらず設置された懇話会等で、その設置目的及び構成員に照らして審議会等に類するものも含む。ですから今回この検討委員会も2番目の条例等では定めておりませんが、こういう形で附属機関に順ずるという形での位置づけをしております。

「会議の公開等の原則」審議会等の会議は原則公開とする。ただ、以下に書いてあるのですが、会議の一部又は全部を公開しないことができるというものもございます。

「会議開催の公表」につきましては会議開催日の1週間前までに公表するものとする。ただし、緊急な会議等についてはその限りではない。公表する内容は会議名、議題、日時、場所、担当課名、その他になっております。

「会議公開の方法」につきましては、会議の公開は傍聴により行うものとするということになっております。

「傍聴者の遵守事項」につきましては6点ほどございます。

「会議録等の作成」。8番目なのですが、審議会等は公開、非公開にかかわらず、会議終了後速やかに会議録又は議事要旨を作成しなければならない。

9点目として、「会議録等の公表」というような指針を流山市ではつくってありましてこれに基づきまして付属機関の委員の選任、あるいは会議の公開というような形でやっているというところでございます。

次に、パブリックコメントについて御報告申し上げます。

パブリックコメントという制度につきましては、「市が重要な計画や条例などを策定するとき、その案を公表して意見の募集を行い、市民の皆様から寄せられた意見を考慮して最終的な意思決定をするとともに、意見の概要とこれに対する市の考え方等を公表する一連の流れを定める制度です。」

対象としては何かということなのですが、「パブリックコメントの続実施要綱」というものがお手元にあるかと思うのですが、これの「第3条パブリックコメントの続の対象となる政策等は、次に掲げるものとする。」と。「条例の制定又は改廃に係る案の策定」。このなかで「ア 市の基本的な制度を定める条例」。「イ 市民等に義務を課し、又は市民等の権利を制限する条例（市税、保険料、分担金、使用料、手数料その他の金銭の額及び率の改正に係るものを除く。）という形になっております。「(2) 市の基本構想及びこれに基づく基本計画並びに個別行政分野における政策等の基本方針その他基本的な事項を定める計画の策定又は改定」「(3) 市の基本的な方向性等を定める憲章、宣言等の策定又は改定」についてもパブリックコメントの対象になっております。

続上の流れにつきまして、「パブリックコメント続実施要綱」の最後にご覧いただけます「パブリックコメントの続の流れ」ということで、「第4条（政策等の案の公表）」これは先ほど言いました第3条の案、条例、基本計画などの市の計画、あるいは、基本的な制度を定める条例などの案につきまして、素案を皆様方に公表しますということになります。

次に「第5条（公表の方法等）」ということで、公表につきましては課の閲覧、ホームページ等で行っております。

第6条意見これにつきましては、30日以上の日数を設けるという形になっております。大体、市のほうで概ね30日、1ヶ月ほどで出させていただいております。第6条で意見等の提出。これは市民の方々から、私ども市のほうで示しました案につきましての意見を出していただく。方法といたしまして直接あるいは郵便、ファクシミリ、電子メール等を出していただくよう

な形になります。

その意見に対して、第7条第1項で市民から出された意見は当然、考慮するという事です。1項で政策等の案の決定をさせていただく。第7条第2項では、市民から出された意見につきまして、市のほうで、市の考え方も公表いたします。ただ、出された方のお名前等につきまして公表はしておりません。

以上が、雑駁でしたが流山市で現在行っている市民参加の制度の二つ、付属機関とパブリックコメントです。

(委員長)

ありがとうございます。今、市の市民参加の現状について報告がありましたが、この件につきましての質疑は、関谷先生のお話が終わった後、市民参加について皆さんで討議する中で今の報告に関する質疑も併せて行うようにしたいと思いますので、3番目の議題、「市民参加条例の動向について」千葉大学関谷先生からお話いただくようにしたいと思います。

約1時間経ちましたから、5分ほど休憩したいと思います。

(休憩)。

(関谷昇先生)

それでは改めまして、よろしく願いいたします。

今日は市民参加条例を策定していくにあたっての、前段階といいますか、条例がどういう状況にあるか、それから市民参加条例というものをどういう考え方でつくっていくべきなのであるとか、自治基本条例ということ为前提とした上で市民参加条例として何を考えていくべきなのか、どういうことを盛り込んでいくべきなのか、そのへんについてお話をさせていただければと思っております。大体50分くらいということをお伺いしておりますので、そのくらいでお話をさせていただきたい、その後ご質問や意見と思っております。申し上げたいことは、沢山あるのですけれども、具体的なところはこれから回を重ねていく中で個別、具体的に議論のほうはさせていただきたいと思っておりますが、主なポイントを掻い摘みながら、お話をさせていただきたいと思っております。

まず市民参加条例の策定状況を全国的に見渡しますと、数的にはどんどんふえています。市民参加条例という名称と、それが単独でつくられる場合と、それから自治基本条例と融合するような形です。つくられる場合。それから協働条例や協働のまちづくり条例という形で、協働というものと結びつけながら策定される場合と、いろいろなケースがあって、どれがいいかどうか一

概には言えません。これはその自治体がどういう状況にあつて、どういうことを目指していくのかということによって、条例の中身は変わってきますし、どの条例に何を盛込んでいくのかということも、基本的にはその自治体の判断によるところがありますので、どこが良いとか悪いとかということとは、一概には言えないのが現状だと思います。

策定順序のあり方も、流山市の場合には非常に理想的な一つのステップを踏んでいると思っており、自治基本条例という、要するに最高規範。これをまずしっかり固める。その上で、この市民活動にせよ、行政活動にせよ、議会活動にせよ、それをトータルに律するということを前提にして、その上で、こういう市民参加条例のような、これはどちらかというところと個別条例であり行政手続条例に近い意味合いだと思いますが、これを自治基本条例の基に位置づけて、より具体的に市民主導のまちづくり、つまり市民自治というものを具体化させていくという流れできていると思いますので、それは非常に理想的な形でできているのかという印象を持っております。

これは例えば、大和市のようなところも同じようなステップを踏んで、これまでも注目される場所。これは市長さんが代わっていろんな評価が出てきてはいるようですが、一つの理想的な流れではあると思います。

もちろん、それだけなのかということとそうではなくて、むしろ数的には圧倒的に市民参加条例や協働条例を先につくってその後、徐々にステップアップして自治基本条例にいつているということもあります。それから市民参加条例、協働条例に留まっているということもあります。どちらかというところ、数はふえています、そういう意味では協働条例や参加条例に留まっている傾向があるというふうな、今のところは見ることができないのではないかと思います。これは議会がどのくらい覚悟を決めているかによって差が出ているというものが一番のポイントです。そういう意味では議会が覚悟を決めたところは自治基本条例というところに確実に踏み込んでいく。そういう意味の中で出来上がっているという傾向はあるかと思えます。

自治基本条例といってもいろいろな内容があつて、流山市の自治基本条例を改めて繰り返し読んできましたが、やはりこの条例の特徴というのは、市民自治のまちづくりということを正面に進めているということが、大きな魅力だと思います。自治基本条例といってもいろいろな規定があつて、大体含まれている項目というものが基本理念、情報公開、参加、協働のあり方、行政運営の原則、議会の役割、あるいはその責任というふうなことが基本的には、盛込まれるような感じですね。流山市の場合には非常に細部に渡って市民自治を促進する項目というものが組み込まれているというのが、非常に大きな特徴だと思います。

二つ目の特徴というのが、第6条に地域コミュニティというものが入っています。これも自治基本条例を考えるにあたっては、大きく分かれるところなのです。一つは地域コミュニティというものは、市民の問題なのだから条例に入れるべきではない。つまり市民が自主的にやる領域だというような形で、自治基本条例に入れないという考え方が一つにはあるのです。けれどもそれを組み込んでいくということが、地域コミュニティベースで市民自治というものを、より踏み込んで考えていくという一つの姿勢の表れかという印象を持ちました。

それ以外にも参加の機会の保障や提言制度、協働のまちづくりといったものが組み込まれている点もその姿勢の表れかと思っています。

こういう自治基本条例ということ踏まえた上で、市民参加条例というものをどういうふうに、考えていくべきということなのですけれども、先ほど数的にはかなりふえる傾向にあるということを申し上げましたが、実際にこういったものがどのくらい機能しているのかということ、私を見る限り条例をつくるまではいいのだが、具体的に動いていない、あるいは機能していない傾向のほうが強いのではないかと思います。これは市民参加条例や協働のまちづくり条例をつくって、そこに留まっている自治体も、条例をつくったけれども大きく踏み込めなくて、例えば団体の支援というくらいに動きが留まっていて、なかなか全体の動きに繋がっていかない傾向があると思います。自治基本条例をつくってこういった参加条例をつくるという場合もやはり、実効性といいますか、具体的に機能させるといった部分が、まだ弱い傾向がある。ですから今回、流山市で参加条例をつくるといったときのポイントというものは、自治基本条例に描かれていることを流山市で具体的に実現させるということに、最大限の重きを置かなければこの条例をつくっても意味がないということをおまじりに申し上げておきたいと思えます。それくらい重要な条例になってくるということです。自治基本条例にうたわれていることを、全国を見渡してもトップランクのことが設けられていると思います。だからこそ、これをどう具体的な動きにしていけるか。例えば、議会の問題はとりあえず置いておくとしまして、行政であれば行政がこの自治基本条例というものを、どのように機能させようとしているのかどうか。これは一番簡単なのは、職員の方に「この自治基本条例は何なのですか？」と聞いてどのくらいの方が答えられるかどうか、というところが一番のポイントです。これはまだ出来たばかりということもありますので、なかなか定着というところまでは至っていないかと思えますが。要するにこれは住民、行政、議会すべてを縛っている条例なのですから、例えば行政部門であれば行政が具体的な計画、具体的な政策、事業というものをどういうふうに進めていく

