

### 第3回姫路市自治基本条例検討懇話会【議事録（要旨）】

平成23年11月14日

企画政策推進室

日時：平成23年11月14日（月） 13時30分～15時30分

場所：姫路市役所 本庁舎 9階 902会議室

出席委員：新川会長、岩成副会長、相川委員、有馬委員、加茂委員、岸田委員、木谷委員、  
玉田委員、藤浦委員、藤本委員、増尾委員、松本委員、三渡委員、森下委員、  
渡邊委員

姫路市：内海市長公室長

（事務局）岡山室長、寺尾市民参画部長、名村主幹 他3名

欠席者：0名

傍聴者：3名

主な議事内容：姫路市自治基本条例の項目別の審議について

## 【討議内容】

### ○ 開会あいさつ

### ○ 事務局説明

今後のスケジュール及び前回の懇話会において各委員から要望のあった事項について、各委員に事前配布していた下記の資料を用いて説明。

資料4 第2回姫路市自治基本条例検討懇話会の意見への対応について

参考資料 ① 姫路市自治基本条例 検討スケジュール

② 先行都市における自治基本条例の構成要素一覧

③ 第2回姫路市自治基本条例検討懇話会 決定事項

④ 第2回姫路市自治基本条例検討懇話会【議事録（要旨）】

※ 「姫路市自治基本条例構成要素に対応する条例等」を追加資料として配付。

会長 　　ただ今の事務局の説明について、意見はないか。

委員A 　　勉強会について、他都市の職員を講師として依頼するとのことだが、どの自治体を想定しているのか。

事務局 　　県内、または近隣県の自治体でと考えている。  
私個人としては、姉妹都市の鳥取市に依頼できないかと考えている。

委員A 　　市への提案であるが、勉強会を市民活動推進課が実施している市政出前講座のメニューの1つにしてはどうか。

また、NPO法人等の集まりの場などに市職員が出席し、自治基本条例の検討状況について説明するとともに、市民活動団体の登録管理等を行っている部署に自治基本条例の制定状況に関する情報提供をしてはどうか。

一方、市民側に提案したいことは、広報ボランティアというものをやってはどうかということである。

市のフォーラムなどを開催する際に、ボランティアが市と一緒に関わり、そのボランティアが主体的に情報発信等の打ち出しを行っていくというものを考えている。

さらに、勉強会については、市職員や一般市民に対しても告知し、参加していただければどうか。

会長 　　市の出前講座については、検討中であるために実現しにくいものと考えられる。

また、市が市民の集まりの場で積極的な広報を行うということについては、条例の検討が生煮えの状態であることから、事務局には、この提案についてどのような周知を行うのかといった点も含めて検討いただきたい。

(一同異議なし)

市民側に対する提案は、市民で頑張っていたきたい。  
勉強会は、できるだけオープンにさせていただくということで、事務局には検討いただきたい。

(一同異議なし)

## ○ 条例の基本的な項目に関する要素

事務局から、条例の基本的な項目に関する要素については、今回と次回の2回にわたって審議いただくことを予定しており、総論部分である大項目1、特に市民の定義についての意見をいただいた上で、各論である大項目2から4の審議をお願いしたい旨を伝え、資料1のP1～P3の大項目1「条例の基本的な項目に関する要素」について説明。

会長 先ほどの説明について意見、質問があればお願いしたい。

委員A 義務、責務、役割についての意味の違いを教えてください。  
また、条例や大綱、要綱、指針、事業計画の違いは何か。

事務局 まず、義務というのは国民に対して課すものであり、市として市内に住む方々に義務を課す権限があるのかということになる。  
市民として義務が課されていると言った場合、その義務が国で定める内容を越えた際には、憲法違反になるのではないかといった議論が出てくるのが考えられるため、責務と書いて心がけてもらうという意味としている。  
また、条例や要綱などについて、条例は議会の議決を必要とするものであり、要綱は実際の手続き規定について書いているものである。大綱や計画については、目標的なものを掲げるものと考えている。  
最近は、今後どのようなことに取り組むかといったことや市の考え方も含めて、指針という形で取りまとめることが多くなっているかと思う。

