

平成 24 年度第 2 回日進市自治推進委員会 議事録

日 時	平成 24 年 6 月 27 日 (水) 午後 2 時から
場 所	日進市役所本庁舎 4 階第 1 会議室
出 席 者	昇秀樹 (会長)、伊藤三郎 (副会長)、杉山知子 (委員)、神野建三 (委員)、 竹内由美子 (委員)、住田穂積 (委員)、黒須則明 (委員)、仲龍典 (委員)、 森内初美 (委員)
欠 席 者	なし
事 務 局	(企画政策課) 吉橋一典 (企画部長)、小林正信 (企画部次長兼企画政策課長)、 川合陸仁 (企画部主幹)、蟹江健二 (企画政策課課長補佐)、 柏木晶 (企画政策課係長) (市民協働課) 水野和秀 (市民生活部長)、杉浦淳司 (市民協働課長)、 杉田武史 (市民協働課課長補佐)
傍聴の可否	可
傍聴の有無	あり (2 名)
次 第	1 開会 2 あいさつ 3 議題 (1) 市民参加及び市民自治活動条例に関する報告 (2) 住民投票条例に関する報告 (3) 自治基本条例の見直しについて 4 その他 5 閉会
配 布 資 料	(市民協働課資料) 資料 1 : 日進市市民参加及び市民自治活動条例について 資料 2 : 日進市市民参加及び市民自治活動条例策定経過 資料 3 : 日進市議会 平成 24 年 3 月定例会 (第 1 回) 市民参加及び市民自治活 動条例に関する質疑応答についての報告 (会議録より抜粋) 資料 4 : 日進市市民参加及び市民自治活動条例 資料 5 : 日進市市民参加及び市民自治活動条例施行規則 (企画政策課資料) 資料 1 - 1 : 日進市住民投票条例について 資料 1 - 2 : 日進市住民投票条例 資料 2 : 日進市自治基本条例制定後 5 年間のあゆみ 資料 3 : 第 3 期日進市自治推進委員会スケジュール (予定) 資料 4 : 日進市自治基本条例検証シート

発 言 者	内 容
事 務 局	1 開会
事 務 局	2 あいさつ（企画部長）
事 務 局	次に本日の議題にあります。市民参加及び市民自治活動条例の説明の関係で市民生活部長と市民協働課長が出席しておりますので、あいさつをさせていただきます。
事 務 局	あいさつ（市民生活部長）
事 務 局	議題に入る前に資料の確認をさせていただきます。 （資料確認）
事 務 局	それでは、進行を会長にお願いします。
会 長	傍聴者が2名お見えになりますので許可してよろしいでしょうか。 （異議なし）
会 長	それでは、入室してください。 （傍聴者入室）
会 長	それでは、議題（1）市民参加及び市民自治活動条例に関する報告について、事務局からお願いします。
事 務 局	（市民協働課：資料1～5、参考資料に沿って報告） ・ 条例の位置づけ ・ 条例の特徴 ・ 他市町の制定状況 ・ 条例策定経過 ・ 議会における質疑応答（一般質問、議案質疑）
会 長	ありがとうございました。それでは、今の事務局からの説明に対して質問があればお願いします。
委 員	私はこの条例検討に携わってきたのですが、条例検討会において「コミュニティ」の定義付けについてかなり議論しました。ここでいうコミュニティの中には、地縁型コミュニティ（自治会・区）と、テーマ型コミュニティ（NPO等）が混在しており、コミュニティの一般的な意味合いとは異なるのではないかという意見が多かったと思います。しかし、元となる自治基本条例において、既にコミュニティが定義付けされています。今後この委員会で、条例の見直しについて検証を進めていく中で、この部分について皆様の意見を聞かせていただきたいと思っています。やはり、コミュニティについてももう少し分類をした方がいいのではないのでしょうか。
委 員	従来からのコミュニティという考え方は、地縁的なものを指していたと思います。私は、日進の地縁組織を、先祖伝来の沿革的地縁組織と、宅地開発によって集団的に入った沿革的な地縁組織、そしてもう1つは、市街化区域で自然に構成された地縁組織という3つに分類して考えています。現在は、地域で活動するNPOや地域における老人会・子ども会など、テーマ型の地縁組織も増加傾向にあります。これらのテーマ型をコミュニティに含めるかどうかは今後の課題だと思いま