のか。その一つ一つの局面でこの市民自治という考え方が、反映されていないならば機能していないというふうにみなされてしまいますので、そういう具体的な動きをつくり出していけるような市民参加条例になるかどうか、していけるかどうか大きなポイントになってくると思います。そのためのポイントというものを、後ほど改めて申し上げたいと思いますけれども、そういう点が一つあるかと思っています。

それから、住民の側ですが住民もこういう自治基本条例というものができて、どういう形で参加に向けた動きというものをくり出しているのかどうかということです。市民の認識度、理解度というところからするとまだまだというところもあるでしょうし、それも今後の参加をどういうふうに盛り上げていくのかどうかといったときに、大きな課題になってくるかと思っていますけれども、例えば協働のまちづくりといっても、それが一体何を意味しているかなのです。例えば福祉の問題にせよ、環境の問題にせよ、教育の問題にせよ、そういう個別具体的な取り組みというものを、どう市民が自主的に行おうとしているのかどうか。つまりこれは自治の問題なので、市民がある程度、自覚というものを持つ、あるいは持っていくような動きや雰囲気をつくり出していかなければ自治にはならない。先ほど参加と協働の違いは何なのかということもあって、それも後で触れたいと思いますが、参加の権利は開かれていても、権利というものは眠った上に置かれていたのでは意味がないわけで、それをどう具体的に動かしていけるかどうかということが問われていますので、そういう意味では住民側がどのような形で、具体的な動きをつくり出していけるかどうか。市民参加条例というものはそのような動きをつくり出していけるようなルールと仕掛けというものを組み込んだものでなければ、いくら立派な手続をつくったとしても、それが具体的な動きに繋がるようなものでなければ策定倒れになってしまうところもありますので、そのあたりを改めて考えていく必要があるのかと思っています。

それから、住民の問題ということでもう一つ申し上げておきますと、市民参加ということと言っても、例えばパブリックコメント一つをとっても数件しか意見が寄せられないのではないか。これは住民の意識が低いのであって、住民参加だということがまだ難しいのだとおっしゃる方も少なくはないと思います。これは認識がずれていると思っており、参加できるような環境や状況になれば、住民の方々は何が問題なのかということもわからない。わからない以上関心も持てない。関心も持てない以上具体的な動きというものが出てくるはずがないのです。そこをどのように考えていくことができるかどうか。そのための仕掛けができるかどうかということが問われている。ですから住民は関心がないのではなく、関心を持つような環境がまだ不十分だと

いうふうに考えることが、私は最初の認識として大事だと思います。だからこそうい参加条例というものは、そういう環境、雰囲気をつくり出していけるようなものでなければならないという点。このあたりの位置づけというのをクリアにしておかないと方向性がずれてしまう可能性が出てくると思いますので、その点も押さえる必要があると思います。そのためにさまざまな具体的な項目をその中にどのように盛り込んでいけるかどうかという話になってくると思います。

もう一つ議会の問題も申し上げておきますと、流山市の場合には基本条例というものがつくられて、大きな第一歩を踏み出せたと思います。私は流山市の議員さんはよく存じ上げませんが、他のいろいろな自治体を回っている議員さんとお話をすると、市民参加や協働や自治というものを十分おわかりになっていない傾向があります。一番わかりやすい例が協働することとは俺たち議員を軽視することだという批判が多いことです。つまり協働というものは、後で詳しく申し上げますが、行政過程というものは、一つは充実させていくと。市民がいろいろな形で参画していくことによっていろいろな動きを充実させていく。それで住民と行政が協力しながらいろいろなことをつくり出していく。それは事業ベースであったり、計画ベースであったりいろいろな事業も、そういったことをやっていく。けれども個別具体的な動きというものに対して、議会というものはその全体を見るという役割がまず一つとしてあります。当然全体を判断する。そして何が今求められているのか、何が問題で何が必要とされているのか。こういうような全体を判断するのが議会に基本的な役割ですし、そのためにはその地域の実情というものが、もっといろいろな形で明らかにされて、その中で住民には何ができるのか、行政は何をやるべきなのか、こういったことをいろいろな形でゲットして、判断をして、その上で自然体として何をしなければいけないなど、こういうトータルな判断が求められています。そういう意味では、個別具体的な地域の状況であったり市民の状況というものを知らなければ、議会としては何の役目も果たせないということを申し上げます。それが一つです。

もう一つは、これは皆さん御承知だと思いますが、2000年に地方分権一括法というものが施行されて、今、基本的には自治体は国と対等になっているわけです。今の行動というものは自治事務と法定受託事務というふうな形で区分されていますが、要するに自治体が単独でやるべきことというものが、相当ふえているということです。もちろんまだまだ細かな部分、例えばいろいろな施設の建物の屋根の高さ、天井の高さをどうするのか、そういうこと一つをとってみても、細かな法律で全部縛られています。これは規律密度というものですが、規律密度というものが非常に高い。だから今、分権改

革ということで、それをどんどん解きほぐしていこうというような流れになっているというのが現状ですが、いずれにしても自治体が自分たちの問題、地域の問題を自分たちで解決できるということになっているわけですから、だからこそ今の自治体に何が求められているかというと、その問題を自治的に判断して、上からトップダウンで「今こういう問題がありますよ」というように振られるのではなく、地域を見て地域の現状から何が問題なのかということ把握して、その上で自治体なりの課題設定をする。予算措置をする。具体的な政策事業を行っていく。そういう自立性ということが求められています。そういったときに、議会というのはまさに個々具体的なものが今どんどんふえていって自治体として自己決定をしなければいけないわけですから、自己決定を、最終的に責任を持って行なう機関。これが議会なわけです。ですから議会がやるべきことは今、どんどんふえているはずなのです。自治体として何をやらなければいけないのか。それをやはり行政に提案する、市民に提案していく。これが議会の本来の役割なのです。ところがそういうことをせずに、行政から上がってきたものをただ追認するというところに留まっているのが多くの議会の現状です。やはり究極的には、独自の判断をする。これが議会が一番求められていることであって、今回流山市は議会基本条例ができたということで、今後そういうことが行っていくかどうか問われているわけですが、いずれにしても、住民、行政、議会の3者というものをトータルに考えていくということが、自治のまちづくりということだと申し上げていきたいと思えます。

その上で何を盛込むべきなのかということ、個別具体的にいくつか考えていきたいのですが、まず市民参加と協働の違いは何かと先ほどお話がありました。これを申し上げておきたいのですが、参加ということは先ほど御意見で出ていましたように権利です。市民が参加する権利としてこの市民参加ということが問われているということです。権利ということは、当然幅が広いわけです。これは狭いところと言えば行政プロセスの中で、先ほどの審議会のお話やいろいろな行政が行っていくプロセスの中で市民が参加できる場がある、あるいは参加すべき場がある。ここに権利を行使して、市民が具体的に参加していく。少し前から参加だけではなくて参画だという言い方もされていますが、これはただ実施の部分にだけ参加をするのではなくて計画を立てるところから市民が参加できるような形。そのようにして行政プロセスの中における参加の度合いというものを広げていこうというような流れが一つあるわけです。そこで市民の権利としてそれが認められなければならない。あるいは審議会等、法令上定められたところに市民が参加していくということがまず一つの局面です。でも参加ということはそこだけに留まら

ないのであって、つまり法令上決まっていること以外も、要するにこの自治体全体のことをどうするのか。個別具体的な問題はどうか。これについて市民はいろいろなことを考え実践しているわけであって、そういう個別具体的な、つまり法令上「ここに参加できますよ」ということに決まっているわけではないが、このまちのために、あるいは具体的な課題への取り組みのために参加していく。これもやはり参加です。非常に幅が広い。

今、市民参加ということに言われていますのは、その部分の広がり。つまり市民参加というものは60年代後半から70年代掛けてもかなり盛んに叫ばれました。でもその後、好景気になって市民の関心が地域から消費のほうに向いたのか徐々に縮小していった部分があるのです。そういうプロセスの中で参加というものが非常に形骸化してということが言われていました。これは参加できるお膳立てというものがあって、その市民が参加していく。だけど基本的には行政がある程度やってくれるから、参加しなくてもなんとかなるかというような時代も一時はあったわけですから、非常に参加というものが形骸化してしまって、なかなか実質的な部分というものが展開されないというジレンマを抱える時期もあったということが一方である。他方で、行政の側からすると、参加というものは市民の方々にいろいろなことを言うわけですから、当然議論も噴出して対立もいろいろな形で起こってくる。すると行政の側の心情としては、面倒臭いという一言に尽きるわけです。今、職員の方々に聞いてみても、そういう意識を持っている方々が非常に多いのです。市民から意見を貰うということは、要するにクレーマーなのだろうというふうに考えている、表立っては言いませんけれどもそういう印象として持っている方々が決して少なくない。「我々はしっかり仕事をやっているのに文句ばかり言うてくる」という部分があって、だから参加というものには消極的な部分がこれまであったというところがあると思うのです。ですが、行政の側からすると面倒臭いというところもある。しかし住民の声を聞かないわけにはいかない。だからこの部分だけ参加の機会というものをつくって、言葉は悪いのですがガス抜きのやるなんていうふうな形で参加ということをとらえてきた経緯は間違いなくありますし、今もそういう部分は残っているところもあります。ですから行政プロセスの中で、この部分で参加の機会というものをつくって、例えばアンケートをとりますとかいうと、アンケートをとったことで市民の意向やニーズを把握しましたというようになってしまい、アンケートを1回とったくらいで何が把握できるのかというように思うわけですが、しかしそれをやることによって一応我々は市民の意見を聞きました、あるいは何かあるときに意見を聞いて市民参加でやったことにしますと。これも言葉は悪いですがアリバイつくり的に市民参加というものがと

