

花巻市まちづくり基本条例策定委員会（第2回）【記録】

日 時 平成19年11月5日（月）午後2時～午後5時30分

場 所 花巻市役所本館3階 301会議室

出席者 委員10名（欠席1名）

- 内 容
- 1 開 会
 - 2 あいさつ
 - 3 協 議
 - （1）まちづくりの基本指針について
 - （2）市民の権利及び責務について
 - （3）参画と協働について
 - （4）コミュニティについて
 - （5）住民投票について
 - （6）前文について
 - （7）その他
 - 4 次回市民会議の開催について
 - 5 閉 会

事務局(佐藤地域振興課長補佐) (本日の出欠席の状況、資料確認後、第2回策定委員会の開会を宣言。)

議 長 (高橋委員長) 本日は、ご多忙の中お集まりいただきありがとうございます。先日お願いしたとおり、今日は策定委員会の山場になると思いますので、時間も2時から5時まで3時間取らせていただきました。今回は市民会議の最終提言、事務局からのたたき台、職員プロジェクトチームの指摘事項の3つを紹介していただいて、意見交換をしました。そして今日は市民会議と事務局の案の中で大きく開いている部分について、重点的に見ていこうと思います。特に市民会議の第2章基本理念の部分といわゆる市民の権利の部分、参画と協働、特に参画条例、住民投票条例を作るか否かについて徹底的に議論をしていきたいと思います。来週の第3回では今日の合意事項で固まったものを出していただいて議論をしていくことにしていきたいと思います。もちろん、今日あまりにも距離が埋まらなないと、最終的には採決もしくは両論併記ということになりますが、できることなら、まちづくり基本条例はみんなで一緒に作るということですから、そういう事態は避けたいということです。これは、市民会議の方々、行政サイドの方々にはなるべく譲り合いの精神で、3点に関しては妥協案を見出していきたいと思います。今日は長時間にわたりますので、大体3時半くらいに休憩を取りたいと思います。ただしトイレ等は適宜かまいませんので宜しくお願いします。

今日は沢山協議事項がありまして、3時間でも時間は足りないのではないかと思います。配布資料だけでも手一杯になるかもしれません。

事務局の修正案ですが、前文が1点目。2点目が3章まちづくりの基本指針。これは、前回は5項目だったんですが、今回は7項目に増えました。それから、3点目は第8章14条コミュニティについて地域コミュニティ会議の規定が増えたというのが事務局の修正案の大きなところですね。それでは、事務局から第3章の修正案について説明をお願いします。

事務局(奥山上席主任) 宜しくお願いいたします。資料は1をご覧頂きたいと思います。委員長よりご説明いただきましたように、修正点は前文、3章、8章となっております。その他の

部分は前回お示ししたものをそのまま使用しています。前文については、市民会議の前文と基本理念の部分を入れ込む格好で作らせていただきました。第3章のまちづくりの基本指針については、前回いただきましたご意見を基に、提言を出来るだけ尊重して入れさせていただき、なおかつ前文との整合性を図ろうとしたものです。コミュニティについては、前回もう少し詳細を記載してもいいのではないかとのご発言をいただきまして、検討する材料として入れさせていただきました。

それでは、指針のご説明に入りたいのですが、その前に市民憲章と総合計画について若干触れさせていただきたいと思います。これからの検討に当たっての参考資料ということでお示ししたものですので資料 4 をご覧ください。

前回の会議で市民憲章、総合計画とまちづくり基本条例との関連について考えを明らかにして欲しいというご意見がございましたので、作らせていただきました資料となっております。市民憲章については、全国の市民憲章を見ますと、こういうまちにしましょうというまちづくりの目標を示す場合と、自分たちはこうしましょうという行動規範を示すものに大きく分けられているようです。花巻市の場合は、花巻市民として誰もが住みよいと思えるまちにしていくための目標や指針となっております。市民の行動規範という性格を強く有しておりますので、前文や市民の責務、参画・協働の部分との整合性が必要と考えております。ただし、法規としての条例と市民の行動規範を示す市民憲章とでどちらかが上位に位置するということは考えておりませんので、その点をご了解いただきたいと思います。第2点目として、市の基本構想、総合計画でございますが、総合計画については地方自治法で策定を義務付けられます基本構想とその下の基本計画、実施計画により構成されております。花巻の場合は目指すべき将来都市像ということで、目標年次が27年度となっております。その将来都市像と、それを実現する政策を体系したもので総合的かつ計画的な市政運営の指針として策定したものでございます。分野ごとの政策内容ですとか、それを実現するための目標年次、実施方法等を具体的に示させていただいておるということで、端的に申し上げますとまちの内容を示したものと解釈してございます。

一方で、まちづくり基本条例とはどういったものかと申しますと、市政運営の原則のほかに、まちづくりの基本原則、市民の権利、責務、市議会や執行機関の組織や運営等、まちづくりの手段について詳細に規定されるという性質を有していると解釈してございます。こういったことから、この条例に規定される制度、手続きについては総合計画の策定を規律することとなると考えておりますけれども、条例、計画、憲章はそれぞれより良いまちをつくっていく道具と考えれば、それぞれの特性を生かすことを考えるのが重要ではないかと思っております。

それでは、資料 3 をご説明させていただきます。下線部分につきましては、事務局として前文の中に組み入れさせていただいた部分でございます。括弧につきましてはまちづくりの基本指針としては若干表記のしにくい部分としておりまして、残った部分を提言書の形に順ずるようにしたのが7本の柱となっております。なお、提言書第6条(2)の生涯にわたり学ぶ権利については、第6条の市民の権利として再度規定をさせていただいている格好となっております。以上、簡単ですが説明とさせていただきます。

議 長

ありがとうございます。一応事務局としては前回提示した第5条まちづくりの基本指針、修正前の5つから2つ増やし、それから前文もつくってそこにも市民会議の基本理念を一部盛り込みました、それから条文として適当でないかと行政側で判断したものについてはカットしたと理解をいたしました。そうすると、前文をみていかないと分からないので、前文にどこまで反映させられているのかということも合わせてチェックしていただきたいので、前文の解説もお願いします。

事務局(奥山上
席主任) それでは、資料 2 をご覧下さい。基本的な前文の構成といたしましては、1 つ目には花巻の特性、2 つ目に次世代への継承、3 つ目にまちづくりの目ざす姿、4 つ目には参画と協働による住民自治、最後に条例制定の宣言となっております。事務局としましては、市民会議の提言を最大限に尊重した上で、基本理念を入れまして制定の目的をよりはっきりと明言したというつくりになっております。文面の方に行きますけれども、下線のついている部分につきましては市民会議提言書の前文及び第 2 章まちづくりの基本理念の内容を掲載した格好になります。

議 長 すみません。前文も読んでいただけませんか。共有したいと思いますので。

事務局(奥山上
席主任) はい、それでは読みます。
(前文を読み上げ)

議 長 ありがとうございます。ちょっと確認をしたいのですが、この前文というのは市民会議の前文を生かしながら、基本理念の内容を盛り込み、条例制定の目的を明確にしたと理解してよろしいでしょうか。前文と基本理念をあわせながら議論していきたいと思います。前文の中で、具体的に基本理念がどう生かされているのかを説明していただきたいと思います。

事務局(奥山上
席主任) それでは資料 2 と 3 を併せてご覧いただきたいと思います。
資料 3 の提言書第 5 条(1)の「緑と水と湯の豊かな大自然があります」は、前文の花巻の特性の 1 行目に若干表現を変えて記載しています。それから、基本理念の「里山や農村風景」以下はまちづくりの目ざす姿ということで、前文の 3 段落目の始めに記載させていただいております。基本理念第 5 条(2)の「保健、医療福祉」については、同じく前文 3 段落目の 2 行目から載せさせていただいております。(3)の「農林業」以下は、同じく 3 段落目の 3 行目に記載させていただいております。また、ここで、「企業を育て」と言った中身については、若干具体的過ぎるという内容から、前文には入れさせていただいてない格好になっています。

議 長 はい、今の説明で大体の事務局案がお分かりになったと思います。それでは、議論が少し錯綜してしまいましたが、まず基本指針を固めていきたいと思います。7 項目というのは、やはりコンパクトになってしまったなという印象を受けます。そこで、今日は、市民会議の委員長を務めました丸山さんから修正案が出ております。それを説明していただきたいと思います。

丸山委員 ご指名を受けましたので、説明をします。ここで一番言いたかったのは 2 枚目の一番下の特記事項とあるんですが、第 2 章の扱いについて、「条例のバランス、体裁」や「他市町条例との比較」「子どもっぽい、法令らしくない」などの理由で、大幅な修正、削除が行われるなら、市民会議が花巻市らしい条例を目指した、根本的なコンセプトを放棄することになる。「市民の手で何処にもない、花巻らしい条例を作ろう」という市民会議の目的にも反すると考えます。その上で修正案ということなんですが、中身に関しては起草委員会が中心になって作られたのと変わらないんですが、なぜ、事務局が私たちの基本理念を前文にもっていったのかが分からないんですね。多分、前文と基本理念はダブるところが多いので大幅に前文に持っていったんだと思うんですね。私たちももっと厳しい表現で条文を書いていたのですが、条例ということで少し曖昧