発 言 者	内 容
	す。
会 長	日進市の場合は、自治基本条例第 3 条に、住民自治組織等地域の問題を自ら解決する、いわゆる自治会や町内会と、NPO等活動内容若しくはテーマを主なつながりとする、テーマ型のNPO、この両方をコミュニティとして定義づけしています。ただし、かなり性格が異なっており、先ほど話がありましたとおり、地縁型の組織の場合には、元々の地縁組織と、住宅地のようなニューカマーの組織とがあり、議会などでも議論になっています。これは、一度機会があれば、性格付けみたいなのを（分類）行った方が良いかも知れません。今後市民との協働を進めていく上において、分類ごとに協働の手法も異なってくるのではないかと思います。市民参加及び市民自治活動条例第 20 条に、対等の原則、相互理解の原則、共有の原則、役割分担の原則、透明性の原則が規定され、地縁型コミュニティとテーマ型コミュニティの両方に適用されるものとして条文化されています。条例に規定される内容に関して抽象的に言えば、地縁型とテーマ型両方に適用されてもいいと思いますが、関係性としてはかなり異なるものだと思いますので、今後また議論していきたいと思います。
委 員	区長設置条例については、自治基本条例との整合性など、議会等で問題視されていますが、地縁組織の概念について整理する必要があると思います。
会 長	条文を見直す必要があるのかどうか。市の行政が協働を進めるときに、NPOと協働するとき、自治会と協働するとき、自治会の中でも旧集落とニューカマーとではまた異なると思います。住民の意識もまた違うのではないかと思います。住民との共存協働を考えるときに、NPOの場合、町内会の場合など、コミュニティの類型化をして協働を考えていく必要があると思います。条文であれば、市民参加条例第 20 条において全て同一に規定されていますが、もう少しきめ細かく見ていき、コミュニティの類型ごとの協働のあり方について、運用基準等で規定していく。その後、必要があると判断した場合は、条例第 20 条自体について、類型ごとに規定するということがあり得るかも知れません。
委 員	やはり私自身は、自治基本条例第 3 条のコミュニティの定義を、もう少し分類別に見直す必要があると思います。市民参加条例におけるコミュニティの考え方も、自治基本条例に規定された定義に引っ張られて1本化されていることもあります。
事 務 局	市民参加条例をつくる上で大変苦慮したところであります。コミュニティは自治基本条例上に定義があり、それを変更又は細分化することはできないため、そのまま引用した形でつくられています。
会 長	演繹法で上から決めるのではなく、帰納法で、実際に市役所と住民が協働していく時に、このような類型の住民グループには、特にこの部分を配慮した方が良いとか、このグループにはどうか等積み上げがあり、それを抽象化して条文にしていきます。具体的な住民グループを類型化して、どのように行政との関係を構築していけば良いのかを考え、その考えた結果を帰納法で条文化するのが本来のやり方だと思います。今回はこの条文でスタートし、実際に区長会などがこの条文