らえられる傾向もあります。先ほど、協働のまちづくり条例ができていたとか、市民参加条例が数的にはできているが、なかなか機能していないといった部分はまさにそこなのです。つまり条例が単なるアリバイになってしまう。これは最悪なパターンです。だからこそどれだけそれが機能するものになるかどうかが問われていますということを今申し上げたのですが、まだまだ全体の自治体の傾向としては、条例がアリバイ的なものになっている、あるいはアリバイというほど酷いものではないにしても、市民の自主性というものを正面から生かしていくということよりは、基本的には行政の枠組みの中で参加というものを部分的に取り入れていくというような、そういうところに留まっているのが、まだ多い傾向になっています。ですからこれから議論していく中で、そういう意味での参加でよいのか、それとももっと先に踏み出すのか、ここがまさに問われているのです。先ほど決まっている意味での参加と、それからそうではない、もっと幅広い意味での参加ということを上申しましたが、そういう意味では決まっている部分というものは、今言ったような消極的な傾向になりがちですが、もっと幅広い別に決まっていなくても市民が考えていることをどんどん発信して、働きかけて提案していくということ、どれだけ広げていけるか。これがまさに今、問われている参加ということ。法令上決まっている部分と、決まっていないが自治体なりにそれをつくり出していく部分と、この両方を総合して市民参加を考えていくということが今の一つの流れになっているということを上申したいと思います。

それが市民参加であるということに対して、では今度は協働とは何なのかということなのです。流山市も協働の指針を17年に策定されて歩みを一步一步進めておられるところかと思えますけれども、協働というものはこれらいろいろな定義があります。一番多い定義の仕方というのは多様なアクター、主体が双方に連携しながらいろいろな事業というものに取り組んでいくこと。その場合の住民というのは、NPOやボランティアや自治会、町内会、あるいはそれ以外にもPTAや社会福祉協議会、老人会、あるいはさまざまな組合、そういういろいろな多様な地域主体というものが双方に連携し、もう一つはそういう多様な主体と行政が協力していろいろなことを考えていく。この場合のいろいろなことというのは例えば市民がある程度、市民参加の権利を行使してこういう計画を立ててこういう事業をやったらどうかと提案をすること。もちろん行政抜きでやっている協働というものいっぱいあるのですが、住民が双方に協力しながら所謂、共助というような考え方でやっているような部分の一つにあるということ。もう一つはそういう市民の動きというものを、あるいはそれを企画立案というものを、行政の側が受け止める。一

つ今一番ふえているパターンというものが、市民提案型の協働事業です。行政が公募して市民団体が提案をして、それに対して例えば30万円であるとか、20万円であるとかという支援をするという形での協働事業というものが見込めます。

それ以外にも行政の側がいろいろな協働事業をとというものを選定し提案し、「市民の皆さんこれを一緒にやりませんか」というように働きかけている場合もあります。それが一般的なパターンです。

それ以外にもう少し踏み込んでいるところは市民からの提案というものを支援事業だけにするのではなく、既にある既存の事業の中にそれを取り入れていく。場合によっては運用の仕方を変えたり、事業を再編、統合したりという動きに繋がっているような例が見られます。そのような形で市民の提案というものを既存の事業の中に位置づけていく。どうしても協働事業といっても大方の場合は、協働の担当課というものが設けられて、そこでやればいいと、役所なりでそこに委ねられる。大方の部や課は協働ということをやりたいくないのです。だから担当課にすべてを委ねてしまう。その担当課が公募型の事業をやっていくというところに限られる傾向があります。それがより一歩進んだところは、いろいろな課でやっている既存のいろいろな事業に市民の提案というものを上手く融合させながら進めていくというような、これはまだ多くはないのですが、出てきている一つの傾向です。これも協働まちづくり条例や市民参加条例の中に盛り込まれる傾向も出てきていますので、その点も申し上げておきたいと思います。

先ほどの市民参加ということとの関係で申し上げておきますと、協働というのは目的ではないということです。これを明確にしておかないと混乱が出てきてしまうわけです。市民参加というものは、先ほど申し上げたように市民の権利です。個人であろうと団体であろうと参加できる権利が市民にある。これが市民参加の原則。そして先ほど言ったように非常に幅広いわけです。そういう市民参加というものを具体的に実現させていく手法、プロセスの一つに、協働というものがある。こういう位置づけをしておかないと何か協働が目的となってしまうような傾向もありますので、その点を明確にしておきたいと思います。どんな事業をやるにせよ、そういう意味では連携していく。協働も先ほど言ったように、行政主導の協働になりがちなのです。だから行政主導の協働ではなくて先ほど言った市民の参加する権利というものが第一義的に重要になっていく。それを進めていく非常に有効な手法としては協働というものが今、いろいろな分野で出てきているということなのです。今、市民の方々はこのことを提案したいということ、たくさんお考えであり、お持ちです。それをどう行政の側として受け止めていくのか。そのため

の手續、そのための制度というものをどうつくっていくのか。これが市民参加条例ということで、今問われている大きな課題ということです。

いずれにしましても、市民参加の権利があって協働という手法がある。目指すべき方向は当然自治型のまちづくりなのです。流山市の場合には自治基本条例で定められているということですから、問題はそういう方向性に向けてどう実効性のある具体的な手續、具体的な仕組みというものをつくっていくことができるか、これが問われているということ、申し上げておきたいと思えます。

その上で具体的な内容としてどういったものを、盛込んでいくべきなのかということ、もう1回いきたいとおもうのですが、流山市の場合には他の自治体と比べて、参加条例や協働のまちづくり条例に入れるようなものも、自治基本条例にかなり盛込まれているところがある。それだけかなり包括条例に入っていますし、それだけ意味があるわけなのです。だからこそこれをどう具体的な動きにしていけるかどうかということで、考えなければならぬ部分がある。

まず一つは自治基本条例の第16条に市民参加条例というものがあります。「第16条 市民等の市政への参加に関する手続きその他必要な事項については、別に条例で定めます。」これが市民参加条例、まさにこの委員会でここに検討していくことになるというわけです。この市民参加条例のまず考えるべきポイントの一つは、具体的な手続きです。これは先ほど話にもあった審議会。自治基本条例ですと第28条にこのように書いてあります。「第28条 市は、審議会等(附属機関その他の市の設置する合議体の機関をいう。)の委員を選任する場合は、委員構成における多様性の保持に留意するとともに、可能な限り市民から公募するものとします。」これは先ほどの事務局からの話からもあったように、法令上決まっていることというところでの一つの考え方ということになります。

それ以外の手続きとしまして、先ほどお話のあったパブリックコメントです。流山市の場合、パブリックコメントは現在要綱で動いているわけなのです。今、一つの流れは要綱を条例化していくという流れです。つまり要綱というものは法的拘束力があるわけではないわけです。だからこそ、それを条例化してその条例を以ってその市で法的に有効なものとしていく。要綱というものは日本の場合には機関委任事務制度というものがあって、基本的には国から自治体に振られてきたことを、自治体はただこなすだけという時代が永く続いてきました。そういう中で自治体として独自の判断で、ある程度地域に即したような動きをつくり出していきたいのだというように考えた人たちが、苦肉の策でつくったのが要綱なのです。ですから要綱というものをつ

くりながらどう地域に即した行政運営ができるのかということで、今日本の自治体にかなりの数の要綱が存在しています。しかし機関委任事務制度が廃止されて、自治体は独自の条例というものを定めることが出来るようになっていくわけですから、その一環として要綱を条例化していく動きがあるわけですから流山市も今いろいろな要綱が存在していると思いますけれども、今後それをどのように条例化していくのかという大きな課題が出てきているということです。その一つとして、パブリックコメントをどういうふうに条例の中に組み込んでいくのか。パブリックコメントはまさに市民参加の機会を開く大きな要素ですから、これも条例の中にしっかりと組み込んでいくということになると思います。