な表現にしたところがあったので、事務局ではそれなら前文でも構わないだろうということになったんだと思うんですね。それで、もう少し強い語源を持ってきました。これは、基本的には黒いところが市民会議の意見、ブルーで書いた部分は市民会議で強すぎるんじゃないかということで拒否されたものもありますが、もう一度書いてみました。まず、「第2章まちづくりの基本理念第4条子ども、全ての子どもは、健やかに生まれ、育ち、いじめや差別に会うことがなく、年齢に応じて適切な教育を受け、1人の人格として自由に考え、発言し、行動する権利があります。また、市民、市議会及び市は、すべての子どもが自然にも触れられる健全な環境のもとで、健やかに育てられることを保障します。」それから第5条生存。生存という言葉として市民会議では重要な意味を持っています。事務局がこの生存という言葉在省いたということの意味を疑っているんですが、私たちがいう生存とは、まちが生き続けるときには人間、環境、地域も含めて生き続けるという強い意志、希望、願いを持っているということで、敢えて生存という言葉を残したわけです。それで、「世界が全体幸福にならないうちは個人の幸福はありえないの心を大切に、世界の平和、核廃絶を強く求め（願い）平和で安心して暮らし続けられるまちをつくり続けます」ここでは、世界の平和と核廃絶というのは強い意味を持つもので、これも市民会議の議論の中でここまで言う必要はないのではないかという意見もあったのですが、せめて、「世界の平和を願い」というのは入れたいと思っています。核廃絶は個人的すぎるかもしれないのですが。それでは、「2市民、市議会及び市は、先人たちによって築き続けられてきた豊かな自然環境を、守り育て、美しい里山や農村風景を次世代に繋げると共に、歴史ある街並みを保全整備し、快適な住環境をつくり、自然と共生する循環的な地域社会を創り続けます。3市民には、健やかに生まれ育ち、暮らし、穏やかに老いる権利があります。」ここは、敢えてこういう表現にしました。「市、市議会及び市民は、地域にとっての適正な人口を維持する努力をすると共に、充実した保健、医療及び福祉を計り、すべての人にとって快適なまちを創り続けます。」ここで、市の役割と捉えていたのですが、私は、市民も含めてすべての人たちが持続的な快適な環境を作るんだという風に変えています。それから、「4持続的発展可能なまちを実現するために、市、市議会及び市民は、地域の基本となる農林業を守りは育て、商工業、観光業を育成し、産学官連携により新たな産業を生み育て、新規企業誘致にも努めます。」それで、第6条文化、花巻の自然、歴史以下は前文に入っているので入れなくてもいいかなと思いますし、2項もどこかに入れていただけないかということですので、これも敢えて条文にしないでいいと思っています。せめて第2章の子どもと生存は条として残していただきたいと思っています。以上です。

議長

ありがとうございました。今、丸山委員から市民会議提言書を先日の議論を踏まえて修正していただいて思いをつづっていただきました。さらに、文化については前文に入ること、生涯学習については市民の権利に入ること、何とか子どもと生存については条文として残していただきたいという意見がありました。事務局案の基本指針は市民会議の思いが十分に反映されていないということでした。今回のまちづくり基本条例の最大のテーマになると思います。市民会議が10ヶ月以上かけて最終提言を出すにあたっては花巻市らしさを出そうということで、他市町の条例と似ているのでは駄目だろうと、そういうこだわりを出したところが第2章のところだったんです。特に子ども、生存に色濃く出ています。言葉とか表現が多少出すぎてしまったので文章が長くなりすぎてしまった面があります。逆に言うと行政側としてはまとめすぎてしまったということだと思うんですが、他の委員さんからのご意見ありませんか。

佐々木委員 丸山委員さんに確認なんですけど、20人の市民会議の皆さんが10ヶ月以上かけて作られた案を更に修正されたということですが、私たちとしてはどちらを尊重すればいいのか悩んでいるんですが。

丸山委員 私たちは市民会議の代表としてきているので、基本的には市民会議の立場を通すというのも一つの立場ですが、もう一つの立場は新たに策定委員として任命されたので、私自身が新しい思想が出てきたら、個人の意見として付け加えることもあります。ただ、原則として市民会議から出た意見は否定しません。あくまでも追加、補正をするということです。

佐々木委員 分かりました。

議長 ということで、原則は市民会議の最終提言は市民会議の意見で、今日出されたものは丸山委員の個人的な意見と考えて下さい。

それで、前文は基本理念を入れ込むことによって本格的なものになったと思います。立派なものになったと思うんですが、市民会議の精神である基本理念が7項目になってしまってすごく残念なんですけど、佐藤建委員いかがですか。

佐藤(建)委員 市民会議として総括的な立場というのは、我々の提言書の中では、第2章がいわゆる基本理念、花巻市のまちづくりの基本的な考え方、魂の部分、第3章は方法論、手段としました。そういう位置づけにしまして、従って第2章が先に来て、第3章が後になったんです。それで、第2章の魂は何かという議論をして参りました。中間報告はもっと膨大な量だったんですが、詰めてこのような形になったんですね。それで子どもは、他の条例を見ると大体独立した章になっているんですが、私たちは敢えて基本理念、一番根幹になる部分に入れようということで、基本理念の最初に持ってきました。それで、生存というのは、命、産業、生きていく条件といったものです。花巻の場合、文化は必要であろうと、精神的支柱であるということで、3つに残したわけです。ただ、他の条文に比べてここの表現は唐突かなと思います。表現が未熟だったりもう少し内容を精査しなければいけない部分もあったと思います。ただし、事務局の修正案を見て、たった7つになってしまうのか、本当に花巻の魂がすべて表現されているのかと考えると寂しいと思います。方法論についてはいいと思いますが、まちづくりの基本的な理念が7つの箇条書きに表現されているのかなと思います。あとは、前文に持っていったというのは、事務局の考え方でしょうが、前文は条文と違うんですよね。前文には拘束力がないんですよね。そういう意味で魂は前文に持って行って終わりではないだろうと思います。

議長 ありがとうございます。今市民会議の方からご意見を伺いましたが、他の委員からのご意見はありませんか。

丸山委員 ああの、事務局サイドがなぜ基本理念をこんなに簡潔にして5つとか7つにするのかが分からないんですよ。他市の事例を見るとか、総合計画とバッティングするとか理由はいろいろあると思うんですね。しかし、市民会議の10ヶ月の中でここまで議論してまとめてきて、これは大事だぞ、これは是非盛り込みたいというものをいとも簡単に前文に持っていったり、言葉にしても本当に抽象的な意味のない言葉になぜ置き換えたのか、逆にこれなら基本指針すら要らなくなってしまっているんですよ。前文だけできちんと足りてしまっているんですよ。この理由が聞きたいです。

事務局(奥山上
席主任)

100%のお答えにならないかも知れませんが、市民会議提言の基本理念、事務局案の基本指針というものにどういったものを載せるかという考え方の違いだと思います。例えば、市民会議で出されたものに「権利があります」や「保障します」といった言葉があったと思いますが、こういった権利や保障の中身は基本理念、基本指針以外の場所で表現すべきだと考えております。この基本指針でいうべきは、市民会議の議論をずっとお聞きしてきた中では50年後100後のあるべき姿を謳うべきだと聞いてございました。その意見を最大限尊重するようなかたちで表現できる方法とすれば、この表現でもかなり具体的に踏み込んだ中身ではないかと思っています。それから、職員プロジェクトチームからは、基本条例には、こういう基本指針を入れるべきではないのではないかという考え方もありました。前文に入れるほうがいいのではないかと考えています。ただ、今までご議論いただいた中身ですので、こういったかたちで何とか条文に残したいというのが事務局の思いです。そのほかの権利に関しては、市民の権利のところでご議論いただくとありますが、本当に権利として残すべきかどうかも含めてご議論をいただきたいと思っています。

議長

今、回答があったわけですが、確かにまちづくり基本条例や自治基本条例はどちらかというともちづくりの進め方の条例でして、目標や理念を書く場ではないかもしれませんが。ですから今、全国の市町村でこういう条例を策定中ですが、こういった理念を書く条例は少数派です。ただし、だからといって入れなくていいということではないということです。最近ではむしろ増えているわけです。もちろん基本構想とダブってくるとか問題はあるわけですが、先ほど佐藤委員もおっしゃったように、花巻らしさを出したいという思いが非常に強くて、花巻が50年後、100年後こうありたいという魂、ビジョンがあるわけです。基本構想でもあるんですが、10年スパンですよ。もっと長期的な市民の思いを条例に込めたいということで、それを実現するツールである基本原則をむしろ後にしたというのは、非常にユニークな発想で、他の自治体と同じような条例とは違っていいと思うんですね。ただし、読んでいくとすごく膨大で権利という文章が入っていたりして、法令審査委員会では通らないということだと思うんですね。策定委員会ではあまり通らないものを出しても上手くないんですね。何とか市民会議の思いとシンプルすぎる事務局案の妥協線を見出せないと思目だと思っています。そうしないと、せっかく花巻として初めて市民参加で条例をつくるという試みが空中分解してしまいます。

猿舘委員

事務局の前文をまちづくりの基本指針と見比べていたのですが、あまりにも前文に具体化し過ぎて条例の内容がアバウトなんですよ。例えば、事務局の(4)「1人1人が穏やかに生きすべての人に優しいまち」というのですが、これは前文の「保健、医療、福祉」と出ていると。これが逆だったら、いいと思いますが、読んでておかしいかなと思います。(5)もそうですね。前文に具体性を持たせて、条文にアバウトというのはおかしいと思うんですが、どうでしょうか。