発 言 者	内 容
	<p>にどの程度適合するのか、適合してないのか。適合しないとしたら、この条文に合うように直していくのか、直していかないのか。直していかないのなら、そもそもこの条文自体を直さなければならないのかも知れない。帰納的な方法で、個別の具体的なケースを見ていき、それを演繹する中で初めて分かってくるのではないかと思います。コミュニティというかなり大きな定義であるため、法律の条文はよしとして、実務におろしていく際には、もう少し類型化するとそれぞれの違いが分かると思います。</p>
事 務 局	<p>区長制度については、市議会での議論内容については、区長会において議事録をお見せして、区長からご意見をお聞きしています。会議の都度、関係資料による情報提供によって、制度についての理解を深めていただいております。様々なご意見をいただいております。今後は、どのように整理していくかは難しいところではありますが、区制度研究委員会において整理でき次第また報告をさせていただきたいと思います。</p>
会 長	<p>自治基本条例や市民参加条例といわれるものは、まずNPOが念頭にあって、それを地縁型組織にも適応させるという形でつくるところが多いです。ですから、NPOには当てはまっても、地縁型には必ずしもきれいにフィットしない場合もあります。</p>
委 員	<p>私は区長の選出に問題があると思っています。対等とか、協働とかそれ以前に、選出母体が旧態依然としている。現在の区長設置条例を容認したとしても、区長選出はどうかと思います。先祖伝来型の地縁組織の蟹甲、本郷、野方などは、地縁組織は1つしかありませんが、折戸、米野木、藤枝などは地縁組織が多数あります。先祖伝来型の地縁組織以外に、大規模開発による地縁組織などが存在していますが、区長が選出されるのは先祖伝来の地縁組織ばかりです。これが果たして、区長設置条例に基づいて選出された区長と言えるのでしょうか。</p>
委 員	<p>市内に19区ありますが、それぞれの地域によって状況が異なります。</p>
会 長	<p>これは全国で問題になっているのですが、実態として町内会というのは、世帯単位で選んでいるところが圧倒的多数です。なぜ世帯単位で選んでいるのかというのは、ゴミや防犯は家庭単位でやっていることが多いからですが、男女平等や各層の意見を平等に反映するため個人単位にすべきだとの議論もあります。そういったことも含めて、地縁組織はNPOなどのテーマ型組織とは文化がかなり異なります。条文がNPOに当てはまっても地縁型組織には当てはまらない。その違いを認めるのか認めないのか。認めるとしたらどのような形で認めるのかということ一度議論した方が良いでしょう。</p>
委 員	<p>問題は、子ども会や老人会、テーマ型のボランティアには連合会があるが、自治会には連合会がないことだと思います。本当の地縁型組織である自治会の連合会がない。</p>
会 長	<p>区制度については、今日議論して解決する問題ではないと思います。ただ、自治基本条例第3条第3項にコミュニティの定義があるので、自治基本条例の検証と</p>

発 言 者	内 容
	いう意味でも、地縁型のコミュニティというものをどのように捉えて、市役所と、どのような関係を築いていくかを考えていく必要はあると思います。
委 員	私の地域では最近、自治会に入らない住民が増えています。特にマンションはその傾向が強いです。ただ、自主防災など地域自治を推進していくためには、つながりが大切で、皆さんに入っていただきたいと思っておりますが、実態としては市民の意識に差があり、難しい面もあります。自治基本条例第 3 条に規定するコミュニティの定義にある“地域の問題を自ら解決することを目的とする”のはカバーされていない感じがします。自治基本条例に規定するコミュニティの定義は、そのような自治会に加入しない人も含めて考える必要があるのではないかと。
委 員	栄地区などはマンションが多いため、マンションの管理組合はあるが自治会はありません。
委 員	私の地域でも、賃貸住宅は自治会への入会率が低い傾向にあります。災害時などいざという時に配慮が必要な方も多く住んでいます。
委 員	マンションでも、賃貸は加入率が低いかもしれませんが、分譲では加入率は高いと思います。マンションは、理事会という組織があり、それがまさに自治会の役割を担っていますので、マンション住民からすると、その区分けが明確ではないと思います。
委 員	マンションの中でも、加入率が低いところもあれば、加入率は高いが住民の参加意識が低く、地域行事への参加が少ないところもあります。
委 員	それは、各マンションによって、高齢者が多く住んでいるところや、子どもが多く住むところなど、年齢層が異なることも要因として考えられると思います。
委 員	特に高齢者には加入していただきたいのですが、煩わしいとか、役が回ってきたときに受けられないなどの理由で辞めていく方も多いと聞きます。
会 長	最高裁で、加入しなくても良いという判例が出ましたので強制はできません。ただ、その判例後、長野県小諸市では、市民参加のもと自治基本条例策定時において、住民は自治会に加入しなければならないと規定しました。自治会は、草の根民主主義の基本ですから、機会を見てまた議論していきましょう。今日のところはこれまでとして、あと一点私から確認させていただきますが、住民投票は“住民”、自治基本条例は“市民”であるが根拠は何でしょうか。
委 員	それについては、前回私から質問しました。自治体によっては市民投票と規定しているところもありますが、“市民”は在住、在学、在勤及び事業をも含まれますが、“住民”は在住となるため、異なるものと理解しています。
会 長	市民と意味合いの違うものとして整理してあれば結構です。
委 員	憲法改正においては国民投票となりますが、自治基本条例の改正に関して住民投票としなかったのは何故でしょうか。
会 長	そのように定めようと思えば、規定することは可能だと思いますが、日進市を含めて、恐らく全国の全ての自治体が、条例と同様の改正手続にしています。住民投票を別に実施しても良いですが、立法論として議会の議決としています。