それ以外に、自治基本条例第13条です。「第13条 市及び議会は、市民等の市政への参加の権利を保障するため、多様な参加の機会を設けるよう努めなければなりません。」この機会を設けるということが、要するに参加条例の具体的なポイントになるわけです。「2 市は、多様な方法を用いて市民等の意見や提案を求め、これを行政の運営に反映するよう努めなければなりません。」「第14条 市民等は、公益的な観点から行政の運営に関する提案を市に提出することができます。」これも参加できるわけです。市は逆にそれを受け止めて、有用なものについては必要な措置を講じなければならない。これも具体的な措置。それから「第15条 2項 市は、協働によるまちづくりの推進に当たっては、必要に応じて地域コミュニティ又は事業者との間に、互いの役割を定めた協定を締結することができます。」これは所謂パートナーシップということですね。ですから先ほどPDCAサイクルというお話も出ましたけれども、行政の一連のプロセスの中に市民がどうやって参加していくのか。これは行政の側からすれば法令上定まった部分については、市民に開かなくてはいけないわけだから、それは当然今の段階で開いていく。それからそれよりもっと遙か手前に地方自治法上、例えば直接請求みたいな形で市民は権利を行使できる部分も当然ある。ですから地方自治法上、それからそれ以外の法令上決まっている部分は当然だとして、それ以外の部分でどう市民が参加していけるのか。これがまさに市民の参加の幅ということになっています。これをこの委員会でその幅をどこまで求めていく必要があるのか。これを今後も徹底的に議論すべきだと思うのですが。ですからその幅はここでのこれからの議論次第というように思っています。そのPDCAサイクルということですが、私はPの前に具体的な問題発見ということを加えなくてはいけないということを、常に申し上げてきたのです。つまり何が問題なのかということが、そもそも決まっていなわけなのです。行政が一方的に決められるものではないし、国が上から上意下達的に決めるべきもので

もないのです。つまり問題はどこにあるのかというと、それは地域にあるのです。そうすればその地域の中で、どう具体的な問題を拾い上げていけるのか、把握していけるのか、共有していけるのか。このことが私は一番そもそもの出発点としては大事だと思います。これがあって初めて、そのためにどのような計画が必要になってくるのか、そのために具体的などという政策、どのような事業が必要になってくるのかということがイメージできて、そしてそれが具体的にどう一つ一つ実施されていくのかという話になるのです。私もこういう条例作りで携わって、全国の動向を見ていますと、問題発見の部分があまりにも弱すぎる傾向にあります。ですから市民参加条例をつくるに当たっては、そこにどれくらい注視できるのかどうかということが一番大事だと思います。問題を放っておいても出てきて、課題も誰かがセッティングしてくれるかのようにとらえられている傾向があって、それを前提にした条例になっているのが今、全国を見渡してもほとんどの傾向です。ですから、そのもっと手前の部分をどうするのか。これは後で申し上げるコミュニティの話に実はかかわってくるので、とりあえず、まずはPDCAサイクルの前に問題発見、あるいは課題設定ということを含めたプロセス。そしてその一連のプロセスのそれぞれのところに市民が有効な形で参加していけるのかどうか。これが市民参加の手続の中ではどれくらい豊かに保障されるのかどうかだと思います。問題発見の部分での市民参加、それから課題設定する段階での市民参加、計画を立案する段階での市民参加、計画を実施する段階での市民参加、評価する段階での市民参加、それぞれの段階における市民参加というものをどういう役にしていけるのかどうか。そういう中で、多くの条例の内容として盛込まれている意向調査であるとか、公聴会を含めた意見交換の場であるとか、あるいは政策提案、能力もあるのか、そういう具体的な手法というものが、その中でどれくらい用意されるのかどうかということが問われている。そしてそのいろいろな手法をどれだけ市民参加条例の中に盛り込めるかが参加の幅ということになってくるでしょう。そして規定の仕方としては、ある自治体では例えばそういう有効な手法を三つ以上設けなければいけないとか、いろいろな事業を進めていくに当たって二つ以上組み込まなければいけないとか、そのようにうたっているところもあるのです。ですからそのへんもどこまで、どういう盛り込み方をするのか。例えば、一個以上というところと一個でいいのだと。では意向調査でアンケートをとればいいというふうになりがち。ですから、条例というのは常に解釈にさらされるので、そこが実効性なのです。三つとか四つとか言うてしまうと、今度は行政の方々が大変になってきてしまうので、それもどう考えていくのかという問題はあると思いますが、一つはそういうツールというか手法というものを、どれだけ多

様な形で用意できるのか。そして具体的に回していくときに、どのような形でそれを取り入れていくことが可能なのか。これが少し行政の方々とのやり取りの違いと、今現在、流山市の行政としてはどういうプロセスをもって進んでいくかという現状も当然あるわけですから、それを無視した形で「このやり方でやってしまおう」と言うと、今度は現場が回らなくなる可能性もありますので、これから今後も委員会を通じて検討しながら考えていくべきところと思っています。

次のポイントですが住民投票。このポイントです。これもどのように組み込んでいくのかということで、先ほど私が参加というものは法令上決まっている部分と、そうではない部分があると。今度、住民と票の流れというのは、法令上決まっていない部分の流れの中で、盛んに叫ばれるようになった光景なのです。当然議決権は、日本の制度上は議会なわけです。しかしその住民投票というものを、どのように位置づけていくかなのです。これは要するに住民投票というものがどこまでの拘束力を持つのかということもあり、一応、日本の地方自治というものは、二元代表性をとっているもので、その意味では今のところ住民投票で出た結果、意向を市政、ないしは議会の決定に順次生かしていく。そういうものを十分考慮しながら、最終的には意思決定をしていくというふうな位置づけ方が、今のところ大きな傾向ではあります。それを流山市の場合にも第17条です。「市長は、流山市が直面する将来に係る重要課題について、市民から市民投票の実施の請求があったときは、これを実施しなければなりません。」こういう位置づけがある。住民投票は、私はいろいろな面を考慮しないと難しいと思っています。もちろん、決定というものにどれくらい効果をもたせることができるかどうかということが要素の一つです。もう一つの要素というのは、住民投票というものは少なくともこれまで実施されている傾向を見ますと、凄くぶれます。例えば一番多く用いられているのは、合併協議です。このときにやっている。そうすると全然違う結果が出たりすることもあります。ですから、十分な情報の共有、十分な討論というものを前提にしないと住民投票というものは、場合によっては非常に変な方向に向かってしまう可能性がある。ですから私は住民投票ということだけを単独で議論するということは逆に危険だと思います。だからこそこういう市民参加条例を前提とするか、あるいはその中に組み込んでいくとか、どちらかでなければいけないと思います。流山市もそうだと思うのですが、私は住民投票というものは政策の優先順位をつけるという要素が非常に強いと思っています。意思決定をするというところに住民投票を考えるべきなのか。それとも意思決定以前のどういう政策順位でいくのか。例えば予算がこれだけ厳しい状況の中で、どう政策をどの政策に対して優先させるべきなの

か。こういう部分を議会が独占するのではなくて、そういう部分、プロセスというものをもっと住民投票を通じて開いていくという意味合いも持っているかと思います。そのあたりの議論も出てくるかとは思いますが、一つのポイントとなります。これを市民参加条例の中に組み込むべきかどうかは、両方あり得ると思います。例えば先ほど申し上げたように大和市は別個に条例をつくっているのです。自治基本条例をつくって参加条例をつくって、投票条例というものもつくっている。投票条例だけでも四十数条でしたか、たしか、非常に細かく規定しているのです。ですから住民投票を市民参加条例に盛り込むということは相当膨大な条文になる。それでもよいという考え方も一つにあると思います。しかし市民参加条例で、まず定着ということをはかってからでないと、市民投票条例というものはやや時期尚早だという考え方もあります。そのあたり皆さんが流山市のこの文脈の中で、それをどのようにお考えになるのかということ、今後議論すべきところだと思いますが、この1点があります。

それから後3点ほど申し上げておきたいのですが、先ほど自治基本条例をめぐるところの中で、評価の問題が出てきたと思います。これも非常に重要な部分ですね。今評価というものは、一つは今の市政を評価するという部分での評価。もう一つは市民参加型のまちづくりがきちんとなされているかどうかの評価です。二つあるのです。それで一つは、これはどちらかというところ、行革の話にもかかわることですし、最近では事業仕分けというような形で事業を市民参加型で評価するという流れが強まっています。例えばついこの間まで千葉市では、千いくつかある事業を四十いくつかに絞り込んで外部評価員を入れて、それを検討して事前にホームページ上で市民に意見を求めて、それが相当数来たと聞いていますが、それで意見を貰ってその事業についてどうかということを知っています。その後その意見を踏まえた上で公開ヒアリングをやって外部評価員と担当員、所管でやりとりをしているというようなことでもって今、進んでいます。市民参加の一つの局面はこういうところにあるのです。事業を評価する。これを組み込んでいるところは、条例上はまだそれほどないと思います。これを条例に組み込むべきかどうかということは一つの判断のしどころではあるのですが、ただやはりその事業というものも、市、住民がしっかりと判断していくと。市民だけで判断するというのは、もちろん限界がありますが流山市であれば流山市の事業評価ということを考えてときに、そこに市民というものが参加していけるのかどうか。これも一つの要点としてとらえています。