委員A では、条例は議会が作るもの、その他は市の職員が作るものといった整理でよいか。

会長 基本は、法律上の権利義務が発生するかどうかということである。  
条例や規則は、法律上の権利義務が発生するというものであり、計画や大綱は行政の内部的な運営指針と考えてもらえばよい。  
一般的には責務という用語が使われており、場合によっては市民の項目で役割という言葉を使うこともある。  
先ほどの事務局の説明のように、一般的な努力義務を定める程度であり、「義務」という表現を避けるという趣旨である。

委員B 姫路では、独自性を打ち出すような条文案はないのか。また、今後

そのような検討を行う余地はあるのか。

また、資料2では、市民に非住民の通勤・通学者が含まれている。

他都市で店舗を営んでいる場合、その都市の条例と姫路市の自治基本条例と2つの規制を受けることとなると思うが、どのように対応すればよいか。

もう1点、市民はまちづくりに参画することができ、行政と協働することという責務がある中で、職員は別の項目として責務があるなど、市と職員が市民に含まれないと考えられるが、説明をお願いしたい。

事務局

姫路市としての特色については、項目別の審議が終わった後で事務局案を考える予定であった。

一方で、懇話会の場で本市の特色について審議していただきたいというのが事務局の本音である。

市民から他都市に対して誇るべきものとして提案いただき、それが条例に規定されるということこそが、市民が作った自治基本条例と言えるのではないかと考えている。

会長

姫路市に必要なと思う内容については、懇話会の中で出していただき、規定できるものは盛り込んでいきたい。

市民の活動が複数の地域にわたっている場合にどうなるのかということについては、条例等の効力は土地、空間にかかっているものと考えてもらいたい。

また、あえて職員を別建てで規定するという点については、自治基本条例が自治の運営の基本を考えるということに大きな狙いがあるため、姫路市の自治を支える重要な組織の1つが市役所であり、その職員ということで、特別に規定する必要があるということである。

委員C

「まちづくり」と「市政」と「地域のまちづくり」と「コミュニティ活動」について、他の指針等も含めて整理しておいた方がよい。

なぜかという点、資料1の「市民の権利・責務」において、権利として「市政情報を知ること」と「まちづくりに参画すること」とあるが、姫路市が「市政」と「まちづくり」を別のものとして捉えている場合、市民の権利として別途「市政に参画すること」という規定を置かなければ問題があるだろう。

また、役割・責務として「まちづくりに関して行政と協働すること」とあるが、まちづくりの定義によっては、行政と協働しない市民のまちづくりがあると考えられ、調整が必要である。

「市民活動団体の責務」において、「コミュニティ活動に努めること」とあるが、市民活動・協働推進指針の位置付けでは、市民活動の中に、「コミュニティ活動」と「NPO活動」と「ボランティア活動」の3つの要素が含まれるとあり、市民活動団体の責務においてコミュニティ活動のみを定めることについても問題がある。

他都市の事例では、地域社会との調和や環境保全、ワークライフバランスの推進などのような一般の市民とは違う事業者の役割を規定する傾向があるため、事業者の責務についてWGの検討案を「×」とし

た理由についても伺いたい。

事務局

前回の懇話会では、「まちづくり」という項目を、今回以降の構成要素の内容を見てから改めて考えるという話になっていたかと思うので、今回は、「まちづくり」を定義しないまま資料を準備している。

私個人の考えとしては、まちづくりの中に市政が含まれるものと思っているが、整理し、改めて概念図のようなものを提示させていただきたい。それを示した後で、まちづくり等を規定する必要があるかどうかも含めて検討いただきたい。

続いてコミュニティ活動については、WGの検討の中で、市民活動・協働推進指針をはじめ、各種の指針等の内容を考慮した上で自治基本条例を規定して欲しいという話が出ている。

その中のやりとりで、まだ確定していないこともあるため、先ほどのような指摘いただいたということである。

コミュニティ活動をどう捉えるかということについては、同指針に合わせるということも考えられるが、自治基本条例において広域のコミュニティ活動を規定した場合に、それに合わせて指針の内容を改訂することもあり得ると考えている。

