

平成26年度第2回 伊丹市参画協働推進委員会 会議録

開催日：平成26年10月17日（金） 18：30～21：00

開催場所：伊丹市役所7階 701会議室

出席委員：直田会長、阿部委員、有田委員、酒匂委員、真野委員、吉本委員

1. 開 会

（事務局より）

- ・委員8名中6名出席。伊丹市参画協働推進委員会規則第3条第2項の規定に基づき、委員の過半数の出席をもって本委員会が成立。
- ・傍聴者なし。
- ・会議資料と、追加資料の確認。
- ・欠席の榎本議員より、お詫びとご意見がある旨を説明。
- ・3名の委員に委嘱状を交付。改めて全員の自己紹介。

（署名委員について）

- ・第2回は、有田委員と酒匂委員。

（藤原市長より）

- ・あいさつ

（事務局より）

- ・配布資料に沿って、これまでの市民会議の内容や出た意見、今後のスケジュールについて説明。また、議会基本条例策定のスケジュールについても説明。

2. 議 事

「伊丹市まちづくり基本条例」の見直しについて

（議会・議員に関する事項について）

議 論

委員E： 議会・議員の項目について市民会議で議論した時に、議会・議員はこんな風になんげ出来ないといけないということは条例に書くべきことかという意見が出た。条例とは、そういうものなのか、という意見が出た。

委員 A： 刑法では、明確に権利や義務が書かれている。そういうものが法律であり、条例であるという考え方もある。一方、まちづくり基本条例では従わなければ処罰を受けるというような強い義務は課してはいない。まちづくり基本条例における自治の担い手の責務は、刑法で定めるような義務とは性質が異なる。法律家の間でも「努力義務」を条例で定めても意味がないという考え方がある。一方で、市民や市長、議員といった、自治の担い手が、どのような姿勢で自治に取り組むべきなのかを、文章にし、確認するために、条例を制定することに意味があるという考え方もある。自治基本条例はそういう考え方に立って制定されていると考えられる。

委員 E： 議員の活動を拘束するという意味ではなく、議員の努力義務のことは当たり前ではないのか。

委員 A： 当たり前のことが当たり前にやってこられなかったという、反省に立って、条例に書くことに意味があるのだと思う。

会 長： 当たり前のことを整理して、誰でも見られるようにして共有されることが大事。一方で市民に対しては義務付けがなくても、行政に対しては義務を課している点があり、それを条例で明らかにすることには意味がある。

委員 B： 別の自治体で自治基本条例の作成に関わったときに法律の先生方から、自治基本条例は自治体の憲法のようなもので、すべての条例の上位にあるものだと言われた。従って、自治の担い手である市民、市長や議会のことを盛り込むべきだと思う。書く内容は、権利や責務になる。参画にはさまざまな人たちがいるから、市民の権利や責務も書く必要があるのではないかと。今の伊丹市まちづくり基本条例は「市」の規定しかないが、市長と職員の責務は異なると思うので、今後はそういったことも議論していく必要があると思う。

委員 A： 市民から見たとき、まちづくり基本条例があるということはとても大事で、市民が議員などに対して何かを主張するとき、まちづくり基本条例や議会基本条例があれば、それが、市民が議会に意見を言える根拠になり得る。市民が使える条例であることが理想であると思う。

会 長： 議会の条項について、入れるか入れないかをまず議論していきたいので、ちょうど、いいご意見をいただいたと思う。

委員 E： 目標など、こうしましょうということは前文で書けばいいのではないかと。それをまた条文で具体的に書く意味はあるのか。

委員 A： 前文と条文の違いだが、法律上、条文はルールとして、何らかの拘束力を持つ。前文は、そのルールの趣旨を説明するようなものである。拘束力を及ぼそうとするのであれば、前文でなく、条文に書く必要がある。その意味で、たとえ訓示規定に近いものであっても、責務規定を入れるのであれば、条文に定めておくことに意味がある。

委員D： 市民会議では入れるという結論になったが、内容としては、議会がもっと透明性を持っていたらいいと思う。若年層が知らないことも多いので、そういった層に知ってもらいたいと思う。

会 長： 議会基本条例には情報公開など透明性等について規定されるようだ。書かれているからには実行されると思う。まちづくり基本条例にも、同様に透明性を求める規定などは書かれていた方がいいと思う。

委員C： 議員は選ばれた使命に対して責任を持ち、結果を出すようにしてほしいと思う。ある程度の縛り、とっていいかどうかは分からないが、一本の筋をつくっておかないといけない。これぐらいならいいだろう、ということでは、いつまでたってもだめだと思う。