それからもう一つは、先ほど言った協働や自治のまちづくりといったものがきちんに行われているかどうかのチェック。大方の自治体で設けられてい

るものは例えば市民協働推進委員会など、そのようなものを設けてそして協働事業のあり方を検討して提言を発信したり、あるいは市の具体的な取り組みというものをチェックして業務というものを広げたりというような、市民公募型の協働推進委員会というようなものを、設けているところが比較的多いです。こういった委員会というのは、今の自治基本条例上にはないのでしょうか。ですからこのあたりをどう考えていくべきなのかという論点が一つにあります。これは常設型で考えるということも一つありますし、もう一つ、考えても面白いポイントというのは、定員を決めた常設型の委員会と、それ以外にもっと幅広い市民会議のようなものを設けて、幅広く議論をしていくような場というものをつくるというのも一案です。この位置づけ方をまだ条例上、設けているところは少ないですけれども、例えば三鷹で自治基本条例を作ったときなんかは、市民会議でも何百人という方が入ってですね、いろいろな議論をしていく。三鷹プラン21というところから始まって、いろいろな動きが作り出されて、そこには市民もかかわる、専門家もかかわる、いろいろな人がかかわって議論に携わっていく。こういう開かれた市民会議のようなものも一つのツールとしてあるということをお願いしたいと思います。

残りの二つ目なのですけれども、これは地域コミュニティの問題。地域コミュニティという問題をどう考えていくべきなのかということは、これもまた非常に重要な要素だと思うのです。この地域コミュニティというのは今4地区に分かれているということを伺いましたが、その4地区という括り方でもよいでしょうし、あるいは今比較的、地域コミュニティということで想定されている範囲は小学校区単位ですね。そうすると小学校区単位でコミュニティというものを例えばどう考えていくことができるのか。日本の場合というのは、歴史もあって非常に複雑ですが、コミュニティとコミュニティで活躍する団体は別なのです。これを区別しておかないとここで議論がこんがらがってしまう。今、いろいろな条例などで注目されているのは、先ほど言ったいろいろな主体があるわけですが、その主体を支援していくといったところにどちらかという、重きを置かれている傾向があると思います。しかし私はそれだけでは不十分だと思っていて、コミュニティの場をしっかりと考えていかなければ、今後、先ほど触れたような市民が積極的に参加していく雰囲気というのは作り出せないのです。つまり、日本の場合にはコミュニティをカバーするのは地縁組織だ。そしてテーマをカバーするのがNPOというふうな住み分けがなされていますが、諸外国をみるとそんなところはまったくないです。元々まず近隣社会やコミュニティやネイバーフットといわれるものが、まずあってそこから自ずと自発的に市民団体が生まれていく。だから

団体とコミュニティというのは非常に密接不可分なのです。だからコミュニティをどう充実させるかということと、団体を充実させるということは連動しているのです。ところが日本の場合その住み分けがあるというのが一つの傾向です。そして地域の部分は地縁組織がカバーしているというふうにとらえられがちです。しかし私もいろいろな自治会にお邪魔しますが、自治会は今、なかなか機能していない現状があります。それをどう考えるかという論点が出てくると思います。地域というものをベースにしたときに、自治会をどう位置づけるか。自治会もやはりまだまだ行政の仕事に協力するという位置づけ方がなされているのが大方の現状なのです。そしてNPOはもっと自由に活動している。その両団体というのが、なかなか結びつく機会ということが少ないというような現状なのです。ですから市民参加というものを促進していくためには、そういう履歴も状況も全く違うような団体というものを、どういうふうに相互に結びつけていくのか。その結びつく場としてコミュニティというものをどういうふうに位置づけていくのか。これはまさに皆さん自身が一番地元で密着して御存知のところがあると思いますが、そこからどういう可能性を開いていけるかどうかです。これが大きな問いです。そしてこれをある程度制度化する考え方というのが地域自治区という考え方です。ある程度成功している例としては、新潟の上越市があります。新潟の上越市は元々、合併の文脈の中で地域自治区というものをつくって、最初にある程度の住み分けをやったのです。いきなり統合してしまっても無理だから住み分けをやって、地域自治区というものをいくつか設けて、その中に地域協議会というものを設けて実際に運用しているのです。地域協議会というのは、その地域代表で自治会長さんがなったり、協議会の代表者の方がなったりいろいろなケースがありますが、そのような形でやっていく。これの一番の効果はまさに、その地域の問題をその地域の人たちが自主的に考えて、合意形成していける場があることなっています。今こういう場というのが不足している。だから団体が出会う場もないし、協力できる場というのもまだまだ少ない。ですから制度上設けるのが地域自治区のような発想も一つの選択肢としてあります。しかし今、それよりももっと盛んなのは、小学校区単位でのまちづくり協議会です。こういったものをつくっていくという動きもどちらかというと強い。これはさきほど言った異質な人たちが集まって合意形成をしていく場です。こういうものも参加の裾野を広げるといった意味では、非常に重要な部分です。それを実行可能なように定められるかどうかということが一つ問われているかと思っています。これもまた、追々議論をしたいと思っています。

そして最後ですが、これは行政プロセスにかかわるものです。今の自治基

本条例ですと、第25条にこういうことがあります。「市は、行政運営上の課題や市民等の要望に対応するため、法令等を主体性を持って解釈するとともに、自治立法権を積極的に行使することその他多様な方法によって、政策の実現に努めなければなりません。」この「法令等を主体性を持って解釈する」これを政策法務というのです。政策法務。実はこの部分にどれだけメスを入れられるかがこの参加の動きが実質化していくかどうかの非常に大きなポイントなのです。これはこれからの委員会の中で詳しくお話できればと思いますが、簡単にいってしまうと、これまでは今の行政の仕事というのはいろいろな法律に縛られているわけです。これまでは上から通達や省令等が下りてきて、そのとおりに「この法律を運用しなさい」というようにして、全部がなじがらめというところがある。でも今のまさに2000年以降というのは、そういう法律の解釈一つをとっていても自治体が独自に解釈をしています。地域の問題を解決するために、法を解釈する。これが今の流れです。具体的な問題解決のために政策をつくらなければならない。その政策をつくるためには、今ある法律をこう解釈するのだ、このように運用するのだと、こういうことをしていかなければならないです。なかなか今、非常にテクニカルな難しい部分もありますので、そこに踏み込めていけない現状があるのです。踏み込まないからなかなか市民の提案というものが具体的な事業という部分に繋がっていかない現状があります。ここを繋げていくという手続性。これはどちらかという行政内部でどういうふうに進めていくのか、運用していくのかというテクニカルな部分にかかわることですけれども、そういう部分にも、もう少し具体的に踏み込めるかどうか。そこを踏み込まないと、これだけ市民提案というものを盛んに盛込んでも具体化しないと思います。ですからその部分をこの参加条例の中で検討できるといいのかなと思います。

ちょっと時間をオーバーしてしまいましたが、市民参加条例というものは、今そういう流れの中にあります。そしてその中で考えるべきことも非常にたくさんございますので、これから委員会の中で一つ一つ議論していければと思いますが、まずはこれから議論するにあたっての今の状況と、それから盛り込むべきポイントというものを定義して、少し、全体のイメージを持っていただければというように思っている次第です。私からは以上です。

(委員長)

ありがとうございました。非常に貴重な、とても素晴らしいお話しお聞きしたと思います。それで先ほど20分、質問時間と言いましたが、これは少し今日のお話をお聞きして、制約を設けずに皆さんの質問を、ここでやりた

と思います。最初に申し上げましたように、とりあえず12時には終わらせませんが、先生の質疑時間をできるだけとりたいと思いますがいかがでしょうか。

(C 委員)

先生は毎回来ていただけるのですか。

(関谷先生)

ええ。一応可能な限りは。出させていただきます。

(C 委員)

遠くからいらっしゃるので。

(関谷先生)

いえいえ。ちょっとほかと重なる可能性も無きにしもあらずですが、極力参加させていただきたいと思っています。

(C 委員)

たくさんあるのですが、二つに絞ります。

一つは私市民参加の参加という言葉が嫌いなのです。というのは主体が行政にあって市民は、ただ参加するだけではないかというイメージがあるのですね。なにか消極的な参加ととられるので、そうではないでしょという、そういう意識があるので、本当は積極的参加というような上手い言葉があれば、それに変えたいなと思っていますのです。

それから最初にこんなことを言ってしまっただけなのではないのですが、私は理想的には住民が条例をつくれる段階までいかないと。本来からいくと。そういう事例が流山市で過去、手賀沼の富栄養化で石鹼利用促進という条例を一つ作ったらしいのです。そういう事例はあるのですが、私の理想は住民がそこまで提案して実際に条文まで書くところまでいかないと本当の市民参加にはならないのではないかと。

それからもう一点はさっきの地域コミュニティに関係するのですが、今全国的に地方分権になっているのですが、地域内分権や都市内分権とかもっと下に下ろそうという。要するにエンパワー化というのかな。行政の組織をスリム化して。そういう市民参加まで考えるべきではないかと思うのですが。先生どうですか。

(関谷先生)

今の三点。まず一つ目の名前の問題ですが、なかなかいい名前が出てこないのです。例えば自治手続条例。いろいろなことを考えるとと思います。ちょっと名前はわかりません。今後よい名前を考えていければよいのかなと思います。

それから二つ目の市民が全部つくってしまうということですが、今回の市民参加条例については、その考え方ももちろんありますが、手続条例ですよね。

(C 委員)

多少はこれから議論になるかと思いますが。

(関谷先生)