そのような意味で、コミュニティ活動については、指針を所管する市民局との結論が付いておらず、今後、事務局においても定義を明確にしたい。

次に、事業者については、市民に含まれるだろうと判断したため、あえて特出しはしなかった。事業者は市民に含まれるが、あえて特出して書いている自治体もあるため、懇話会の場で議論いただきたい。

会長

コミュニティという言い方は、姫路市の場合、伝統的に自治会をベースにしたコミュニティ活動が活発に積み重ねられてきたということを含めて、市民活動団体をコミュニティと言ってよい部分もあるが、それ以外に様々な新しいグループや個人でボランティア活動を行っている人々等が出てきていることを踏まえ、議論や言葉の使い方について整理が必要である。

委員A

先ほどの議論の参考として、委員Cから案内された勉強会に出席した内容を取りまとめているので、資料を配付させていただきたいが、いかがか。

会長

それでは、配付願いたい。

(資料の配付)

委員A

資料は、あくまでも私的な意見であり、不正確な点があるかもしれないことをご了承願いたい。

資料2では市民が何者かという観点で分類されているが、市民をどのような性格付けができるかという観点で分けると、多元主義的民主主義と共和主義的民主主義に分かれるのではないかと考えている。

勉強会では、多元主義とは、自分の利益の最大化を訴える集団が形成され多数決により決定していく手法であり、共和主義は、私欲を越えて公共善の実現を目指す人が一堂に会して議論を行って決定するという手法であると説明された。

また、自治基本条例では公共善に基づいた共和主義的な考え方の市民の性格を位置付けるべきだという話があった。

ここで、先ほどの市民活動（コミュニティ）の話に戻ると、姫路市では、自治会活動が活発に行われているということは、委員の皆様への周知の事実である。

しかし、NPOも公共善に基づき様々な活動を行っており、そのような人々が行政と相互理解の上で協働し、また民間同士で協働するといった事例が沢山出てきていると思っている。

そこで、新しい公共の流れを市の役割として積極的に位置付け、また市の特徴を踏まえて、資料1のコミュニティ活動を姫路市として積極的に推進していくという旨を、自治基本条例の理念のなかで高らかに謳いあげて欲しい。

会長

今回の整理の中では、市民活動団体の範囲というのをどのようにするのか、その性質をどう考えるのかといった、そのような辺りに姫路市らしさというものを出していけるのではないかという話かと思う。

特に、資料1の市民活動団体（コミュニティ）の責務・支援の責務としての②、③が姫路市の特徴として、新しい市民の姿として、市民の権利・責務と重複するが、具体的に強調してはどうかということであった。

これについては、他の委員からも議論があろうかと思うので、ご指摘、ご意見をお願いしたい。

事務局

我々は行政という仕組みを通じて、民主主義、市民の生活といったものを担っている職員である。

先ほど話された多元主義と共和主義については、職員の立場からすると、対立するようなものではなく、公平、公正にやっていくという1つの見方だと思っている。

共和主義は、従来の団体自治と住民自治の仕組みにプラスアルファの価値が出てきているようなものであり、我々としては、そのような市民の要望、要求があれば、それに応えていくような仕組みを作っている。

資料1にあるとおり、構成要素に対応する条例や指針、要綱等を作っているが、そのような形で発展していくものだと思っている。

会長

多元主義的民主主義や共和主義的民主主義というのは、単純に対比するような話ではないので、先ほど委員Aに紹介いただいた内容は1つの意見として聞いていただきたい。

市民一人ひとりの権利や義務というのをきちんと考えるというのが自治の基本であると思っていただければよい。その中で、事業者の是非や市民同士の協働等の話を言った方がよいという意見もあるという

ことをご理解いただきたい。

委員D

資料1で、「市民活動団体（コミュニティ）」とした場合、イメージ的にコミュニティは地縁的団体を指している。

市民活動・協働推進指針にも、コミュニティ活動は地縁系団体が行う活動とされており、NPO活動を行っているボランティアグループやNPO法人を市民活動団体に含めるのであれば、「（コミュニティ）」は、削るべきではないか。

規定する内容も、「コミュニティ活動に努めること」ではなく、「市民活動に努めること」というように大きな意味での捉え方をすれば、市民活動団体のすべてを捉えることができるのではないか。