会 長： 議会の役割や責務等がきちんと書かれている方が、市民にもわかりやすいという意見かと思う。

委員B： 自治の担い手として、市長、市民だけではなく、議会、議員の責務はきちんと明記すべきだと思う。

委員A： 皆さんがそうした理解を共有することが重要だと思う。包括的に書かれるのがまちづくり基本条例で、その大きな傘に議会基本条例が入るという理解になると思う。今のような、議会に関する規定のない条例は、いわゆる自治基本条例ではないのでは、との議論がある。北海道には行政基本条例という名前の条例があるが、それは、議会に関する規定がないのでそういう名称にしている。まちづくりに関する包括的なルールであるならば、議会のことが入って当然であるという考えを市民も議会も共有していただいた上で規定されることが理想的である。

会 長： まちづくり基本条例として、議会の部分がすっぽり抜けてしまうのはなぜ？と市民感覚であれば思うのではないか。伊丹市まちづくり基本条例のあり方に関わることだが、最初つくられたときはそこまで議論が熟してなかったかもしれないが、今の時点で、市民会議でも議論が煮詰まってきた段階で入れるという方向性が妥当ではないか。アンケートでもそういう意見がみられる。

それでは条例に入れる方向でよいか。

(委員承諾)

それでは、次に中身について議論したい。

委員E： 質問だが、まちづくり基本条例は自治基本条例ということでよいか。

事務局： 一度目の市民会議でも説明したが、まちづくり基本条例という名称でもって、自治基本条例ではないかという、そうではない。制定時に自治基本条例という市民から見ると固い名前よりも、親しみやすいまちづくり基本条例がいいと、策定時議論された。自治基本条例ではあるものの、当時の伊丹市の実情に合わせ、参画と協働、特に参画の部分を重視した

内容となった。自治基本条例には、こんな条項が入っていなければならないという定義は、研究者の間で様々だが、いったん、おおよその自治のルールを規定しているものとして、伊丹市まちづくり基本条例は自治基本条例であるとして説明させていただいた。

先ほど自治基本条例は自治体の憲法であるというご意見があったが、憲法と法律の関係とは異なり、条例は上下関係がなく、横並びになる。ただ、自治基本条例は包括的な条例として、尊重しようということを14条で規定している。

「市」と漠然と書いてある件については、議会も含めて大きく法人としての市として大きく捉えて運用してきたものが、今は主体ごとに規定すべきでないかと意見がでている。名称こそ自治体により様々だが、性質上は、伊丹市まちづくり基本条例は自治基本条例と理解していただいていると考えている。

会 長： 名前はまちづくり基本条例でも、実際は自治基本条例である例は多い。近隣だと宝塚市もそうである。

委員E： 議会基本条例とまちづくり基本条例は並列なのか。

事務局： 法的な整理と考え方の整理があると思う。法的にいうと、条例同士は並列の関係であるが、まちづくり基本条例はまちづくりの基本原則であるという考え方に立つと、市の条例はこれを尊重しなければならないということになる。

委員E： 自治基本条例で全体だからというのであれば入れるべきだと思う。

会 長： まちづくり基本条例は包括的な条例であるということと考えてもらえばいいと思う。

委員A： 事務局の説明への補足だが、国の憲法と自治体の基本条例は異なる。憲法だと住民投票しないと変えられないので、変えることは非常に難しい。自治体の条例は、議会だけで変えることができる。法的な重みということであれば、まちづくり基本条例も議会基本条例も同じ重みである。一方、カバーする範囲の広さという点では、まちづくり基本条例は包括的で、議会基本条例はその一部ということになる。まちづくり基本条例の14条に「市がまちづくり基本条例を尊重する」とあるが、ここでいう「市」に議会が含まれるかどうかは明確ではないが、議会は、まちづくり基本条例をつくる際に議決をしたのだから、当然まちづくり基本条例を尊重すべきと考えられるので、まちづくり基本条例を尊重する形で議会基本条例が作られるものと考えられる。

会 長： それでは、規定内容の議論に移りたい。事前に資料送付を受けていたので、議論を円滑に進めるため、私案をとりあえず作ってみたので配りたい。（会長私案配布。詳細別紙）

また、ご欠席の委員に意見を書面でいただいているので紹介したい。

事務局：（以下、意見の紹介）「平成 26 年度第 2 回伊丹参画協働推進委員会に出席する予定でしたが、急遽、どうしても外せない出張が入ってしまい、出席できなくなりました。大変申し訳ありません。