ですからその部分で行政の内部で今、どういうふうにプロセスで、どういうふうに手続きが細かく踏まれて事業というのが動いているのかということを中心に詳しく知らなければ、やはり難しいと思います。そういう意味ではこの条例に関しては、私は双方が入るような形でつくっていくというのがいいかと思っています。逆に言うといろいろもっと個別具体的な条例の中では、市民がどう単独でつくっていくかです。それを提案していくものというのは当然、今後どんどんふえていくべきだと思っていますが、この部分については、両方の意味合いがあると、思っています。

(C 委員)

今回、内容だけ提案してくれと言っているのだけれど、最初に釘刺されているので。どうなるかはわかりませんが。

(関谷先生)

それから三つ目の自治体内分権は、私は全くそのとおりだと思います。先ほど申し上げた地域コミュニティという問題は非常に重要でこれはエンパワーメントというと、なかなか理解されづらいところもあるかと思いますが、一つはいろいろな地域の問題をより身近なところで把握するという発想が今の流れで原点なのですよね。地方分権でも何でも全部そうです。原点はそこなのです。だから市といっても、まだまだ範囲が広いわけですから、もっと問題を身近なところといえば当然もっと地域コミュニティです。そういう範囲になっていく。そういう範囲の中で問題を把握していく、課題を設定していくというような流れにしていく。そして可能であればそのコミュニティの

中で共助であったりあるいは協働であったりという形で問題解決をはかっていくということが今後、当然求められていく方向だと思いますので、その考え方は全く大賛成です。

同時にもう一つのポイントを被せておきたいと思うのですが、先ほど市民参加をする市民というのは少ないのだということに触れました。それは要するに地域での取り組みをする場というか、意見交換をしたり情報交換をしたり共有したりする場というものがまだまだ少なすぎる。自分の身近のところでは少なすぎるのです。だから関心を持ち得ない。地域コミュニティ単位でいろいろな動きを作り出していくというのは、いろいろな住民が自分の分脈で地域のことに入っていけるツールをとるか入り口を開くということなのです。例えばそういう自治体内分権をしないで、市全体というように見ていると、例えば市役所で「今度こういう会議があるので市民の皆さん参加してください」と言ったら参加する人は本当に限られてくると思います。それは本当に地域に住んでいる住民からすると遠いのです。市民参加というのは遠かったらできないのです。だからこそ、それを身近なところに持ってくるというイメージです。そのためには、地域の範囲というのを極力小さなものにする。自治というのは小さければ小さいほどよいと言われています。そのような形できっちり地域コミュニティというものを考えて、そのような発想の基に地域の現場で議論できるようなことをふやしていきましょうと。願わくは意思決定する機会というものをふやしていきましょうというのがエンパワーメントという話なのです。そういうふうに理解するのであれば、私は大賛成です。

(E 委員)

よろしいですか。今のお話に関連するのですが、地域の課題を見つけるという手法の中で、視点として何々小学校区と、何々自治会というまさに地域という、何処という概念だと思います。もう一つ、誰という切り口はないのかどうか。例えば年寄りなのか、高齢者なのか、障害者、小さい赤ちゃんなのかというところに問題はないのか。何処にというところにも問題はあるかも知れないが、誰にというところにも問題はあるのではないかという視点を入れたらどうかと。それを参加条例の中に地域コミュニティという部分も大事ですが、誰という概念というか視点を入れないと。地域を分析するとあちこちから同じようなテーマが上がってきて、それが誰ということになるのかもしれない。A、B、C、Dいっぱいある自治会の中で、10ある自治会の中で例えば、うちの自治会はこれだけ大変だと言って高齢者問題。あちこちから回ってくるのかはわかりませんが、何かそうではないこともあるかと

思うので、誰というコンセプトを一つ入れられないかと思うのですが、そういうものはどうでしょう。

(関谷先生)

十分あり得ると思います。つまり私は誰という問題は当事者制と言うように申し上げています。当事者制というものを、市民参加の中に組み込んでいかないと駄目なのです。その場合の当事者制というのは福祉の問題であったら、福祉の課題を抱えている当事者の方から声を聞かなければ、福祉政策なんてできるわけがないのです。子育て支援ということであれば、子育てに苦労されている方々の声を聞かなければ、子育て支援など進むわけがないです。これが当事者制ということで、まさに今おっしゃられたことそのままです。ですからそれをどのように条文の中に組み込めるかというのは、今後検討したいところですが。私は地域コミュニティということで先ほど申し上げたのは、まさに当事者の声を聞ける場をつくるということなのです。それが同時にコミュニティと結びつくのは、例えば高齢者の問題といっても、もちろん一つは高齢者の問題ということで高齢者の方々からいろいろなお話を聞くということもあり得ると思います。今度は例えば介護の問題に携わっている方であれば、介護を受けている方もいれば、されている方もいます。そうするとされている方はその家庭の中で、介護の問題だけではなくて自分も仕事をしていけば仕事とのバランスの話ですとか、家族の協力関係のあり方ですとか、地域や近所の支え、いろいろな局面が出てくるのです。こういうものを引き出していく。課題として引き出す、あるいは共助として引き出すような仕掛けといいますか、発想というものを地域コミュニティの中に組み込んでいけるかどうかということがここに問われていると思います。そういう意味での当事者制です。

(D 委員)

地域コミュニティというと、私はなかなか凄くイメージができなくて、やはりわりと自治会組織というのがしっかりあって、私の記憶している自治会というのは上手く機能しているなというのがあったりしているのです。そういう場合にどうしてもそこに自治会に入るか入らないかとか、自治会に関心があるかないかとか、そこが主体になって、そこがいろいろと最上になってしまうような気がして、なかなか新しい地域コミュニティというのがイメージできないということでそこが一つ。

あともう一つの問題は、地域コミュニティが何故大事かというとき、問題発見であるとか問題のきっかけといったとき、そこに地域コミュニティとい

う部分もあるかもしれないですが、あとは個々の市民が、例えば市のほうに市長への手紙だとかいろいろな形で声を掛ける場合もありますが、ここには自治基本条例の第33条に「苦情等への対応」ということで、市民提案とはちょっと違ったのですが、オンブズマンやそういう形をイメージしていて、感じたというより監査も含めてオンブズマンというのをイメージしていて、そうしたときにこのようになったけれども、ただ、これは問題発見の凄く大事なツールだと思うのです。そういう部分ではこれを制度化するというところで、今後市のほうに期待するところなのですが、こういう部分はどのようにこの条例の中身に盛込んでいけるのかなとは思っているのですが。切り口はコミュニティだけではなく、個々の市民がコミュニティとは別のところでそういう形で問題発見、解決として、私たちは、これは凄く大事だと思っています。

(関谷先生)

問題発見ということと言えますと、もちろん地域で見えてくる問題もあれば、今の市政の状況の中で見えてくる問題というものも当然あるわけですね。今おっしゃられたのは、まさにそういうプロセスの中で、苦情の問題や、あるいは市政の運用の仕方の問題などというものがいろいろな形である。今オンブズマンとおっしゃいましたけれども、一つはそこだと思うのです。公設オンブズマンというのか、それとも市民主体の民設オンブズマンというのか、一つ違いがあります。ですから条例の中に公設という形で設けたほうがいいのか。それともあくまでもそれは市民の自主性の問題なので、市民が自主的にそういったオンブズマンを形成してそのプロセスに対してチェックを入れていく。苦情というものを吸い上げて行政に伝えていくというような形で考えるのか。この場合には条例に盛込むというよりは、市民の具体的な動きというような話になる。両方の可能性があるわけです。公設オンブズマンというやり方も当然あり得ます。ですからそこは今後議論したいと思いたくても、その要素は当然必要だと思いたくても、それで例えば先ほど言った推進委員会のようなものが、その役割を果たすということもあり得ますし、また別途、あくまでもチェック機関ということで設けたほうがよいという発想もあり得ますので、そこは今後議論を積み重ねたいというように思いたくても。

コミュニティの問題について言えば、やはり現状を見ると地域コミュニティというのは自治会だと。それ以外にNPOが新しく出てきたというのは当然あると思うのです。これはどちらにとっても不幸なことなのです。今のままでは。だからこそ市民参加条例をつくるということは、そのコミュニティを少しとらえ直していくという発想を、私は個人的には持っていたほうがいいのかという。その場合それを地域コミュニティと呼んだほうがいいのかどう

かは別ですが。

(委員長)

今の地域コミュニティの話が出てますが、片一方で、流山市は、コミュニティ審議会から小学校区でのまちづくり協議会というものを提案して、来年度はモデル地区をいくつか公募して動き始めようという話が進んでいます。まちづくり協議会については、存知の方ちょっと手を挙げていただけますか。

(E 委員)

そういう動きがあるのは知っています。

(D 委員)

動きがあるくらいは知っていますが。それ以上は。でもいいです。

(C 委員)

まちづくり協議会はさっき関谷先生がおっしゃった考えなのです。要するに自治会がやはり平均的には力が落ちてきている。活躍しているのは美田自治会みたいに。要するにNPOも含めて、そういう集まる場をつくるのがまちづくり協議会で、そこでいろいろな問題発見であるとか自分たちが自立的に意見を出して解決していきましょと。できないことは行政と一緒にやるとか、行政をお願いをするとか。そういう補完性の原理というのをうたっているのですけれども、孔子も言っていましたね、まず自分のことはまず自分でやってそれから天下国家建てようと言っていましたけど。別にそれを使ったわけではないのですが。とにかくできるだけ身近な問題は身近で発見して自分たちでできることは解決していきましょと。そのとき財源の問題とかいろいろあるのですが。とにかく基本的な方針は先ほど先生がおっしゃったようにNPOと自治会を両輪にしてまちづくり協議会で問題解決を図っていく。