議長

ご指摘のとおりで、逆に言うと市民会議の基本理念を尊重しすぎて、その結果前文が重くなりすぎたということですね。確かに分かりやすくいいのですが、ちょっと具体的なことに踏み込みすぎていると思います。逆に前文から指針に戻すものもあると思います。前文と指針はセットだと思うので、ここでダブらないようにした方がいいとおもいます。

丸山委員

さっき、事務局の説明の中で権利や保障するという言葉がおかしいので省いたというのがありましたが、基本理念の中で権利や保障を書いているのは子どものところだ

けなんです。もしも、そういう言葉がおかしいのであれば、権利や保障という言葉を変えますよ、言葉の問題であれば。折衷案です。

議長　　今は市民会議と事務局の対話になっているので、ほかの方にもご感想、ご提言をいただきたいと思います。

平賀委員　　ちょっとあまりにも違いがあるので、迷いながら聞いているんですが、いろんな基本指針がありますが、個人としては長いよりは短い方がいいと思っているんですが、この第2章だけ見ても3倍くらい違いますもので。それで、市のほうであっさりまとめた意味があると思いますし、市民会議の皆さんは思いのたけを頑張っているし、中間を求めないと駄目かなと思います。市のほうですっきりまとめた目的を聞きたいと思います。市民として受け取る時に、具体的なほうがいいのかまとめられたもののほうがいいのかどちらがいいのか迷っています。

藤田(公)委員　　前回欠席したということで、前回の流れを知らないということで100歩くらい譲っていただきたいと思います。ここに参加させていただいたのは総合計画に携わってきたということで参加させていただいております。実際のところ何処まで書き込むのかということなんです。前文と条文というのは拘束力の必要性があるのかないのかということなんです。市民会議の方でどうしても譲れないところを市民会議で精査していただければいいと思います。私もまちづくり基本条例等にも携わってきていますけれども、今は流れとして随分具体的に書くようになってきたことは確かです。ただ、流れに乗るかどうかということではなくて、花巻市として書き込むことが必要かどうかということだと思います。総合計画でも、委員さん達に本音で意見を言っていて出して出し尽くした上でつくった計画でございます。ですから、意見を切り捨ててはいないんですね。とことんまで取り入れてつくった総合計画でございます。その部分で十分に精査しましたし、十分反映できるだろうということです。それからもう一点、動く計画であるということをお前提につくっております。私も動く計画でなければ、ここに座している意味はございませんということでやらせていただきました。ですから、基本条例に書き込むことで市民に意味があるのかないのかということですね。それで意味があるのであれば、書き込む方向に話を傾けていかなければならない。一応取り込んでおけというのであれば、必要性があるのかないのか検討すべきだし、前文に取り込んでおいて、後で実際に動くという前提で条文に下ろしていくということもあると思います。よく精査していただかなければ、今、発言するのは難しいと思って聞いておりました。ただ、第三者的にみまして、前文は書き込みすぎだと思います。書き込みすぎてるがゆえに、柱立てがみえなくなっている面があるのかなと思います。ですから条文に下ろしていても良い部分があるのかなと思います。

丸山委員　　ごもっともなご意見だと思うんですよ。なぜ、この基本原則の生存のところではいっぱい書いてしまったかということ、1市3町合併したということが大きいんですね。これが東京のどこかの区でつくるのであれば、快適な住環境ですんでしまうんですね。例えば環境というときに、美しい里山の風景という大迫や東和の田園風景ですし、快適な住環境はどこでもやらなければならない、自然と共生する循環型社会は大きな理念です。ですから、すべてを網羅しておきたい。これを一括りで「快適な住環境」では駄目なんです。それから、生存4番目の産業のところでももめたのですが、持続可能な産業構造を育成するといえれば終わりですけども、ただ、この場合、農業林業は特記すべき、それから観光地であるので商業も特記しなければいけない、それから、工業も忘れては困るということで、これを一括りで豊かな産業とはいえない。

やはり、農林業、商工業、新しい産業も必要ということです。少なくとも花巻市にとって必要最低限のキーワードを盛り込んでいると考えて下さい。

藤田(公)委員　それであれば、市側に聞きたいんですけども、総合計画と重複しているところが多々あります。その場合、市の判断といたしまして総合計画に絡んでいる部分は総合計画に委ねるというお考えがあるのか、それとも、まちづくり条例に盛り込んだ方がいいという意見が出てきた場合は、両方の記載は可能と考えているのかお示しいただければ、整理がつくと思いますので、教えていただけないでしょうか。

事務局(菊池地域振興課長)　地域振興課長の菊池と申します。資料 1 のプロジェクトチームの欄にも書いてございますが、まちづくり基本条例は先ほど奥山から話があったとおり、あるべき姿を理念として盛り込むべきだと思っておりますし、また、市民会議の方で提言いただいた中身は総合計画で定める 31 の施策にまで踏み込んでいるということでございます。31 の施策に 103 の基本事業がぶら下がっておりますが、それに踏み込まれておりますので、基本条例には盛り込むべきではないだろうという判断をさせていただいたので、あくまでもあるべき姿を 7 項目としてお示ししたのが大きな考え方の違いだろうと思っております。

佐藤(建)委員　順番が逆になっておりまして、本来ならばまちづくり基本条例があって総合計画がつくられるわけですから、総合計画が先にあるもんだから、まちづくり基本条例に載せるのはおかしいという議論はおかしいんですね。総合計画にあるものはまちづくり基本条例に入れないという議論は、最高規範をどう考えるかということであると思えます。

事務局(菊池地域振興課長)　総合計画にあるから入れないというのではなくて、そもそもまちづくり基本条例は理念型の条例であるという理解をしたということです。ですから、政策まで、まちづくり基本条例に入れるべきではないだろうと判断したのが大きな理由であるので、あるから入れないというわけではありません。

丸山委員　これは非常につまらない話だと思うんですよ。総合計画とまちづくり基本条例はバッティングするものではないんですね。総合計画は指針、目標があって指標これは達成年度に対してどこまでいきつくかということが総合計画であって、基本条例には一言もないんですね。方法論はありません。あくまでも書いているのは、先ほど藤田先生がおっしゃったように、豊かなまちをつくるために、人の心も産業も文化も豊かであるというのを並べているだけです。具体的なものは総合計画に譲ってますよ。ですから、総合計画との関連性についてはきれいに整理されていると思います。

事務局(菊池地域振興課長)　もう少し具体的に申し上げますが、第 2 章基本理念の第 5 条生存(3)、例えば「花巻市は、農林業を守り育て、商工業、観光業を育成し、企業を育て、また新たに誘致し、産学官の連携による企業を育成します。」こういうところがまさに政策部門、総合計画の中の細かい位置づけになるんですね。そういうことを申し上げていると。基本指針のところはあるべき姿を理念としてまとめるのがあるべき姿であろうということでした。

議 長　このところ、個人的には非常に不毛であると思っていました。要するに基本構想、計画にあるからといって基本条例に入れるべきではない、一方にあるから一方に入れないというのは間違っています。基本構想に入っている、改めて憲法に入れたいと

いう市民の思いがあれば入れてもいいわけです。それから、先ほどのまちづくりの理念とか方向は、市民会議の理念の中には具体的な施策まで入っているのではないかというのは、私も若干思いました。そのへんで、市民会議の方にお聞きしたいのですが、市民会議の案では、4条5条6条と条文形式で書いてあるんですが、これを事務局案の基本指針というかたちで箇条書きにして、極力前文に持っていった部分を戻す感じにして、なるべく市民会議の第2章に入っている部分を残して、こういうまちにするという方向で文章をつくり直して、箇条書きに直すということはどうでしょうか。

丸山委員

一つ提案ですが、総合計画等のこともですが、条文上こういう言葉は駄目だというのがあれば省いてもらっても構わないんですが、「生存」とか「子ども」というキーワードは残しておきたいんですね。高橋先生がおっしゃるように、ただ形式を箇条書きに変更するとかいうのでは意味がないと思うんですね。

議長

子どもと生存という条文は残し、内容に関しては、権利や保障については歩み寄り余地があるということですが、他の市民会議のメンバーの方はどうでしょうか。

佐藤(建)委員

子どもは必要な条文ですし、生存という言葉も必要です。事務局案としては、1から箇条書きで並べるということですが、私としては、子どもは子どもの条文、生存は生存の条文が必要だと思います。ただし、基本理念という概念から権利という言葉はおかしいという指摘がありまして、それはそうだと思います。それから、先ほど説明のありました、農林業とかの条文について踏み込みすぎだということであれば修正しても構いません。私としては、子どもと生存は残して欲しいということです。

猿舘委員

2人と同じですが、私たち市民会議が話しあってきた中で私たちの役目とは、子供達に次世代を託すことだ、花巻市を伝えていくことが役目だということからスタートしているので、子どもは残しておきたいということです。子どもを守るために何が重要かということ、生存なんですね。人口を増やしたり、産業があったり自然があったりということで、この2つは対なわけなんですね。文化はどちらにも入るのでいいんですが、とにかく子どもと生存は残したいということです。

佐藤(建)委員

先ほど私、言葉足らずだったのですが、市民会議としては市民の感覚を非常に大切にしたいですね。基本条例は市民のためにあるわけで、行政のためにあるのではないんですね。ですから、市民の感覚できちんとまちづくりの長期ビジョンを謳いたいということなんですね。ですから、箇条書きではなくて条立てで分かりやすく示したいんですね。