差し出がましいこととは思いますが、本委員会に出席して意見したいと考えていた内容を以下に記させていただきます。

まちづくりには、議会、行政、市民それぞれの役割があり、それらをまちづくり基本条例に記載する方が自然であり、今まで議会に関する記載がなかったことが、異例だったのではないかと思います。

伊丹市では、まちづくりに市民の参画、協働を推進していますので、市民の参画意欲の維持、発展が必要です。市民からの参画や協働の提案に対して予算を決定する議会は、市民意見を反映すること、および意見に沿えない場合でも説明責任を果たすことが最低限必要な役割だと考えます。

また、まちづくりへの参画意欲が低い市民に対しても、今後関心を持つようになることが望ましいと思いますので、議会には市民参画のための法整備、制度づくりを推進して欲しいと思います。

従って、これらの議会の役割を条例に記載していただきたいです。

一方、一般市民は市政に対する専門性を持っていない場合が多いので、市民意見だけを聞いているわけにはいきません。従って、市民意見に縛られるような条例にしてはいけないと思いますので、皆様の意見を聞きたいと考えていました。

是非活発な議論をしていただき、良い答申にしていいただきたいと思います。内容は会長に一任させていただきます。

本委員会に欠席することを改めてお詫び申し上げます。何卒よろしくお願い致します。」

会 長： では条文案に対するご意見をお願いしたい。

委員 D： 行政の執行を監視するとあるが、どのぐらいすべきなのか。

会 長： 行政を、議会が監視するという意味で、制度が適正に執行されているかどうか等を監視するという意味である。

委員 B： 重要なキーワードは入れていただいていると思う。自治基本条例には簡潔なものも長いものもあると思うが、「多様な意見」の「多様な」や、「政策形成機能の強化」の上に「市政を調査し、条例案を提出するなど」という説明がつく、あるいは行政執行が「適正で効率的かつ効果的」と 3 つも形容詞をつける必要はないのではないかと。議員についても、「品位を保持し」などといった表現でなく、議員はどうあるべきかという点について、基本的なことを簡潔で明瞭な表現で書けばいいのではないかと。議会基本条

例案には、「市民から選ばれた代表機関である市議会は」と書いてある。このように、はじめに「議会の役割」をきちんと書くべきだと思う。他の自治体では、「意思決定機関」という例もあるが、どちらの方が適切かは法学のご専門の方にお聞きしたい。

また、細かい点では、市民の多様な「意見」ではなく「意思」だと思う。重要なキーワードはあるので、整理をしたい。

議員の部分に関しては、「市民全体の福祉向上」の部分が大事なので、「品位の保持」の部分は「常に研鑽に努め」で言い尽くせているのではないか。

議会運営については、情報公開だけではなく、「開かれた議会運営に努め」を書くべきだと思う。

また、市民会議から出た意見をもっと条文に反映されるといい。たとえば、市民は予算・決算の議決に関われないが、議会がその予算・決算の認定等の議決の権限を有することなども明記したらいいのではないかなと思う。

委員 A： 議会基本条例ができることを前提にしているので、細かいことはそちらに任せ、まちづくり基本条例では簡潔にまとめ、エッセンスを入れるということになると思う。議会基本条例のエッセンスとは何かということを見ると、議会基本条例案の第2条の部分だと思う。そう考えると、会長私案にはそのエッセンスはほぼ入っているのではないかな。先ほどの意見にあったように、そもそも議会とは市民を代表する意思決定機関だということは書いた方がいいのではないかな。条文そのものは、議会に提出する段階で行政が整えると思うので、委員の意見にもあったように、代表機関であることについての規定にプラスして、意思決定機関であることについての規定も加えたらどうか。それで議会基本条例案第2条とも整合性がとれる。細かい表現にこだわるよりも、大きいところを議論すべきだと思う。

委員 E： まちづくり基本条例は大きな範囲のものなので、議会基本条例を凝縮したものが書かれればいいと思う。

会 長： 欠席の委員より、市民参画のための制度づくりを議会の役割として書いてほしいとのご意見があったが、これに対してご意見があればお願いしたい。

とても大事なことで、いいご提案であるが、先ほどの大きな範囲という話でいくと、議会基本条例に書かれるのであれば、まちづくり基本条例には書かなくてもいいのかもしれない。

委員 A： 議会の条項を入れた後、まちづくり基本条例の「市」をどう読むかにかかってくる話だと思う。「市」に議会を含むなら、市の責務を規定した第5条のところで、議会の責務として、参画の推進を読むことができる。今

までどのように読んできたのかはわからないが、議会も含めて「市」を読むのであれば、この方のご意見はすでに反映されているとも考えられる。

もう一つ、この意見ですごく大事だと思ったのが、市民意見に縛られる議会になったらだめだという部分である。市民よりも市政に通じた専門性を発揮されることが大事である。議員の規定で、研鑽に努めるという部分には、市民を超えた専門性が期待される、との思いが込められているのではないか。