発 言 者	内 容
委 員	自治基本条例第 15 条に市民参加の規定があり、第 1 項に「市政に関わる政策等の立案」とありますが、市民参加及び市民自治活動条例第 22 条第 1 項では「協働事業の提案」に変わっています。このあたりは整理しておく必要があるかと思いません。
事 務 局	自治基本条例第 15 条の市民参加の規定を受けて、市民参加及び市民自治活動条例の、前段の「市民参加」の章の中で、計画 (Plan)、実施 (Do)、評価 (See) どの段階においても市民参加できるよう規定されています。今ご指摘いただきました協働事業の提案については、条例後段部分「市民協働」の章に規定されておりますので、自治基本条例第 16 条に規定されている部分となります。
会 長	第 15 条第 1 項の規定を市民参加及び市民自治活動条例で読むとしたら、第 7 条第 4 項になるのではないのでしょうか。まずは、この条文で実際に市民参加を進めていき、計画 (Plan) 以外のもので、ある程度類型化できるものが出てきた場合、第 4 項にもう少し具体的な事例を盛り込むなど検討してみてもはどうでしょうか。Plan は第 7 条第 1 項に具体的に類型化されていると思います。Do、See があまり類型化されていませので、これから出てくる Do、See が 5 年後か分かりませんが、この自治基本条例を改正するときに、4 項を類型化して、具体的な事柄を規定できるように努力する必要があります。
事 務 局	計画の段階で市民の方に関わっていただき、その後実施主体として関わっていただくパターンもあるかと思えます。基本的には、行政が責任を持って実施することだと考えておりますので、Check や次につながる Action については、市民に参加していただくことは必要かと思えます。
会 長	(1) 市民参加及び市民自治活動条例に関する報告については以上とさせていただきます。それでは、続いて (2) 住民投票条例に関する報告を事務局からお願いいたします。
事 務 局	それでは、お手元の企画政策課の資料に沿って説明させていただきます。 (企画政策課：資料 1-1 に沿って説明)
会 長	今の住民投票条例について、どなたか質問はありませんか。
委 員	18 歳以上というのはやはりハードルが高かったのですか。
事 務 局	当時、検討委員会からの骨子案は 18 歳以上であり、本市としても、昨年度 3 月議会への議案提出準備を進めている時点では、18 歳以上としていました。しかし、当時国による住民投票制度の動きがあったことから、市の自治基本条例に基づくものと国によるものと、2 種類の住民投票制度ができ、双方の投票資格要件が異なることは、市民の混乱を招く恐れがあるとの意見を多数いただきました。国による住民投票制度の年齢要件は、現在のところ 20 歳以上とされていますし、国における国民投票の投票権については 18 歳以上とされていますが、条件として法制上必要な措置が講じられ、18 歳以上の者に選挙権が付与されるまでは 20 歳以上としています。そのようなことから、当面の間は 20 歳以上としました。ただし、今後も国民投票法の投票資格要件の動きについて、引き続き注視していきます。