もう一つ。地域の問題を考えたときに地区社協など結構いろいろ活動しているのです。それと上手く連携して、それからいろいろな個人や、なんだか委員だとか民生委員とかいろいろな人がいます。それから場合によっては企業とか。いろいろな組織を包含するような地域まちづくり協議会をつくりましょとという提案をして、そこで解決できることは解決しましょ。解決できないものはその中で、協働でやることもあるし、行政と協働でもやることもあるし。そして物事に対して誰が責任をとるのが問題になります。それ

で本当に地域が責任をとれるかという難しい問題もあるのです。ちょっとそれは置いておいて、そういうことで提案していますので来年度のモデル事業の三小学校区でできないかという提案をしています。

(E 委員)

今のことに関してなのですが、先生がおっしゃったように自治会があると。今言ったように支援として。まさに今うちが、このNPOが始まって、先生が全くおっしゃるように、今全然ばらばらですから、あまり幸せではないです。ところが最近、自治会、流山地区社協なんかはまさに小学校区単位です。流山地区社協ともコラボレートもしましたが、うちの説明会や、活動の説明と同時に、元気に若い人生をおくるにはどうしたらいいかなど。コラボレーションが始まっているのです。ですから今コミュニティ審議会のほうでやられているのは、一部では既に実施されてきたということですので、コミュニティ審議会のほうでは現状行われている部分もあると思います。そのあたりとの整合性など、お教えいただくと、うちのNPOとしては、まさに先生がおっしゃっているように自治会と何か連携していけないか、と。地域コミュニティのやはり原点は自治会だと思うのです。

私どもも何回もおっしゃったと思うのは、いろいろな地域には理想像がありますので、それをどうくださのか。民生委員、地区社協もあるし、小学校もあるというテーマだし、いろいろなものがあると思います。ある方面で言えば、地域もあるし、あるいはNPOもあるし、いろいろなものが寄せ集まれば、きっとよいまちづくりができるのではないかとそんな気がしていますけれども。先生のお考えは全くそのとおりだと思います。

(C 委員)

流山市の過去の例からいくと、自治会中心なのです、基本的には。それでまちづくりに関したときに恐らく主体は自治会になるのかと思っています。ただ建前上というか、基本的な考えとしてはNPOが主導権を握ってもよいし、地区社協が主導権を握ってもよいという組織づくりをしようということ。

(関谷先生)

その部分は単位をどうするかという問題はあると思いますが、単位によってどこがどういうふうコラボレーションするのかは、ばらばらであってよいという発想だと思うのです。横並びにする必要は全くない。自治会が強い地域があってもよい、NPOが強い地域があってもよい、社協が主導するところもあってもよい。そこは自由といったイメージでしょうか。

(C 委員)

あまり金太郎飴的に押し付けてはいけないので、それは地域で決めていただく。

(委員長)

12時まで後10分残すところなのですが、今まで発言をあまりされていない方もご発言をお願いします。

(I 委員)

僕も今、いろいろ話を聞いていてCさんや皆さんが言われているのですが、やはり参加者が責任を持つということと、当事者意識を持って当事者にならないといけない。やはり自治会などの審議会の活動もあるとは思いますが、僕も途中で流山市に3年位前に来た人間なのですが、やはり自治会に、今回こういう活動をすることで入らせていただいたのですが、それまではそういう意識も全くないですし、たとえ自治会や審議会で決まったことで、流山市でそれが動いたとしても、それは知らないよと。審議会や自治会で勝手に決めたのではないのという意識を住民は持つと思うのです。都合のよいところだけをとって誰かのせいにするように。その中で先ほどのお話があつて、僕もいろいろ今勉強させていただいてはいるのですが、三鷹市の市民会議というのはドイツかどこかのそういう仕組みを取り入れて、そこでは議決権を持っているような内容ということを知ったことがあるのですが、例えばそういう市民会議のようなものをつくり、市民の参加の会議をつくって議決権や条例の上でも決定事項ができるような、そういうことというのがつくれるのかということをお聞きしたいと思っているのですが。

(関谷昇先生)

それは具体的につくれるかどうか？

(I 委員)

具体的にももちろん専門の方や、市役所の方が入ってくるとは思うのですが、そういう会議の場が、やり方はわからないですが、裁判員制度のようにばつと送って、不特定多数の何十人かが集まっているいろいろな人が話し合った中で、まずはこれを一つの決定として議会に提案をしましょうでも、それを決定として収めることができるのかわからないですが、そういう拘束力を持つようなことがただの意見、提案で終わらずに何か拘束力を持たせるようなことを

やらないと、市民の責任とか当事者という意識がどんどんなくなってくるのではないかと思うのです。

(関谷先生)

そこは一つ、どういう制度設計をするかということ如何だと思うのです。能力的にできるかどうかといえはできると思います。あとは責任の問題などをどういうふうに明記していくべきことなのかというのは、当然併せて出てくると思うのです。ただ大事なのは初めに責任ありきということではなくて、要するに責任というのは与えられる権限に対して出てくる発想、そのものなのです。自治基本条例にも責任というものが入っていることは、私はどう理解すればいいのか迷っているところです。

(D 委員)

市民の中ではノーだったのです。

(関谷先生)

なるほど。そこも今後議論したいところですが、それは市民が提案するというのと、でも市民に対してこういう権限を委ねるということであれば、その権限内容に応じて責任ということが出てくると思うのです。ですから、そういう市民会議体をつくる、または市民会議体にどこまでの権限を与えられるかによって責任というものが出てくる。当然その責任は市民が負わなければならないという話だと思うのです。もちろん最終議決は議会ですけれども、ある程度、意思決定をしてそれを発信していくということは非常に十分可能だと思っています。ただ、その市民会議で何をすべきなのかということとの関係で責任ということが問われるので、そこをどこまで考えるのかということです。単に意見を求めるだけというふうにするのか、もう少し総意ということをつくる場にするのか。

(C 委員)

何を決定するかによって、違って来るかとは思いますが、例えば智頭町の百人委員会という組織があるのですね。そういうところは自分たちで事業計画を決めたら、業者が受けて全部で七つの事業で1億何千万の予算をつけたとか、そういう事例もあるのです。埼玉県志木市だと、市民のほうの委員会に予算をつくりなさいと。それで行政も予算をつくと。それは完全な予算ではなかったらしいのですが、それをぶつけ合って新しい予算をつくるのか、そういう事例もあるので、探せばいくらでも出てくるのでは。今ちよっ

と調べていますが。

(委員長)

これはまた次回に、いろいろなそういう事例の紹介を含めた機会をつくりたいと思います。今日はもう時間も時間ありませんので、Hさんの質問を最後に、お聞きしたいと思います。

(H委員)

済みません。先ほど当事者意識と出たと思うのですが、パブリックコメントなどいろいろ見たのですが、パブリックコメント制度というのがあること自体、やっていること自体、自分はここに来るまで全く知らなくて、自分の世代、若い世代は全くわからない、知らない中でいろいろなことが動いていて、やはりそれはある程度仕方ないといえますか。若い人は学校に行っていて、就職して会社で、流山に住んでいても生活する時間が住んでいるだけで、拠点となっていないのかもしれない。仕方がないのかもしれないのですが。流山市に住んでいていろいろな案が、先ほども、まちづくり推進何とかをもうすぐやると言われていたのですが、そういったものが知らないところで決まっていて、決まっていることも知らずに動いているということに、少し疑問を持っていて、そういうものが決まることがどのような年齢層で進んでいるのかということや、難しいかもしれないのですが、そこに若い人の意見は入るのかということや、そういったものを、もし盛り込めるのであればどうなのかということをお聞きしたいと思います。

(関谷先生)

若い人の意見というものをどう取り込んでいくのか。私もあちこちの地域に伺うと若者が参加してくれないのだという声をよく聞く。自治会活動一つをとってみても、若者に「自治会活動を一緒にやろうよ」と言っても「俺はそんなものに興味ないよ」と言われて相手にしてくれないと困っている方々もかなりいます。会社をリタイアされて地域のことに一所懸命になられている方々は、若い人たちと一緒にやりたいのですが、なかなか若者たちとの接点が上手くつくれない。どこでどう出会えばいいのか、そのきっかけすら掴めないというのが現状なのです。だからそういう意味では、逆に若者という当事者の観点からどういう機会があると、多くの若者が入っていけるようになるのか。そのへんはまさに若者なりの視点というものをどういうところにつくっていけば、どういう動きというものが作り出せるのかというのを多角的に出していただきながら、それをこの条例や制度の中でどういうふうに

組み込んでいけるのか。逆にそこが成功すると、相当面白い。ですから全くその視点は大事だと思いますので、こういう機会があれば入っていけるのだとか、こういう場があればはいっていいけるのだとか、どんどん出していただきたいと思っています。

(委員長)

はい、ありがとうございます。では短めにお願いします。

(J 委員)

今の先生のお話を聞いて、先生のレクチャーの中で質問点ということで、私は順番を待っていたのです。ですから申し訳ないのですが、質問はやはり公平に聞いて欲しいです。時間が来ましたからとはしょられたけれども、発言を公平に聞いていただきたいと思います。いいですか、そういうことで。