それに関連し、支援として、「コミュニティ活動の活性化」とあるが、これも「市民活動の活性化」を図るためにその支援を行うことになるが、「活性化」と限定してしまってよいものか。むしろ、継続性などの表現がよいのではないか。

市と市民活動団体は持ちつ持たれつの関係であり、市は市民活動団体の活性化を図るために支援するという話であるが、市民活動団体も市の活性化を図るために努力しているのである。

NPO活動、自治会活動、婦人会活動にも言えることであるが、継続性が1つのポイントになっていると思っており、そのような内容を盛り込んでもらえればと思っている。

会長

コミュニティも含めて市民活動が行われていることが、価値のあることであり、それを支えることを支援として考えるという話かと思う。

活性化に取り組んだ結果、疲れて倒れてしまうということでは話にならないので、そのようなことも含めて委員Eの意見を伺いたい。

委員E

コミュニティ活動は色々と書かれているが、そもそも自治会というのは、市の行政の手伝いをしているのである。

現在の市政は、自治会の協力の上で成り立っているものだと言っても過言ではないと思っており、自治会自体は、市民のためにということで、ほぼ無報酬で奉仕し、できることには協力している。

阪神間に行くと自治会の活動は全く別物であり、市町の担当の対応が異なっていることなどから、複雑な状況になっているが、明石以西は、自治会が主体となって活動している状況である。

そのような状況を踏まえて、先ほどの話にあったような細かいことは後にして、まずは、全体的に、構成要素の一覧をどのような基本としていくのかということ、議論していけばよいのではないか。

委員A

資料1の市民活動団体の責務・支援は、行政から見た内容を書く項目と考えた場合、委員Dが言われた内容は、パートナーシップの醸成や協働関係の話であると思うが、この規定はどの構成要素に位置付けられるのか分からなかった。

私も市民活動に取り組んでいることを踏まえ、市民活動団体に対する市の支援という内容を規定してもらいたい。

また、その逆もあり、私自身も市のためにやってあげていると思っており、市民活動団体が市の支援を行うという内容を規定することもあるかと思う。

そのような意味で、規定内容がどこに位置付けられるのかという項目別の整理図のようなものがあれば、分かりやすいのではないか。

会長

委員Aご指摘の整理図が上手くイメージできないが、現実の市民活動が、自治基本条例のどの内容に当てはまるのかということになるかと思う。

ポイントの1つとして、今回の資料では、市民が自主的に取り組んでいる活動を、「市民」の中に入れており、実際の活動の「責務」や「支援」という内容を抜き出しているという状況である。

その辺りについて、市民の規定が少し一般的過ぎるということで、実際の市民活動と対応した形にならないということだと思う。

これは、色々な受け止め方があるのでご意見をいただきたい。

委員C

先ほどの市民活動団体の範囲で混乱している内容というのは、資料2の市民のイメージ図において右側の枠がすべて「市民活動団体」であると考えているかどうかということである。

この枠内には、事業者や経済団体や大学などがあり、これらが資料1で示している「市民活動団体」ということなのか。

市民活動・協働推進指針でいう市民活動は、地縁系団体が行うコミュニティ活動とNPO活動、ボランティア活動の3つを指している。

したがって、自治基本条例で、市民活動団体を事業者や経済団体、大学などを含めて規定した場合、委員Aが言われた市民活動団体に対する市の責務等の内容を見直さなければならない。

むしろ、まちづくりに貢献する団体として、3つの団体が今後も指針において定められるのであれば、サポートしやすいところもある。

そのような意味で、資料2の市民活動団体についての定義と、これから審議する定義を整理するところから始めればよいと思う。

指針において市民活動を整理されていることを踏まえ、もう一度整理し直すというのは、得策ではない。

もっと全体的な枠組みの話を行うべきであり、付け加えるとすれば、市から市民活動団体への支援について見直し規定をもってきて、定期的に見直すという内容を入れる程度ではないかと思っている。