「代理」と「代表」は違うということが、法律の世界でよく議論になる。ただ市民の意向に従うのではなく、場合によっては市民により高い自覚を促すことが「代表」の役割ではないか。「代表」はそれぐらい重い意味があるということを踏まえた上で、ここでは「代表」という用語を使うということであればいいと思う。

会 長： 大きなポイントは、本来の議会の役割と責務を明記すること。開かれた議会運営という形も、もう少し大きく捉えて記載した方がいいかもしれない。情報公開、説明責任など細かい部分は議会基本条例に書くべきかとも思う。また、言葉として形容詞が多いという部分も、市民意見として重くみる必要がある。「品位の保持」に関しては倫理規定を別に持つという考えもあるし、条文に入れるという考えもある。決まった書き方があるわけではないので、伊丹に合った文言とすることが大切である。

委員 B： 一点質問だが、「市民全体の福祉の向上」とあるが、これだと狭い表現に思えるのだが、法的にはこれが包括的な表現なのか。

委員 A： 国の法律では「福祉の増進」というのが包括的な責務と考えられる。意味としては、住みやすい社会をつくっていこう、というような意味になる。いわゆる「社会福祉」の意味に引っ張られると、限られたイメージを持ちやすいのではないか。

会 長： 議会基本条例案の条文に「市民福祉の向上」とあるので、基本的には統一しておく必要があるかと思う。「福祉の向上」というのが、一つの共通語である。最近の条例には口語体を使うものも多いが、ここだけ使うものかどうかと思う。

今のところは、答申を条文形式にしなければいけないという訳ではないので、こういう趣旨で条文を作成してほしいということで、一定の結論が出せばいいと思う。

先ほどの「意見」と「意思」の違いはどうか。

委員 B： 聴取したら終わりの「意見」と違い、「意思」という言葉には、市民のニーズや解決すべき地域課題などの意味もこめられていると思う。声を反映するということであれば「意思」の方が良いと思う。

委員 A： 「意思」という言葉は、法律的には非常に重い言葉である。「議会が意

思決定機関だ」というとき、法人としての市の考え方を最終的に確定することを「意思決定」という語で表現している。つまり、「意思」には、確定したものだというイメージがある。これからの伊丹市はこうあるべきだというような市民の考えを指すのであれば、法的には「意見」でいいと思う。抽象的な市民の思いを議会が汲み取るべきだということであれば、意思よりも広いものとして「意見」だとしていいと思う。

委員B： 「意見」を聴取する場としてパブリックコメントがあるので、ここでは、より重い表現として「意思」でいいのではないか。

委員A： 市民の意思を反映させるというのは難しいことである。「意思」は確定させなければならないので。それにしてもここで「意思」というのは重すぎるかと思う。

委員E： 私も、意見を言えということであれば言えるが、意思として確定したものを示せというのは難しい。そういう意味では「意見」でいい。議会は「意思決定機関である」という部分は「意思」でいいと思う。

委員A： 先ほどの、「福祉」の部分では、「市民全体のために」の表現でも通じるのではと思う。

あと、修飾語としてあえて入れる必要はないのは「常に」という言葉だと思う。「常に」は当然なので。

委員B： 議会の政策形成機能強化、議員の政策立案能力向上とあるが、2回も必要なのか。

委員A： 議員は立案、議会は形成、という言葉になっているのでいいのでは。

委員B： 議会の部分に「監視し、評価する」という言葉を入れてはどうか。「評価する」ということは、政策形成・立案機能とつながるので。

会 長： 「監視し、評価する」は、議会基本条例案にもこの表現があるので、整合性がとれるのでいいと思う。

委員A： 条例案を提出するのは「議会」ではなく「議員」なのは。今の案では、「条例案を提出するなど」ということが、「議会の責務」に入っている。

事務局： 政策形成機能という意味では、議員のところで、政策立案能力の向上とあるので、議会では規定しないことも考えられる。

委員B： 今の議会は当局から提出された議案を議論するということで、受身になっている面があるので、市民との対話を通じて聴取した市民の意見を反映するという意味では、政策提案などはやはり必要なのではないか。