今、先生のお話の中で私がお聞きしたかったことは、2点あるのですが、非常に印象的だったのは協働という言葉の中で、定義をきちんとおっしゃっておられ、その定義が私もそのような意識だったのですが、その中で行政指導の協働になりがちだと。これについては、これからの我々のこの検討委員会に対する一つの期待感として受けとめたのですけれども。例えばこれまでのご経験の中で、いろいろなそういったからみの中で、やや進んでいるという先進自治体といいますか、そういうところというのは、具体的にあるのですか。

(関谷先生)

正直言って、まだまだです。全国に幅を広げればいくつかはありますけれども、それはまた追々で提供はしていきますけれども、私がかかわった中で、まだまだこれからだという印象を受けています。

(J 委員)

それからもう一つ。先ほどのお話で具体的な内容として、これからどのように進めていったらいいですよといったアドバイスの中にあつた、第16条を検討していく具体的な段取りの中で、手続きの事案でいくつか書き留めたのですが、その中で、6項目を感じてメモをとったのですが、それをすべて入れてつくったような、そういった模範になるような市が現実にあるわけですか。市町村単位で。

(関谷先生)

先ほど申し上げた、大和市の市民参加条例などは、非常に私は評価しています。今申し上げたようなことはほぼ網羅されています。住民投票はまだちよつと別。

(委員長)

よろしいですか。それではもう12時になりましたので、後は事務連絡に近い形でお話をして、終わりにしたいと思います。その事務連絡というのは、一つは報告書の件です。この報告書につきましては、昨日テープ起こしが終わって、今市役所で、字句修正や聞き取れないところを埋めるというようなことをやっています。これが終わった段階で、一度皆さんにお届けしますので、それをご覧いただいて議事録のある姿については、また皆さんの意見を、お聞きするようにしたいというように思っております。

続きまして次回ですが、次回の検討委員会は1月12日火曜日午前9時30分から。会場は本日と同じこの会議室で行います。

(D 委員)

済みません。それで議事録というか、この運営についてのことでいいですか。この会議は傍聴者の方がみえていますが、私がホームページなどでいろいろ探したのですが、会の広報というものは一切無く、そして検討委員のメンバーについても全く無く、どのように周知をされようとしているのか、今までされていたのか。この前、広報して欲しいということで確認されていましたが、それでまずその一点、広報ですが、次回から必ず広報して欲しいということ。

あとは、開かれたこういう会議があると、傍聴者からも最後に御意見を伺ったり、感想を伺ったりするというのもするのですが、そういうこともいかがでしょうかという点の二つです。

(委員長)

まず広報の件について。事務局から。

(事務局・高橋)

広報については、1月12日の第3回目については新年号に載せる予定になっております。

(D 委員)

ごめんなさい。広報というのは周知徹底、PRです。遅くとも1週間くら

い前に、この検討委員会を開催しますよというものを市民に出さなければ、傍聴はできないと思うのです。私が今回、ホームページも探したのですが、全然開催通知といたしますか、事前通知はなかったように気がするのですが。

(事務局・高橋)

そうですね。ホームページは、申し訳ないのですが今作成中です。

(D 委員)

いつから。次回からは、それはそういうふうな形ではできるのですか。やっていただけるのでしょうか。できるだけ、これはやはり市民の、メンバーが非常に限られていますから、傍聴者ができるだけ多いほうがよいと思うので、ちょっとこれだけでは少ないかなと。

本来、この会議室は傍聴者を想定するとかなりきついかと思うのです。会場の設定と事前広報、事前周知みたいなものを、ちょっと考慮していただきたいし、次回からは必ずそのような形でやっていただきたいと思うのですが、委員長いかがでしょう。

(委員長)

それはこちらの要望を、市のほうできちんとしていただきたいということが一つと、それから二つ目のオブザーバーの方のご意見ですが、今日は委員も意見を出したいのにもうできないというような、時間の利用を上手くできずに申し訳ありませんでした。今後皆さんの意見をきちんと出す時間をとると同時に、オブザーバーの方にも我々のフィードバックを含めていろいろな意見を聞く機会をつくりたいと思います。

(I 委員)

あと、今お話があったのですが、そもそも前の会議での名前を出すか出さないという議論もまだ中途半端で、市の人も公に出すこともできなかったと思うのですが、そのあたりの決定や、あとは本当に会議時間が9時半からがいいのですが、終わりが何時までで、現実的にそれでよいのかどうかということも。今日みたいになるのであれば3時間なら3時間、4時間なら4時間というようにとるということを事前になるべく決めて置いていただきたいと思います。

(委員長)

時間については2時間ということは前回お約束したのですが、今回は冒頭に議題を考慮に30分ほど猶予いただきたいというお話をしたということで御理解いただきたいと思います。

(G 委員)

今の話の状況と言いますと、話が具体的になってくると終わりになるような感覚になるのではないかと思います。2時間という時間は凄く短いような気がします。

(委員長)

非常にありがたい御意見ですが、それはなにも決めたから最後までそのままということではなく、今後検討課題の一つとして、委員会の時間を調整しようということで御意見があるとすれば、そのようにやっていきたいと思えます。

(G 委員)

時間が決められて、つくらなくてはいけないということは、逆算していくと、かなりのこの課題だと思います。そうすると2時間で議論をして、結論を出すというのは物凄く難しいことのように思えます。

(委員長)

前回もちょっとお話したのですが、この定例の決まった会議以外に、勉強会、研究会のようなものを別途に設けましょうという、ワークショップのような形でできればやれるといいというお話をしましたので、皆さんとそういう方向で相談していきたいというように思っています。

(I 委員)

それは次回でいいのですか。会議をどういう形で進めていくかというのを、次回で話をするのか、それとも実際に市民参加が何だというようなことの話をしていくのか。まず今のタイムスケジュールだと会議をそもそもどうやるのだということも決めたりなどしないと進んでいかないと思うのですが。そこをなるべく早く決めていただきたいと思っています。

(委員長)

それは今の流れからすると、次回にということで、その件とそれから市民参加のことを話しましょう。

(I 委員)

2時間で。

(委員長)

そうですね。

(I 委員)

そうなると、やはり一部の人の意見でしか集約されなかつたりするので、そこは、次は2時間でもいいのですが、実際、臨時に、でやるのかはわからないのですが、そこは十分考慮していただきたいと思います。今日のこの雰囲気を見て、なかなかやはり難しいことなので理解するまでに時間が掛かるので。

(委員長)

今日の議論の時間は30分しかなかったので、報告もありまして。ですから、今のところは今後の予定としては討論、議論の時間というのはもっと取りましょう。それが十分かどうかというのは、またそれぞれ、意見が異なると思うのですが。

(C 委員)

次回、議論しないと。土曜日に7時からでという話がありました。そうすると、大体9時で施設が閉まってしまうので、2時間で切らないといけないので、もっと前倒しするかなど。そういう議論もあるので次回から、市民参加をいろいろフリーディスカッションして、どういうテーマでワークショップを設けるとか、そういう議論もした中で、全体のスケジュールを考えていくというのも次回にしたいと思います。

(D 委員)

では次回のテーマはどのような形で出てくるのですか。要するに次回は市民参加をテーマにしましょうという。テーマはどのような形で。今回までのものは、大体わかったのですが、流れとして、前段ですので。プレですからいいのですが。次回からのテーマの設定や、あり方みたいなものもちょっと問題と思います。

(委員長)

基本的にはこういったものを次回、どうするかといったことを皆さんで議論していくと、ただでさえ時間がないものがなくなってきましたから。今の考えでは、私と副委員長とそれから事務局で、基本的にアジェンダ、議論の内容を提案して進めていきたいと思います。でも、それは議論の中で皆さんのほうから出た意見を最大限に取り入れる形にしていくというように考えています。

(E 委員)

基本的に。

ただ、もし要望があれば次回はこういうことをぜひお聞きしたいということは、皆さんから聞いてもらいたいです。そこで一つ最後に。次回は市民参加という概念を皆で共有したいというか、どこまでを市民参加とするのかというように。ここから入らないとちょっと順番が。

(J 委員)

いいですか一つだけ。今言われたように、時間をできるだけ効率的に、それから幅を持たせることは皆さん方の御意見で、そこは流れとして進むのは結構なのですが、できるだけ事務局のほうにお願いしたいのですが、今言われた、委員長、副委員長、事務局で決められる、アジェンダについて、例えば我々のところに事前にくる資料みたいなものが、それに関連するようなものをできれば提供していただきたい。そういう方向で議論していかないと、自分の実績だけで、ここで言えというのはちょっと。我々も勉強しながら、それでやっていきたいという気持ちもありますので。事実、同じ流山といっても随分広いのだなと思った。先ほど、ある人は、こういう審議会でいろいろなことをやっていると、どこの自治会は素晴らしいと言っている私は東部地区自治会の会長をやっていますけれども、全然そんな話も聞いたこともなければ、全くわからない。これだけ大きな市なのだということは、非常に立派な市なのだと感じました。できるだけ協力をさせていただくために、そういう資料をぜひお願いしたいと思います。以上です。

(委員長)

では、これで今日は終わりにしたいと思います。どうもありがとうございました。