照井委員

私は小学校に勤めているんですが、条文をつくる時に「子ども」をとりたてて条文化する意味は何なのかは、きちんとするべきだと思うんですね。子どもに対する言葉は「大人」になるのかもしれないが、今、生産活動している大人、一旦職場から退いて地域に住んでいる方もいるわけです。このまちづくり全体をイメージしたときに、それぞれの役割があると思うんですね。そのときに「子ども」をとりたてる意味は何かと考へたんですね。ですから、まちづくり基本条例では年齢の区分けをどうすればいいのか考へるべきだと思います。それから、先ほど具体的過ぎることと簡潔すぎるという話がありましたが、私は、改めて説明しなくてもその条文を見れば、そうだねといえるものがあればいいと思います。説明の度に違うようでは、なかなかみんなの気持が一つにならないと思います。ただ一方で、具体的になりすぎると、50年後、100年後を考へたときに縛りすぎて、柔軟に対応できなくなると思うし、何か重大な

課題が起こったときに、議論の余地を残しておくことも必要だと思っています。

赤津委員

前日もそうだったんですが、とても難しい問題で、どちらの意見も納得する面があります。確認をさせていただきたいんですが、前回、宮古のような逐条解説をつくるというお話があったと思うんですが、そこに委ねる部分があるのかなと、だけど、基本理念は大事なので、それは不謹慎かなと思うんですが、ここ以外では解説に委ねるのもいいのかなと思っています。私は、条例はある程度、簡潔な姿の方がいいと思います。ただ、そうしたときに市民会議の提言の「子ども」「生存」は条文でなければいけないのか、それとも言葉で残すのでは駄目なのかということだと思います。何となく、条文だという雰囲気なので、事務局の7項目の指針では駄目なのではないかと思っています。最終的には、ある程度、簡潔化して趣旨はお互い納得するところに収めた方がよいと思いますが、いずれにせよ迷っています。

藤田(康)委員

先ほど佐藤委員がおっしゃった中で「命」という言葉が出てきました。それは非常に大切なことなんですが、あえて項目を設定するのかどうかということにこだわりがあります。理由は事務局案の「次世代への継承」という言葉、「核」という言葉が使われております。特に、岩手県で戦災にあった市は花巻です。だから、花巻市としては平和がキーワードだと思います。それをどうして一番最初の前文に持ってこないのかということが不満です。事務局案でもそれが欠落しているんです。前文を作るためのキーワード、特徴ある言葉を残すべきであると思います。

佐々木委員

佐々木です。市民の感覚でいえば、できるだけ分かりやすい箇条書きの方が良いと思います。一般市民はそこまで関心が高くない方が多いです。例えば男女共同参画は男女平等という声が高かったんですが、だんだん男性だから女性だからというのではなく、共同で1人1人の個性を尊重するという事で変わってきたという経過があります。そういう意味で、どうして子どもがここに出てきたのかなというのが疑問です。子供達の次世代に託すという意味は分かりました。ただ、今私たちの住んでいるコミュニティで一生懸命頑張っている方達は60代以上の方々ですので、その方々を含んでいるのは市民という言葉だけです。それを、子どもが独立する意味が今一分かりません。市民として括るのであれば、男も女も子どもも大人も一つで括っていいだろうと思います。子どもとして独立させるのであれば、もっと共通の理解が必要な前文とか、平和という意味も含めて見直さなければいけないと思います。それで、最終的に高橋委員長もおっしゃっていたように、基本指針ではあまりにも簡単すぎますので、基本理念としたかたちで、第4条、第5条をとりはらって整理をする。そして前文を短くして、平和、子ども、大人、お年寄りも含めた市民という言葉を入れた前文ができればいいと思います。本音とすれば、ここまで複雑になる前に策定委員会に上がってきてほしかったなという気持です。

議 長

ありがとうございます。私は、前文は前文だと、やはり大事なものは条文でありまして、拘束力という点から見ると、本文にきちんと権利や理念を謳っておきたいと思っています。基本理念、指針の扱いですが、やはり市民会議の皆様は第4条「子ども」第5条「生存」を残して欲しいということですね。最近、子どもという条項を持っている自治体は多いです。大和市とかですね。これから少子化の中で、子どもの育つ環境を整備するとか、子どもの権利を考えるのは今の流れなんです。ですから、単独で条文をつくることに関しては稀有なことではないんです。高齢者の問題は生存に入ります。生存権という言葉もあるので、これを発展とかに変えてもニュアンスが伝わらなくなります。例えば、第4条子ども、第5条生存を思いきって残して、内容について

は相当に削って整理する。それから、生涯学習権については市民の権利に入っている
のでカットするとか、何とか変えていただけないでしょうか。原型としては基本理念
としたかたちで第4条、第5条と残すと、内容はスリム化するということではいかが
でしょうか。

平賀委員

全般的に読んだときに、特にここだけが強調されているんですね。他は100m競争
しているのに、ここだけ1,500m競争みたいで違和感が残ったんですね。でも、今
のお話を聞いたらお気持は十分分かったんです。ただ、市民の皆さんの前に最終的に出
すときには、同じ場所にしてほしいんですね。例えば、ここにうんと思入れがある
んだとすれば、他の章も同じようなボリュームで章立てをしてくれれば違和感がなか
ったと思います。

議 長

今のお話についてですが、市民会議の人たちは4条、5条、6条はすごく思入れ
があるんです。内容はかなりスリム化するというのはどうでしょうか。

佐藤(建)委員

少し言い訳をしますと、この部分はこれでも5分の1くらいにしたんです。それか
ら、文化のところですが、ここは生涯教育だけではなく義務教育も含めたものだった
んですね。実は教育という独立した項目だったんですね。ですから、教育という問題
は非常に大事だろうということを入れたわけです。

議 長

10ヶ月以上の会議の中で出てきたものを2回や3回の会議で決着しようというの
が非常に乱暴だと思うんです。後半、更に大きい問題もありますので、一つの方向性
を見つけていかないと進まないと思うんです。ですから、ここで市民会議の皆さんに
確認をしたいんですが、4条5条は残すと、それで中身については整理するという方
向で調整できませんか。

丸山委員

そういう調整の方向で結構です。ただ、これは非常に文章や物語、思想でもそうで
すが、簡単にしたから物事が分かりやすくなると思ったらそうではないと思うんです
よ。例えば私たちが幸せと思ったら何かというときに、平和と家族とお金ですといっ
たらそれで済んでしまうんだけど、ただ、平和、家族、お金はいろいろな要素から成
り立っているんですね。それから、市民の人たちはレベルや知識教養が低いと想定
するのは間違っていると思います。このくらいの文章であれば、中学生レベルなら理
解できると思います。ですから、あえて市民の方々に分かりやすくするために箇条書
きにするとか、言葉を省くとか、簡略化するのは意味がないと思います。ただ法制度
としてそぐわないもの、過剰な部分は省いてしまって結構ですが、重要なものは残し
て欲しいです。意味をもっと分かりやすくするために文章校正をするのであれば大い
に結構だと思っています。

議 長

今、皆さん暗い顔をしているんですが、こういった基本方針は箇条書きではなくて、
5条という形に残すんだけど、これは権利規定だ、具体的な施策だということは
内容をいじくるということではいかがでしょうか。

村井地域振興
部長

まず、ご了解していただきたい部分は、前文から過剰に書いた部分は戻すというの
は結構だと思います。ご提案いただいた内容は素晴らしいことだと思っております。
ただ、まちづくりの基本理念、基本指針と言ったときに、子どもが先頭に来るのか、
それでいいのかという疑問があります。それから、生存という言葉、第5条の文章を
総括して生存という言葉で代表させるということに関しては意義があります。子ども

の規定について、他の先進例でも出ているんですけども、載っているのはほとんど市民の権利のところ、一般市民の後に子どもという書き方になっています。そうじゃない例もあると思いますが、そこらへんを考えると整理をしたいと思っています。それから、私どものたたき台の第5条は簡潔すぎると思います。やはり文章化したほうが分かりやすいと思います。

議 長

今の部長さんの考えが分かりました。要するに、事務局としては子ども、生存という格好で総括するのは、上は通りませんよと、策定委員会は通ったとしてもね。できればこの内容は残しつつ、箇条書きではないけれどもそういうふうに持っていきたいということです。ギリギリの部分です。市民参加で条例をつくと必ずぶつかる問題で、市民の思いはすごくあるんですが、問題は、今後庁内の調整、法令審査を経ると難しいということです。ですから、場合によっては4条5条をまとめて内容は残すという決断になるか、両論併記でいくかということですね。これは、苦しいところだと思うんですが、内容を残すというのは非常に大事だと思うんですね。

ここで一旦、休憩をとりたいと思います。

(休憩 15:40～15:50)

議 長

それでは再開します。今、休憩中に個別に話をしまして、市民会議の基本理念と基本指針について方向性が見えてきたような気がしますので報告します。間違っていたら訂正して下さい。

まず、市民会議のまちづくりの基本理念の第2章第4条「子ども」は第4章の「市民の権利と役割」の役割の次ぐらいに持ってくる。これは大和市と同じです。これで、基本理念から外すということです。それから「生存」については、単独条文の名称は厳しいと思いますので、生存権ということも含めて前文できちんと謳い、それから、市民の権利のところでも生存権ということも謳ってもいいのではないかとということです。他の条文できちんと謳うということです。それで、第5条の名称は「まちづくりの基本指針」ではなくて「市の目指す姿」ということで表現して、第5条、第6条、前文に持っていったものを戻して、箇条書きではなくコンパクトな形で整理をしていただきたいと思います。ここで決裂してしまいますと、せっかくの市民参加の条例がなくなってしまうので、何とかお願いしたいと。それから、前文についても大分長いですし、平和という言葉が入っていませんので、それも含めて検討をお願いしたいと思います。