事務局： 議会基本条例案では、12条で政策提案を規定されるようなので、こういう内容になるのではないか。

会 長： 事例を除き、「政策形成強化を図る」という言葉だけにしてはどうか。

委員E： 議会基本条例の中に「市民への説明」との文があるが、どのような状態になれば説明ができていると考えられるのか。

委員 A： 今の段階でも本会議などだれでも傍聴できるので、それでいいのではとの見方もできる。他の自治体だと、会期ごとに報告会を実施しているところもある。なぜこういう条例を作ったのかを市民に説明すべきでないか。伊丹でも、「議会だより」などが作られている。

会 長： 議会の説明責任とは、議案の賛否をはっきりさせることだと思う。広報の在り方などは、そこから付随してくること。議会の議事録を読めばいいといってしまえばそれまでだが、それも大変なので、「議会だより」でも発信されている。

それでは出た意見を整理していきたい。まず、「議会の役割と責務」では、議会の本来の役割を入れる、行政執行の監視だけではなく評価するといった内容の文言を加える、政策形成機能の強化という部分の例示を入れる、情報公開の部分には「開かれた議会運営」に努めるという部分をメインに説明責任や情報公開が含まれるといった内容に作りかえるといったところか。「議員の役割と責務」では「常に」という文言を取る、「市民全体の福祉の向上」を「市民全体のために」とする、「品位の保持」という部分は後にある「自らの責任を自覚し、研鑽に努め」というところに関係するので、少し考えた方がいいかと思う。

委員 A： 政策形成の部分のところだが、「市政を調査し、それを踏まえて条例を制定するなど」と書けば条例制定の主体性などが読めるので、あえて書くとしたらそちらの方がいいのでは。

委員 B： 市民への説明責任を、「議会活動」に限らず、「市民との対話を通じて」といった内容としてはどうか。まちの変化や、市が抱えている課題などを市民に説明することも、議員の役割なのではないか。

会 長： 市の大きな課題等は議会ですべて議論されるものだと考えているので、議会活動は多彩に展開する包括的なものだと思う。

委員 E： 議会の役割を書くとの事なので、そこに書いてあることを具現化するのが議会活動ということで、読めないだろうか。

委員 A： 議会活動と区別して、「議員としての活動」を報告するのは良いと思う。議員として政務調査費を使って調べたことを報告する、ということであれば収まりがいいのではないか。合議体としての議会の活動の前提として、議員が情報収集に努めるなども議員の活動ではないか。

会 長： まちづくり基本条例の中に、議会個人の活動を書く必要があるのかが問題だ。

私は、議会としてはこういう結論を出したが、議員個人として、その賛否についてはどう考えその理由はこうだということを説明するのが、ここでいう説明責任だと思うのだが。そう意味だと、議会活動と限定した方がいいのではないかと思う。

委員 A： 議会基本条例には議員個人の活動への言及がないのではないかな。

委員 B： 議員としての説明責任についてもここに規定するのはとても納得できるのだが。

会 長： まちづくり基本条例であえて議員としての活動に言及することは言い過ぎでは、と思う。そういう意味では、この部分を取ってはどうか。

事務局： まちづくり基本条例も議会基本条例も社会情勢に合わせて適宜見直されるので、議員個人のことも後日加えられれば、まちづくり基本条例にも加えるということもあると思う。

委員 A： まちづくり基本条例の見直しは、来年も継続して議論することになる。この条例では、「熟議」という言葉が一つのキーワードになると思う。このキーワードをもっと生かしていくという方向で条例を見直すと、議会の中での熟議、議員と市民との熟議、議会と行政との熟議など、「熟議」という視点でもっと条例に書き込めることがあるのではないかなと思う。あと一年かけて、最終的には熟議をさまざまな場で活性化させる取組みについて、条文化できればと思う。今議論しているところは、まさしく議会・議員と市民との熟議の在り方なのだが、今そこを無理に書くとすると、拙速になってしまう恐れがある。市民と議員の熟議など、それぞれの自治の担い手同士の熟議の進め方についての規定や、熟議を様々な場で活性化できる仕組みについての規定を、来年 1 年の見直しでうまく書き込むことができれば、そこで言及できるようになるのではないかな。

会 長： 案としては、議員の説明責任は除き、答申案として「熟議」の規定について意見を附帯するという形にしてはどうか。また、熟議という一番重要なキーワードを今後の議論の中で適切な形にしていくということで、それでよいか。

（委員了承）

答申の文案については、本日の審議を受けて会長で修正し、事務局を通じて委員の皆様にお送りし、ご確認いただきたい。委員の皆様には、それぞれにお忙しい中大変申し訳ないのだが、早々に答申案をお送りするので、至急ご確認いただきたい。

（委員了承）

3. 閉 会

会長より閉会の挨拶。

以上の通り、平成２６年度第２回伊丹市参画協働推進委員会会議録として確認
します。

（以下、署名２名）