発 言 者	内 容
委 員	骨子案では、住民投票に必要な署名数を、有権者数の 1/6 から 1/10 としているが、今回の条例案で 1/6 としたのは何故ですか。
事 務 局	全国の状況を見ますと、有権者数の 1/3、1/6 が多数を占めています。その理由としては、あまりハードルが低いと、住民投票が乱発される恐れがあり、それを防ぐためだと考えています。住民投票を実施するには、通常の選挙を参考にしますと、約 3 千万円かかると思われますので、住民投票実施の重みを持たせるためということもあって 1/6 とさせていただきました。
委 員	議会の発議は議員定数の 1/12 としてありますが、これは当時の議員定数が 24 人だったからですか。
事 務 局	これは、骨子案に基づき、地方自治法第 112 条「議員の議案提案権」の規定に準拠したものです。
会 長	その他に何かありますか。無ければ投票条例についてはこれで終了といたします。次に（3）自治基本条例の見直しについて、事務局から説明をお願いします。
事 務 局	それでは、自治基本条例の見直しに入る前に、前回の自治推進委員会において、条例制定後 5 年間における自治基本条例に関する市の動きや、自治推進委員会のロードマップの提示について、委員からご意見をいただきましたので資料にしました。まずはそちらの説明を行います。 (企画政策課：資料 2～4 に沿って説明)
会 長	自治基本条例の見直しについて、今後の予定・内容について説明がありました。何かご意見などはありませんか。
会 長	事務局に依頼していました、他自治体での見直し状況については、次回事務局より報告してもらいます。 前回申し上げたと思いますが、自治基本条例とは日進市の憲法です。憲法は他の法律や条例などと違い、市長や市議会など権力者に対する命令です。普通の条例は、“いついつまでに税金を納めなければならない”とか、“自動車は何キロ以内で走行しなさい”など、住民に対する命令となります。憲法だけは、主権者である市民が、市長や市議会に権力を委ねるときに与える条件書といえます。自治基本条例は住民が守るべきものではなく、市役所に対する命令です。自治基本条例に規定される市民参加条例など全ての条例についても同じです。その自治基本条例によって委任された条例が、住民投票条例で全て出揃うこととなります。揃ったところで、今年の 10 月で 5 年に 1 回の条例の見直しを行うという流れとなっています。
委 員	最後に説明いただきました自治基本条例の検証シートの関係ですが、例えば 7 ページの第 18 条「柔軟な組織の形成」、9 ページの 25 条「行政評価」に記載されていることについてですが、25 条については、事務事業外部評価の試行実施というものがどのようになされているのか、情報としてお聞きしたいのですが。
事 務 局	第 18 条に規定する「柔軟な組織」とは、社会情勢や市民ニーズに即応して対応できる体制づくりだと思います。また、パブリックマネジメントといわれる民間経

発 言 者	内 容
	<p>営のノウハウを生かした柔軟な組織づくりを考えています。現在、市長から機構の見直しについての指示も受けていますので、これから企画政策課において実施して行く予定です。また、地域主権改革一括法により、権限が地方に移譲され、地方の裁量権が拡大の方向で見直されています。そういうものの受け皿になりえる組織づくりを検討していく必要があると思います。そうした場合、小さな自治体で弱いのが専門性であると思いますので、そのような方面からの育成も実施していきたいと考えています。次に、行政評価であります。平成23年度に外部評価の試行実施を行い、5事業について評価しています。今年度も8月～9月にかけて、外部評価を予定しております。8事業について、専門家や市民代表の方々のご意見を聞く中で、評価していくことになっています。</p>
会 長	<p>自治基本条例第25条を見ると、「市民参加のもとに行政評価を実施し、その結果を市制の運営に反映させていかなければなりません」という、市民から市長に対する命令です。今の話であれば、条例に基づいて、外部評価を市民参加のもとに行って、その結果を市民に分かりやすく公表していますか。そのようなことを、今後チェックしていかなければならないと思います。</p>
事 務 局	<p>昨年度と異なる点としては、外部評価委員に市民委員が入ったことと、市民の傍聴が可能となったことがあります。</p>
会 長	<p>それは、第25条の趣旨に合うように努力したと言えるのではないかと思います。それでは、第2項の分かりやすく公表したかどうかです。まさに、憲法で権力者に対する命令ですから、ここに書かれていることを市役所の関係各課が遵守していくことが必要となります。そういう観点から、市役所全体の情勢が、この憲法に基づいて、適正に執行されているかをチェックしていただくこととなります。</p>
委 員	<p>第19条、25条はこれからの課題ではあるなと思います。第18条は、市民参加条例の検討の際もよく議論されたところです。市民が何か行動に移そうというときに、縦割り行政の弊害にあう。部局横断的なものを取りまとめ、所轄の部署へアウンスしてくれる、総合案内的な部署があっても良いのではないかと思います。</p>
委 員	<p>私もその意見に賛成です。専門職を配置し、要件に応じて適切に関係する部署へ案内してもらえれば、たらいまわしもされずに済みます。</p>
事 務 局	<p>仕事が細分化され、専門的になる傾向にあり、1人の職員で対応できるには限界があります。だからと言って、誤りがあることは許されない。そのような中で、いかに効率的に、適確に担当部署にご案内できるかということだと思います。</p>
会 長	<p>この条例ができると、今後組織の見直しをするときは、市民に分かりやすく、効率的で機能的であるとともに、横断的で柔軟に対応できる組織ということが、企画部への命令事項となるわけです。勝手にやるのではなく、こういう価値観で、こういうことをターゲットにおいて、組織をつくらなければなりません。これはあくまでも市民に対する命令ではなく、市役所に対する命令ですので、各部各課は対応していく必要がありますし、自治基本条例担当課は、市役所全体がそのような精神で事業実施しているかをチェックしていく必要があります。</p>