村井地域振興
部長

この目指す姿を第2章にするか第3章にするかということです。

議 長

そうですね。市民会議では目指す姿が先あって、そのツールとして原則が後になっていたんですね。それが、事務局案では普通の順番、原則、理念ということになっているんですが、どうでしょうか。

丸山委員

我々は、できれば理念が先で原則が後の原案通りお願いします。

村井地域振興
部長

皆様のご異論がなければ、元に戻すという方向で整理をさせていただきます。

議 長 それでは第4章「市民の権利及び責務」に入ります。資料について事務局から説明
お願いします。

事務局(奥山上
席主任) はい、それでは資料 5 をご覧下さい。市民の権利規定についてですが、権利規定
の方法については、大きく憲法や地方自治法の権利を確認的に規定する場合と、市民
がまちづくりに主体的に関することを担保するために、新たな権利を規定する場合があ
ります。2番ですが、権利の主な内容と市民会議提言と事務局案における規定状況の
簡単な対比表を作らせていただきました。ここに挙げているものは、全ての権利では
ありませんけれども、主なものとして挙げさせていただいております。憲法につきま
しては、基本的人権や個人の尊重、生存権、生命、自由、幸福を求める権利、教育を
受ける権利があります。市民会議の提言の中ですと、第5条(2)で生存権、第8条(1)
については環境権も混ざっているかと思えますけれども、規定されています。そのほ
かに第4条(1)で教育を受ける権利が規定されています。

それから(2)地方自治法に掲げられている権利ですが、普通地方公共団体の役務
の提供を等しく受ける権利。市民会議提言の行政サービスにつきまして第8条(3)が該
当するのではないかという考え方です。それから普通地方公共団体の選挙に参加する
権利。

それから(3)新たな権利ということで、これまで規定されていないものという
ことで、まちづくりに参画する権利については、市民会議の提言にもありましたし、
事務局案では第6条第1項として挙げさせていただいております。同じく、情報を知る
権利、学ぶ権利を挙げておりますが、学ぶ権利については、先ほどご議論いただきま
した市民会議提言書の第6条(2)の部分を事務局案では第6条第3項として載せてお
ります。それから、環境権、市民会議提言の第8条(1)で、市民は良好な環境の中で平
和で安全に生きる権利とありますが事務局案では削除しております。この点につきま
しては、生存権を拡大解釈しているかもしれませんし、環境権といった場合には新た
な権利として規定すべきではないかという意見もあろうかと思えます。

なお、事務局案では、新たな権利のみを規定しているわけですが、前回もご説明し
ましたが、まだ規定されていない権利は、この条例の中できちんと規定していこうと、
その上で、なお確認を要するものは更に規定していくという考え方です。これは、こ
の条例を制定するときの理由に起因するものですが、地方自治法は321条ほどありま
すが、地方自治法に規定されているのになぜ規定するのかといったときに、今、必要
とされている市民参加ですとか、情報公開等に関しては基本的に規定されていないと
いう考え方から、新たな条例として定める必要があるということです。

議 長 はい、それではA3の2頁の下の市民会議提言は第8条市民の権利、事務局案は第
6条としてしているところです。ここで、一番の違いは、市民会議提言の第8条第1項、
市民は良好な環境の中で平和に安全に生きる権利があります。といういわゆる環境権、
平和的生存権のところがかットされているということです。理由はさっき言ったよう
に、あくまで事務局としては、憲法や地方自治法に規定されているものについては規
定しないということです。

私個人的には、先ほど生存という言葉を削ったということもありますし、平和的な
生存権や環境権は謳うべきだと思うんです。仮に憲法の基本的人権から読み取れるも
のであっても、やっぱり自治体の最高規範として、花巻として環境権や平和的に生き
る権利を謳うことは不自然ではないし、大和市でも平和で生きる権利として歌ってい
ますし、不自然ではないと思います。事務局としては、これを謳うことは不可能です
が。

村井地域振興 特に支障はないと思います。ただ、共通認識を持っていたいと思います。
部長

議 長 例えば、花巻市の環境基本条例は残念ながら環境権は明記していません。でも今、県内の市町村の環境基本条例を見ると、滝沢村、奥州市では本文で環境権を謳っています。全国からみても環境権を入れるのは当たり前となっている。そして、自治基本条例で再確認しているという流れです。特に、花巻市の市民会議の発想は中身にも踏み込むんだと、ただし全部ではなくて革新的な部分、生存や環境に関してはまちづくり基本条例で謳いこみたいという思いがあるので、手続き的な権利ではなくて、平和に生きる権利、良好な環境で生きる権利という格好で入れるのは良いと思いますが、どうでしょうか。

藤田(公)委員 流れとして、文化を謳うのであれば、これからつくるのであればあって然りかなと思います。逆になぜないのという理由が、今、花巻市の場合は成り立たないと思いますので、委員長の意見に私は賛成です。

藤田(康)委員 基本的には委員長のおっしゃる意見のとおりだと思います。権利の後に義務とか負担はついて回ります。そういったことの中で、責任をどうするのか。特に山間部は、環境というと農地も入ってくると思うのです。その維持は大変です。ましてや今後、兼業農家はますます苦境にたたされていくという方向で政策は展開されているわけです。だから環境は維持しないとイケない、その中で農林業は維持しなければならない、環境権は触れておくべきだと思います。

佐藤(建)委員 7月の中間報告では、環境を保全する、修復するという条例を別に定めて下さいという規定をしたのですが、花巻には環境条例があるのでということでしたので、引っ込めたわけです。それで、花巻には悪臭問題がありまして、私はその当事者で、住民みんなが非常に困っているんですね。市に対しては公平なサービスをして下さいとっているわけです。そういうことも含めて考えると、きちんと環境は明記すべきだと、権利として明記すべきだと思います。

議 長 なぜ、行政が環境権については足踏みをするのかということ、その理由として裁判の際に差し止め請求のために使われ、開発のストップのために使われてきたという不幸な歴史があるんです。例えば、ゴルフ場や原発をつくるときに、周辺の住民の良好な環境を侵害するというので、環境権を掲げて差し止めを迫って、ことごとく負けたわけです。裁判所としては環境権を権利として認めていません。ただし、91年に川崎市が全国最初に環境基本条例文に環境権を盛り込ませました。そこで意味は変わったわけです。自治体は市民の良好な環境を保障をするという方向で変わったんです。ということで、環境基本条例の本文で環境権を定めるという流れが広まりました。ただし、残念ながら花巻市では謳っていないということから、まちづくり条例で環境権を謳って、これは最高規範ですから、これに即して環境基本条例も改正してもらおうという方向が望ましいし、あわせて平和的生存権も謳うべきだと思います。これはどうでしょうか。環境権と平和的生存権を別に書くということはどうでしょうか。

(「異議なし」の声あり)

議 長 それでは、環境権と平和的な生存権を別に書くということでお願いします。この後、

行政案の第6条が2つ増えるということです。そして第8条に子どもが入ってくるということです。問題の内容は、先ほどの基本理念の内容についてを生かすかたちで入れるということでしょうか。

(「異議なし」の声あり)

議長

もちろん行政として表現とか中身で難しい中身については直されて結構だと思えます。子どもは、市は子どもがきちんと育つような環境を整備するという内容になると思えます。

それでは、第7章参画と協働ですが、ここも参画条例をつくるか、コミュニティに関する規定、住民投票について常設型にするかどうかという問題があります。まず、資料がありますので、説明していただけませんか。

事務局(奥山上
席主任)

それでは、資料6をご覧ください。まちづくりへの市民参画に関する手続き規定についてという両面の資料です。1は手続き規定の必要性等ということで、5つ書かせていただいております。まず原則的なことですが、まちづくり基本条例は最高規範ということで、必要な具体的事項については規則や要綱で定めることができるとしています。ですから、別に条例や規則を定めないということではなくて、必要なものは必要なときに定めるべきという考え方をしています。2つ目として公正な執行の確保ですが、手続き方法については基本条例ではなくて、別途、何らかの方法で規定していくことによって公正な執行を確保しなければならないとしています。それから、3つ目、透明性の確保については、制定過程から広く明らかにすることが必要であると考えております。それから、市民参画による制定については、市民が市政に参画する機会を設けなければならないとしています。それから、個別条例の事例につきまして、既存の情報公開条例、個人情報保護条例等がありますが、事務局案の中でも別に定めるとは書いておりません。今回の基本条例に規律されることになると考えております。

2番目の規定すべき事項については、事前に資料を配布させていただいております。大和市の市民参加推進条例、和光市の市民参加条例、紫波町の市民参加条例案、こちらは現在パブリックコメント中のものを配布させております。大和市民参加推進条例に関しては自治基本条例の中で別に条例に定めるとして、それに基づき条例を制定したものです。一方、和光市、紫波町につきましては、現時点では自治基本条例を制定しておりませんので、最高規範という考え方とは違っております。

3番目として条例と規則等との相違点ということです。大まかには3つ、条例に関しては議会の議決を要します。ただし、国の政省令の場合との違いは、選挙で選ばれた市長が定める規則となっているので、国の場合は若干異なるということです。規則等については議会を経ずに市長が定めることとなります。最後になりますが、いずれも市民参画でということですが、市民の権利を新たに規定する、あるいは規定の権利に制限を加えるときには、条例で規定することとされています。