会長

この点については、定義の問題で、どこにはめ込むかということだけであり、今のイメージ図（資料2）では分かりにくく感じるので、どう再提示をするのか。

逆に、混乱している「市民活動団体（コミュニティ）」という言い方をどう変えるのかというそれだけの話になってしまう。

このままであれば、委員Cが言われた意見の方向性で進むという話になるが、他に意見はないか。

事務局

補足説明をさせていただくと、委員Cの言われたとおり、資料2の図



の中では、市民活動団体は地縁系団体とNPO団体を意図している。

事業者、企業、大学、経済団体はむしろ事業者の団体であると認識している。

コミュニティについて指針との関係では、個人の市民活動を市民活動団体の活動と言えるのかどうかという疑問がある。個人の活動は市民活動であるが、一人が団体となるのかどうかについては、考えが分かれると思われ、現在、明確な定義ができていない。

委員C 確かに、個人の市政への参加ということになる。

事務局 先ほどの議論で問題点となっているのは、NPO団体と地縁系団体の責務を個別に書くか必要があるのか、また事業者の責務を個別に書く必要があるのかといったところかと思う。

仮に、市民活動団体の責務を明確に書くのであれば、委員Aの言われる規定をどこに書けばよいのか分からないということに対する答えになるのではないかと思っている。

したがって、市民活動団体の責務と事業者の責務を、個別に書くか書かないかという結論についてはいかがか。

会長 責務という言い方になると、抵抗感を持たれるかもしれないが、やはり市民活動団体がどのような意図を目的として働かなければならないかということ言えば、市民のため、公共公益的な観点で働くというところが基本である。それに基づいた責務が発生しているというように考える規定の仕方もあり得るかと思っている。

そのような観点で、市民活動団体について協働や相互理解等をどのように扱うのかということになる。

また事業者についても、基本的には私的な利益を追求される方々であるが、一般に企業市民と言われるように公共性、公益性を帯びた活動でもあり、そのような責務を負っているということが言えると思う。

少なくとも、企業市民として、姫路市民とよい関係をつくっていく責任があることから、この点についてどのように書いていくのかということになるかと思う。

先ほど、ワークライフバランスという言葉が出されたが、このような観点も含めて議論いただきたい。

委員A まだ説明を受けていないが、資料1の6ページに「参画・協働」の内容があり、恐らくこちらの方に書く内容も含まれているのかと思う。

議論の進め方の都合上、今回と次回の2回で決めていくことを想定されていると思うが、今回ここまで決めて、次回は残りを決めるという手法と、全体の項目の説明を受けた上で、全体を見ながら決めていくという手法があると思うが、どちらの手法で決めていくのか。私は、後者の手法の方が分かりやすいのではないかと思っている。

先ほど配付した資料に、自治基本条例は作ったら終わりという町もあり、そうならないためにも、制定過程で住民や職員が協働する経験を増やす、協働に関わる人を増やすということを書かせてい

ただいている。

自治基本条例の趣旨等を本当に実行しようとするのであれば、議論を重ねざるを得ないのではないかと思っている。

我々市民も、協力していきたい。

会長

まちづくりや市民活動等の定義については、本日の議論の中で整理されてきているものと思っており、これに基づき、私と事務局で協議し、次回にできるだけ明確な形で提示させていただきたい。

大きな2つ目として、市民活動の部分に議論が集中しており、市民の定義に関わることであることから、事務局と協議の上、こちらについても再度項目として提案させていただきたい。

本日のそれ以外の部分については、大きな議論もなかったもので、最終確認は次回にさせていただきたい。

今回は先ほど申し上げた修正を加えたもの最終確認を行っていくという方向性でよいか。

また、次回、残りの部分を審議する中で、最初の部分に戻って必要な修正を加えるといった方針で進めてよいか。

(一同異議なし)

会長

委員の皆様には、本日出た話を参考にさせていただき、また勉強会の機会を活用し、理解を深めていただきたい。

委員E

議員についても自治基本条例で規定するのか。

会長

議会では議会基本条例を定めているので、すり合わせを行いながら、規定をしたいと考えおり、次回に議論できればと考えている。

この他に意見はないか。

(一同異議なし)

## ○ 連絡事項

会長

それでは、事務局から事務連絡をお願いしたい。

事務局

熱心にご議論いただき感謝している。

会長の指示のとおり、次回においても審議をよろしくをお願いしたい。

委員の皆様のスケジュールを確認の上、勉強会も含めて日程調整をさせていただく。

会長

それでは、第3回懇話会を終了する。

以上