発 言 者	内 容
委 員	市民に対して禁止、抑制する事項については伝えやすいが、市民の権利につながる部分の説明は難しいかも知れません。
委 員	検証シートの3ページ第4条第3号国及び県との適切な役割分担についてですが、市の窓口で行政的な相談をすると、県の基準や県の規則等に縛られ、市民に直結した内容であっても、市で判断ができないことがよくあります。例えば予算的な問題等もあるかと思いますが、生活道路にある交通標識などについては、市民からの要望に対して市で判断できるのではないかと思います。この条項がせつかくあるので、是非市で判断できるようにしていただきたいと思います。
委 員	最近、何か要望を伝えても予算がないと言われることが多い。
事 務 局	確かに、近年の財政状況は厳しいものがありますが、その中でも優先度をつけ、集約化を図りながら、効果的に進めています。
委 員	道路であれば、やはり生活者が一番優先されるべきではないかということ。また、通過交通で渋滞が出ないよう配慮する場所など、様々ではあると思います。まだまだ、生活者の安全がかなり軽視されている状況が多いのではないのでしょうか。
会 長	道路整備は国交省が管轄で、国交省は基本的に車がスムーズに通れることを大原則として考えています。地方分権によって、地方にその権限を移譲されないところの問題は解決しないように思いますし、警察は県の管轄で、市町村の事情はよく分からないところがあるかも知れません。
委 員	付近の交差点で横断誘導をしていたのですが、非常に危険な場面を見ました。また、後から調べたら、事故が起きたときに責任問題になるため、横断誘導は行っていけないことを知りました。
会 長	現在地方分権改革が進められています。これは「補完性の原則」というのですが、個人でできることは個人に任せて、家庭でできることは家庭に任せて、町内会でできることは町内会に任せて、町内会でできないことを行政でやりましょう。そういう時に、行政が個人で問題解決することを補完しましょう。市ができないことを県が補完する。県ができないことを国が補完する。これを補完性の原則といいます。この考え方で地方分権改革が進められています。その考え方で言えば、生活道路の安全は、地域住民の意思で市町村がやればよい。市町村ができないことを県が補完するよう、いつになるか分かりませんが、改革が進められています。
委 員	大きな問題ではありませんが、第16条・17条に、コミュニティ活動とボランティア活動を分けて表現している部分があります。このあたりも再度検討が必要かと思えます。
会 長	これは、先程話をした類型化の中で出てくるかもしれませんね。その後、問題があれば、そこで見直しを検討していくことになるかと思えます。
事 務 局	次回の委員会では、他自治体との条項比較等をお示ししたいと思います。
会 長	今日は、日進市における過程を時系列で示していただきました。次回は他自治体との空間比較をしていきたいと思えます。そして、10月までに見直しをするかの検証を進めていきたいと思えます。

発 言 者	内 容
会 長	それでは、以上で第2回自治推進委員会を終了させていただきます。
	(閉会 16時40分)