そういった中身について、4番で条例として定めるべき内容として、これらの5項目が定められています。これらを踏まえて考えられるパターンということですが、1つ目は基本条例と個別条例、規則等を全部をつくるパターンです。この場合は、最高規範である基本条例には基本的な事項のみを規定し、具体的な手続きについては個別条例と規則等に委任するということです。パターン2は、基本条例と具体的には規則等に委任するということです。別途条例をつくるということではないということです。パターンの3つ目としては、基本条例の中に権利、義務に関わるものをある程度盛り込む、細部については条例ではなく規則等に委任するという作り方です。最後に、個別条例と規則等という考え方があるということです。パターン4に関しては、紫波

町の場合です。当市の場合は、基本条例をつくっているのでパターン4は該当しないということです。

議長

ありがとうございます。なかなか難しい説明で、おそらく皆さんが分かっていたか非常に不安です。前もって資料、大和市の市民参加推進条例、大和市の住民投票条例とか、紫波町の市民参加条例案を渡しておりますけれども、これは何だという感想だと思います。要するに、まちづくり基本条例とか自治基本条例というのは原則を定める条例なんです。参加の原則、参加を推進するということを書いておいて、ただそれだけでは不十分なんです。実際それに基づいて市が政策をつくる場合に、前もって市民の意見を聞く、そういうことを義務付ける、市民参加の手続きを別途条例で定めることが大事でしょうということで、大和市の場合ですと自治基本条例で市民参加の手続きの詳細は別に定めるということで市民参加推進条例を後で定めているんです。宮古市の場合もそうです。実は、市民会議の議論でも同じように、市民参画の具体的な部分に関しては、多分20条くらいを要するだろうということから、まちづくり基本条例は第1段階で、第2段階の市民参画条例で、具体的なルールをまた市民参画でつくりたいという意見を表明しているわけです。ところが事務局案をみると、市政への参画ということで市民参加の方法が並んでいまして、その中で行政は各号に掲げる方法のうち必要なものを用いるものとするということで、市の執行機関はこの掲げるものを決定した場合は前もって公表しなければならないということです。要するに、市民参画条例はつくらないので、自治基本条例の施行規則に譲るのではないかなということで、これは、市民会議の提案とは非常にギャップがあると思います。問題は市民参画条例をつくるか否かにあると思うんですが、これについて市民会議の皆さんの意見を聞きたいと思います。

佐藤(建)委員

策定委員会のたたき台の主語が執行機関で、市民会議では市民なんですね。ですから、そこでまず意識が違います。主語は市民でなければいけないというのは表現上の問題としてあります。それから、別の条例で定めます、というものが消えています。必要に応じてするということですね。必要と思っていないから書いていないと解釈できますよね。必要であればアクションを起こすであろうと、つまり、別途条例で定めるとは書かないということですね。これはちょっと違うのではないかと思います。

事務局(菊池地域振興課長)

誤解のないようにご説明を申し上げますが、我々としては条例も規則も法規であることには変わりないので、市民参加の手法を用いて手続きを定める規則等については別途定めると考えております。必要無いのではなくて、当然つくるのですが、中身をみたとときに市民参加の細かい部分については本当に条例で定めるものなのか、という議論が一方ではあるということをご理解いただきたいです。むしろ規則等で定めるべきではないかと事務局では判断をしたということです。つくらないのではなくて、つくりましますし、また、つくる過程にあっては市民参加の手法を用いてつくっていくということになります。

村井地域振興部長

たたき台はパターンでいうと3番に近いんですね。基本条例の中にある程度の権利義務に係わる手続き規定を持ち込む、それが(1)から(5)ですということです。このへんを書き込んだことで、これでやるという意識で十分にやれるのではないかと思います。あとは、手続き規定は規則、要綱等でやれるのではないかと思います。

議長

今の発言は非常に心外です。手続き規定だから条例不要だということでは、情報公開条例は手続き条例ですから、要るのかということになります。今は、大和市にして

も紫波町にしても宮古市にしても市民参加の具体的な手続きを定める条例をつくっているんです。まちづくり基本条例を具体化する市民参加条例を、市民参加のもとで議会を通してきちんと条例とつくうという動きが非常に盛んなんです。その中で、議会を通さないで行政内部のルールの規則にしてしまうというのは非常に残念です。どういう背景かは想像が付きません。事務局も苦しいところだと思います。以前は市民参画条例を来年つくりましょうという意向を聞きましたし、事務局もつくりたいのだと思います。市民からの提言は出ていますし、市民参画の手続きを規則とかいうのはおかしいし、まちづくり基本条例は本文だけの方がはっきりすると思いますが、それは難しいでしょうか。

丸山委員

これは、市民サイドの私の意見です。これまで市民参加とかいろんなかたちで行政と係わってきて、要綱とか規則とかガイドラインというのはいっぱいあるんですね、県も国も。だけど本当の意味での住民参加、例えば公園つくるとかいうときに、どこまで住民参加が出来てきたかという、まだまだ幼いと思うんですね。行政はやっているけど、住民の参加率が低いという意見もあるんでしょうけど、しかし、それも含めてこれからは、まちづくりの中で市民と行政が一体となって謙虚にお互いどういう方法や手続きを取りながら、その時に情報公開もしなければどういう責務があって、市民はどういう権利と責任を持ってまちをつくっていくのかということをしかり条例として作成しない限り、過去10年この行政をみてきて、明日からすぐが変わるとは思えないんですね。不信感という意味も込めて、市民参加条例は規定しておかないと駄目だと思います。

佐藤(建)委員

さっき事務局が説明された資料6の裏で、3の条例と規則の相違点ということで、権利と義務の規定は条例が望ましいとありますよね。参画は市民の権利だから条例化するの望ましいのではないですか。

議長

和光市の条例をご覧いただきたいのですが、前文で市民は地方自治の主役であり、市政に参加する権利がありますと明確に書いているんです。私も実は書いた本の中で、市民参加条例のポイントとしては市民の参加を明確に謳うべきだということを書いています。流れとしては、規則や要綱は逆行する流れだと思います。

村井地域振興部長

市民参画については、基本条例で権利を規定してしまっているんですね。宮古市さんは規定しようとしています、基本条例で権利は決めますから、これは揺るぎのないことですから、後は規則でよろしいじゃないですか。そういう考え方があるんですよ。なぜ、条例化をしなければならないんですか。世の中の流れではなくて。

議長

きちんと市民参加を推進するということについて、議会を条例を通してつくるべきです。行政の内部ルールだけではなくてね。逆に、規則だけで何が変わるのですかと聞きたい。第11条で以下の方法に必要なものを用いるということでは何も変わりません。市民参加条例で紫波町のように複数の方法を実施しますと規定しなければ、市民参加は前進しないんです。まちづくり基本条例をつくって何が変わるのかという場合に、市民参加をする場が増えますということを目に見えるかたちで示し、市民と議会と行政が合意を持って進めるためには条例化するしかないでしょう。

村井地域振興部長

それでは、たたき台の第7章でこういうものがありますよ。そのうち1つ以上か複数を実施するものとする規定するのは駄目ですか。

丸山委員

どうしてそんなややこしい方法を取るんですか。というのは先ほどの繰り返しになりますけれども、これまでいっぱい規則等をつくってきたけど、それが末端部の市民に伝わったことがないんです。つくったことで満足しているのは行政だけでしょ。今まで市民が受けてきてないんですよ。行政が気がついたときは、たまたま参画の機会がありますけれども。私たちはすべてに参加できるんだという認識がないままの規定がたくさんあると思います。それは、私たち市民も悪いかもしれない。なぜ、条例化して市民の参加や責任を明記することに対して反対するのですか。市民と行政が良いまちをつくらうとして、条例をつくることに対して反対するのか意味が分かりません。

議長

多分、事務局の方は私と同じ考えだと思います。ただ、そうできないのでしょうか。市民参加条例をつくるという方向をできれば打診して、その方向で調整していただけませんか。というのは、宮古市でもつくっているし、市民会議という形で市民参加が一番進んだ提言を出された花巻市で、内容的には一番後退した結果になるのは残念ではないのです。おそらく、上層部の方には市民参加条例が何かが伝わってないのではないかと思います。これは、今後の自治体の必須のツールだと思っているんです。このへんも含めて私もいきますので、条例という余地を残して欲しいんです。でないと、せっかくここまでやってきたものが無駄になってしまうんです。

丸山委員

これは信用問題なんですよ。我々も一生懸命つくったし、行政不信がいつも根っこにあるというわけではないんです。あることを約束してくれた行政担当者が変わってしまったら、みんな没になってしまうということを住民は経験しているわけです。これは明らかに今まで起こってきた事実なんですね。この基本条例は何なのかというと、やりたいことは市民参加条例をつくりたいんですよ、市民と行政と一緒に良いまちをどうやってつくっていくのかということのために、どんどん思いを膨らませている状態で、参加条例がない限り、これ自体が担保されないという気持は非常に強いです。これは、ただのペーパーで罰則もないんです。あとで規則や要綱でつくりますといわれても何にも担保にならないんですよ。このあとに市民参加条例をつくりますということが担保されて初めて基本条例が生きてくるということなんです。

藤田(公)委員

基本条例の規定についての行政サイドの説明は分かります。必要性については、私も重々感じているところです。宮古市、紫波町、奥州市を並べるのはどうかと思います。あくまでも花巻市が必要かどうかということだと思います。そう考えた場合に市民会議の方が必要だと訴える、市サイドは基本条例の中でということをおっしゃる。一週間ありますので、もう一度打診してそのうえで考えるというのはどうでしょうか。委員長さんに言いたいのは、宮古市や奥州市を例に挙げるのは適切ではないと思います。

議長

市民参画条例というのはこれからの自治体の必須のツールだと思っているので、これは自治体の固有性云々ということではないと思います。だから、宮古市や紫波町でもつくっている。だから、むしろ一番市民参画が進んでいる花巻市でつくらないというのは、ガクッと来るんです。

藤田(公)委員

これからつくるのであれば、必要性を主張するのは当然だと思います。それに対してつくらないというのであれば、その理由をきちんと説明して欲しいと思います。基本条例にあるから、それでというのは理由として成り立たないと思います。これからは必要なものである、ツールだというものに対する反論は出来ない状況だと思います。

議長 それについては、行政も相当かたくななので、おそらく上層部の意向がそうなんだと思います。ここは、あと一週間あるので、市民参画条例についてお願いをすることが必要だと思えます。

丸山委員 市民としてはどうですか。要するに、こういう会議体で一番危険なのは、行政対市民になってしまうことなんですね。行政マンも市民なのだから、ここでは、行政マンも市民の立場でやろうということになっているので、そういうことからどうですか。

事務局(奥山上席主任) 事務局が市民の立場として発言するのは適切ではないと思いますが、市民会議の議論の中で、市民会議の事務局をしていた者として発言させていただきます。市民会議の議論の中では、市政への参画の中身について今まで特段議論がありませんでした。出てきたものとしては、条例に制定するかどうかということはありませんでしたが、中身には余り踏み込んでこなかったということがありますので、その中身を事務局として、強く条例が必要だと訴えていくのは難しい点があったことはご理解願いたいと思います。

また、最初のほうで話があったのですけれども、市政への参画への規定の部分ですが、市民の側で規定をすべきだという話があったのですけれども、ここは敢えて市の執行機関が保障するという逆の側から強めて規定した。縛りをかけたということをご理解いただければと思います。

議長 これは、多摩市のコピーですよ。残念ながら、多摩市の自治基本条例の市民参加についての規定は時代遅れとされているんですね。それを、そのまま採用したのは非常に残念です。

丸山委員 反論していいですか。事務局は大いなる勘違いをしていると思うのは、市民会議ではワークショップをやっている段階から参画と協働というのは非常に大事だという認識があったんですね。だけど、条例をつくるものとして、住民参加条例、住民投票条例、環境条例の3つをつくるというのを市民会議としては最後まで押していこうという前提があったから踏み込まなかったんです。もしも今みたいなお考えであったなら、また1ヶ月時間をいただきたいと思います。一からつくり直しますから。要するに市民会議とすれば、個別条例に委ねるという結論が出たから細かいところまでは踏み込んでないということです。それは勘違いしないで下さい。

佐藤(建)委員 このまちづくり基本条例の基本原則があって、基本原則でまちづくりのための方法論を規定しているわけです。その方法論とは参画と協働なんですね。参画と協働という方法論を実現するために、別途条例をつくってくださいと書いているわけです。それが、第7条、第9条と書いてあるわけで段階を踏んで書いてあるわけです。これがなくなると、方法論はどうするのと読んだ人は分からなくなる。いつ誰がつくるのかわからなくなるんです。だから、あえて別途条例をつくってくださいと書いてあったわけです。方法論を実施するための段階として考えたわけです。

猿舘委員 前文で、50年100年先の花巻という言葉が出てくるのですけれども、ここに普遍的なものというか、市長が替わろうが担当者が替わろうが、ここにきちんと別途条例を定めることによって100年先の花巻市が保障されるというか、市長がどうのこうの、担当者が替わることで保護されたり無視されたりということがない条例であるはず。であれば、ここに別に条例に定めるということをしちゃんと明記してもらって、いつで

も変わらない状況で条例が生かされるということを考えると、何も抵抗しなくてもいいのではないかと思うんですが、いかがでしょう。

議 長 このことについては、もう少し事務局の方に調整をお願いしたいと思います。何とか市民会議の方の意向を汲んでいただきたいと思います。

村井地域振興 委員長と市長、副市長との出会いの場はつくらせていただきたいと思います。ただし3番の規定すべき事項をご覧いただきたいのですが、市民参加推進条例の中で決めている内容ですが、参加手続きの対象、事項、方法と行政に対する実施義務なんですね。市民の権利義務ではないんです。そこを条例で決めることが、なぜ条例でなければならないのか、基本条例では市民参画で行くと決めている、あとは行政側に手続きをお任せいただけないかという意見なんですよ。ここを突破しなければならないんですよ。

議 長 この議論は、私の本でも書いてありますし、30位の自治体でもつくっていますし、これを今更、時計の針を戻すということは理解し難い。やはり条例でつくっておくということは非常に大事なことです。市長が替わっても担当者が替わっても残るとい点もあります。手続き条例でもあるわけです。ですからその一環として、行政は基本的なツールと理解していただきたいです。ただ、行政には負担が伴いますから非常に嫌がるのも分かるんです。まちづくり基本条例よりも施行が難しいです。行政を縛りますからね。そこを押し切ってやらないと仕事は変わらないです。そのあたりで行政側のこれからの参画協働の姿勢が問われることになりますので、花巻市には、もうちょっと前向きな方向で調整をお願いしたいと思います。

それでは、コミュニティに入ります。4頁に新しい規定が加わりました。今までは13条地域コミュニティ活動まででしたが、14条に小さな市役所とコミュニティ会議を設けるということです。これに関して事務局からお願いします。

事務局(奥山上 席主任) はい、資料の3頁をご覧いただきたいと思います。第12条で協働の推進としておりまして、ここで、市の執行機関が市民及びコミュニティとの協働を促進するため必要な措置を講ずると規定して、なおかつ必要な措置を講ずるに当たっては、その活動の自主性及び自立性を尊重しなければならないと、市のコミュニティ全般に関する規定をしています。その後で、第8章でコミュニティを規定しているという流れになっております。コミュニティのところでは、第13条のところでは地域コミュニティ、第15条で市民活動についてとなっております。更に地域コミュニティ会議等の内容について第14条として触れさせていただいたというところがございます。第14条だけ読ませていただきます。「市民は、前条に規定する市民の自主的な地域活動を実現するため、地域コミュニティ会議を設立することができる。」第2項「地域コミュニティ会議は、当該地域の市民に開かれたものとし、市の執行機関その他の組織と連携しながら、協働によるまちづくりを行うものとする。」という規定を入れさせていただいております。以上です。

議 長 ありがとうございます。今度の事務局案では、参画と協働について、参画とは市政への参画であり、協働とは大きくまちづくり活動を行政と地域コミュニティ組織が対等な立場で進めるんだと、そして協働の一環としてコミュニティに関して規定をしているというのは、非常にすっきりしていいと評価をしています。第14条については、私も市民会議にかねてからお願いをしていたもので、こういった小さな市役所とかコミュニティ会議といったような都市内分権については、花巻市は県内でも先進地域だ

といわれているので、そこを条例に入れるというのは、花巻の条例の独自性の表れとして私は評価していますがどうでしょうか。

丸山委員　　実は私どものような山間部ではいろんな地域団体活動があるんですが、地域コミュニティ会議というのができて、ある意味で中央集権的な構造になっているんですね。この条例で、そういうことをなくしてここに書いてあるように、多様な市民に開かれた協働ための会議体と定義したことによって、本当に開かれたものになるのかが疑問なので、今の実態を考えるとここで地域コミュニティ会議という言葉を入れることに対してはクエスチョンマークです。

議 長　　振興センターは条例ができて設置されていて、その周辺にコミュニティ会議をつくって地域課題を解決するために市が交付金等を支援するという仕組みは、条例等の根拠がないのでまちづくり基本条例に定めたいというのは私の意見でもあるし、事務局でも頑張っていたものだと思います。ただ、今言ったようなコミュニティ会議以外の組織もあるということですので、コミュニティ会議等といった表現もあると思いますが、これは評価したいと思います。

平賀委員　　コミュニティ会議のほかの組織というのはピンとこなかったんですが、地域の差なのかなと思います。私のところの地域コミュニティ会議は、区長さんも入りますけれども、婦人会も入れてくださって結構いい方向に進みつつあります。各地区の皆さんもこのことに関しては、結構議論しながら優先順位を決めながら自分たちの地域をどうしようかという動きが出てきたので、ほかの動きが分からないのですが、コミュニティ会議という言葉が入って私はいいなと思いました。駄目だという事例を知らないもので、あれば教えていただければ考えられると思います。

佐藤(建)委員　　市民会議としてコミュニティ会議を入れなかったのは、現在進行形の政策であると思っているわけですし、市長の政策であってコミュニティ会議が50年後、100年後をみた時にそれが続くものかどうかという議論から始めたんですね。ですから我々は、あえてコミュニティ会議という言葉を入れなかったんですね。ただし、漠然とコミュニティ活動を支援しなければならないという表現でとどめたわけです。それを、事務局案でそこまで踏み込んだということは、これこそ総合計画そっくりにまとめたなと思ったんですが、どうでしょうか。

事務局(菊池地域振興課長)　　これについては、いろいろ議論があるところだとは思いますが。ただ、市民の側からいったいいつまで続くんだという議論はあります。総合計画、平成27年度までですが、安心してまちづくりをできるような一つの担保措置として条例に規定した方が良いのではないかとということもあって、いろいろ議論をした末に委員長もおっしゃったように、花巻市の特色を生かした条例になるだろうということもあって入れたわけです。市民の中からは不安を持っていると、市長が替わった時点で終わりではないのかということもありますので、行政の継続性ということからも、あえて条文の中に明文化した方が良いということでございます。

議 長　　私は、市民会議の方がコミュニティ会議に関して明文化することに反対していることに対して反対で、せっかく花巻市が都市内分権をしているのであるから、条文化した方がいいと言っていた張本人であるので良かったなと思っています。現在は、確かにいろんな問題があります。条例で固定化するのは早いと、市長の政策だという意見も分かりますが、方向性は間違っていないと思います。これからは、地域の問題は地

域で解決していくんだ、それを行政が支援していくんだ、これからも進めていくんだということをはっきり示すためにもいいと思います。

丸山委員

いつもの花巻らしいということはいいですけれども、よその人がみたら地域コミュニティ会議の説明は難しいと思います。花巻市民の中でも賛否両論ある中です。しかも何をやっていいかわからないと。マニュアルもなければ市民任せとということです。これは、ある意味素晴らしいことなんですよ。市民主導でやるということではいいことなんだけれども、果たして一般市民が任されていい状況なのかというと、今の状況では、もう少し手当てが必要だと思っています。どうせやるなら、細かいこと、こういう風に考えたりというものをある程度公平に提示した上で、これを花巻の全域でやりますとなっていればいいんですけれども、今の状況では非常に地域によって差がありすぎると思うんですね。

議 長

これを花巻市の地域コミュニティで市民主体で地域づくりをやっていきたいという、まさに条例で宣言しているわけですね。今の状況では確かに問題はありますけれども、もう少し長い目でみてほしいんですね。長い目でみるための時間を担保するためにも条例に載せると。パブリックコメント等を見た上でカットするかどうかを決めるという方向ではどうですか。

佐藤(建)委員

地域コミュニティ会議は、今年から発足して確かに地域によってバラバラですよ。もう少し時間がたてば足並みが揃ってくるのかもしれませんが、これをまちづくり基本条例に入れるかどうかについては、ちょっとね、これを入れると市長が替わった瞬間にまちづくり基本条例そのものが危うくなってくることもあり得るわけですよ。だから、コミュニティ会議は固有名詞です。コミュニティ活動とは別ですよ。コミュニティ活動は、漠然としていて場を持って何らかの目的をもって集まって活動をしている人々のことを言うわけです。その中にコミュニティ会議を入れていいのはいかと我々は考えたわけです。

議 長

岸和田市の条例では、第14条でコミュニティ活動という一般的な規定を置いて、第15条で地区市民協議会と置いています。従来の単なるコミュニティ活動を規定するのではなく、もっと踏み込んで市の施策として振興センターと連携したかたちでのコミュニティ会議をつくって、住民主体のまちづくりをしていく、それを行政が財政的な支援していくということを謳っておいても問題無いのではないかと思います。とりあえずパブリックコメントには入れておいて、その後の策定委員会で議論するのでしょうか。

(「異議なし」の声あり)

議 長

それでは、最後の住民投票に入ります。住民投票に関しては、市民会議の提言書では常設型の住民投票制度としています。これに関しては、大和市の住民投票条例をご覧下さい。住民投票は2つありまして、1つは個別型というもので、個々の問題が生じると市長が住民投票条例をつくって議会に諮るということです。自治基本条例で書くということですが、それですとなんら現状と変わらないんですね。そうではなくて、常設型というのは住民投票条例をつくっておくわけです。それで、個々の案件については、住民投票条例の請求要件を満たせば必ず議会にかけないでできますというものです。ただしハードルは高いです。直接請求ですと、有権者の50分の1ですが、これは議会で条例案が否決されれば、全部おしまいです。市民会議の提案ですと18

歳以上の投票資格者の10分の1、事務局案ですと18歳以上の投票資格者の6分の1ということで、相当ハードルは高いです。滅多に発動はされませんが、最終的な民主主義の制度といわれています。常設型に踏み込んだことは評価できるんですが、問題なのは、市民会議の案では最後に住民投票について必要な事項は別に定めると、大和市と同じように住民投票条例を別に定めるといっているんですね。ただし、事務局案ではこれがないんですね。条例をつくらない。結局、施行規則で常設型住民投票条例をつくらうとしている。私はこういう例は見たことないです。それが許されるのだろうか、これは問題ではないかということです。これも、さっきの市民参画条例と全く同じで、上の方の意向ではないかと思うんですが、いかがでしょうか。

村井地域振興部長 住民投票については、市民の権利を規定することになるから条例化するであろうと意識しています。ただそれを、別に条例で定めるとここに書き込むか後ろに一括で書くかということです。

佐藤(建)委員 我々の市民会議提案では、常設ということを明記しているんですね。ただし、策定委員会の案では、常設という言葉も書いてないんですね。ということは、常設かどうか分からないんですね。問題があったときにつくるということかもしれないですね。委任のところでやるということだと思うので。そうすると、まちづくりの基本原則の段階の一步を外された感じになるんですね。それから、職員プロジェクトの意見に、請求権に関しては3分の1以上の連署と規定するべきと書いてありますが、これは現実を無視した数字ですね。実際に、有権者の投票率が70%くらいですよ。その全有権者の3分の1としたら過半数ですよ。これをもって請求するということはナンセンスです。何回も言っていたんですが、全く下げませんでしたね。本当にあなた達住民のことを考えているんですか。こんな意見が出てくるなんて。我々は10分の1とやって、たたき台では6分の1となっております。もう一つは投票権に関しては、18歳以上としていますが、「住民」の規定が漏れています。そうすると、投票権は誰なのということになります。住民の定義から住民が消えてますので、それも含めて要検討だと思います。

事務局(奥山上司主任) 2点だけ簡単におことわりさせていただきます。事務局案全体にいえることなのですが、地方自治法等に規定しているものに関しては、極力規定しないという考え方から、「住民」についてはあえて規定しないとしたものです。それから、職員プロジェクトチームの3分の1の考え方ですが、様々な議論をしてハードルはもっと下げた方がいいのではないかという意見も出ましたが、最終的にはこの規定の重さというものを尊重して、この後に議会の議決を経るものだとはいえ、十分な重みのあるものだという考え方から、職員プロジェクトとしては考えたということでした。

議長 先ほども言いましたが、地方自治法制度の直接請求制度で住民投票を発意できますが、これは議会の議決を経るものです。その次が、6分の1とかの常設型の住民投票制度、これは議会の議決は経ないんですが、結果は首長や議会は尊重するということです、諮問型なんですね。3分の1以上というのは、リコール、解職請求なんですね。これは結果が首長や議員の行動を決定するわけです。ですから、リコールと常設型の住民投票制度は決定的な違いがあるので、同じように用いるのは非常にナンセンスです。そこは、明記しておいていただきたいです。

丸山委員 全体的にいえることなんですが、私たち市民会議は、要するに市民に分かりやすい読んで理解できる、こういうまちに暮らしたい、行政とこうして協働したいとかそう

いうのをみんなが理解できて参加できるようなまちづくり条例にしようと徹底的に努力したんです。今、住民という定義が入ってないと、それは地方自治法にあるから省きましたというのは説明にならないと思います。この条例は市民の方がみるので、ここに書いてある「結い」や「市民」という言葉だってみんな知っていると言われればそうです。でも、条例を初めてみる市民が読みこなすために言葉の定義をしているわけで、「まちづくり」という言葉だって論文であれば100個規定の仕方が違うんですね。それを私たちはこう規定しましたというので書いてあるわけです。ですから、地方自治法とバッティングする、逸脱した解釈をしているというのであれば省いてもらって構いませんが、法的にも準拠しているのであれば省く必要がないと思うんです。逆に入れてもらえないと、市民は読み解けないんです。どうして、協調性がもてないのかということ。それからもう一つ、一生懸命私たちは行政と協働しようとしているのに、なぜ市民参加条例にしても住民投票条例にしても作ることをためらうのかということについては、もう一度、行政不信ということが起こりうるということも頭に入れて議論して欲しいと思います。

議長

今、時間もオーバーしているので、議論も終わりにしたいと思います。残念ながら後半部分は決着できなかったのですが、前半部分については、皆さんのお力をお借りして何とか解決する方向性が見えてきたということが大きな成果だったろうと思います。問題は後半部分です。参画条例、住民投票条例、要するに26条の委任規定を廃止して条例をつくるということが何故できないのか、これはおそらく事務局サイドだけでは解決できない問題で、上の方との議論が必要だと思います。これは1週間で調整ができるのかどうか疑問ですが、我々も応援しますので頑張ってくださいと思います。来週12日、月曜日の2時から、第3回の策定委員会の冒頭で今日の議論を踏まえて事務局の最終提案を出していただいて、それをもとに議論してパブリックコメントの素案をまとめることとしたいと思います。今日は、意見が平行線でしたが、これも生みの苦しみということで、なかなか上手くいきませんが、こういう修羅場をくぐって参画と協働が出来るということだと思います。今まで頑張っていた方々の期待を、ある程度反映される方向で頑張ってくださいと思います。

私自身の発言が多くて、大変申し訳ございませんでしたが、どうもありがとうございました。来週も大変な会議になると思いますので、よろしく願いいたします。

(午後5時30分 散会)