

## 自治基本条例にかかると市議会での質問答弁等

### 1 平成 24 年 7 月臨時総務委員会における質問等 (7 月 18 日 (水))

・ 住民投票については、パブリック・コメントを参考にしてルールを作ろうとしているのか。

⇒ 市長だけではなく、議会からの意見等も踏まえて判断していくことになる。

・ 市長が住民に諮るべきだと考えた場合、議会から要請があった場合、住民から請求があった場合等、それぞれに判断するという事なのか。

⇒ 議会では 12 分の 1 の議員の同意があれば条例制定の請求ができる。

・ 市民と住民を分けている理由は何なのか。

⇒ 参画・協働を図る中で、幅広く参加いただきたいことから市民を幅広く規定している。

・ まちづくりに参加するのは市民、住民投票になると住民としているが、訴訟の対象となるリスクはないのか。

⇒ 訴訟についての議論はできておらず、検討していきたい。

・ その議論をしていないのに条例を制定しようとしているのが理解できない。

⇒ 具体的な基準や数値、影響が及ぶ範囲等の中で、こういう基準で選んだという説明をしていかなければならないと考えている。

・ 住民投票は住所が姫路市にあれば投票できる。年齢を定めていないのだから赤ちゃんでもよいのか。

⇒ その都度の判断になる。

・ 住民投票の資格要件をその都度決めていくとのことだが、年齢制限や国籍を要件にする理由はしっかりとできるのか。

⇒ 外国人参政権については慎重に行わなければならない、現在の選挙のような形になると思っている。

・ 性善説に立って考えているようだが、悪意を持っている人へのリスク管理はどのように考えているのか。

⇒ 目的、責任、夢を共有することを問いながら、具体的に趣旨にのっとなって判断していきたい。

・ この内容だと参政権、通勤、住民投票と3つの市民をつくってしまう。権利を悪用されると大変怖い条例になると思うが、その認識は持っているのか。

⇒ 衆議院選挙においては、参政権は立法政策上の裁量に委ねられるという判例が出ている。住民投票においては判例がないが、同様のものになると思っている。今後、検討していきたい。

・ リスクがある以上は条例を制定すべきではない。ぜひ慎重になってもらいたい。（要望）

・ 市外から来られる人を、どのくらいと想定しているのか。

⇒ 平成17年の国勢調査では7～8万人だったと記憶している。

・ その方に対する仕事がふえるが、どのように対応しようと考えているのか。

⇒ 現在、行っている行政サービスは元々の住民が対象となる。そういう意味では、この方々によって事務がふえることはないと考えている。

・ この条例は本市の自治の基本を定めると書いてある。それなのに、市外の方も対象となるのが理解できない。

⇒ 権利の濫用や悪意のある行為や参画の仕方については防止しなければならない。自治の基本の観点に立ち戻って条例の運用を説明し、それに基づいた判断を促していきたいと考えている。

・ 7～8万人もの市民をこの条例によって受け入れ、仕事がふえることを想定していない。このことによって元々の市民へのサービスが停滞するのならマイナス効果しかない。

⇒ 条例ができたからといって事務がふえることはないと考えているが、ふえる部分については効率化、合理化により対応していかなければならない。

・ 現在のところ、これらの方に対する業務遂行はできているということか。

⇒ 情報公開、市民意見の聴取等が対象となるが、これらについてはすでに対応している。

・ できているのなら、改めて条例を作る必要はないのではないか。元々の市民が迷惑を被らないような整合性を示してもらいたい。（要望）

## 2 平成24年第3回定例会本会議における質問答弁（9月10日（月）～12日（水））

### ○ 検討懇話会について

- ・ 設置目的は何か。
- ・ 委員の選任基準はどうなっているのか。
- ・ タウンミーティングのコーディネーターはどのような役割であるべきか。
- ・ 検討懇話会の議事録を見ると、条例に反対する意見を取り入れず、条推進派の意見のみを取り入れているようにもとれるが、どのように考えているのか。

- ⇒
- ・ 懇話会の設置目的については、懇話会要綱第1条で定めたとおり自治基本条例の規定内容について各委員から幅広く意見を求めることを目的としている。
  - ・ 委員の選任基準については、学識経験を有する者として、本市でこれまで活動された実績があり、かつ、自治基本条例や市民参画の取り組みについて識見を有する大学教員等の3名、各種団体を代表する者として、本市に関わりの深い連合自治会などの各種団体からの推薦に基づき8名、公募委員として、市内在住の20歳以上の者等の条件で公募し4名、合わせて計15名の委員を選任した。
  - ・ タウンミーティングの意見交換会におけるコーディネーターの役割については、参加者が発表される意見を整理し、意見交換会を円滑に進行していただく必要があり、専門的な知見を有する懇話会の学識経験者の方をお願いした。
  - ・ 議事録に関して、委員の発言は、本人の経験に基づいて、事実を客観的に申されたものと考えている。

### ○ 定義について

- ・ 市外に住む人も市民と定義付けた根拠は何か。
- ・ 外国人も市民・住民なのか。
- ・ 「市民」の定義に観光客は含まれるのか。
- ・ 他都市では、条例の推進に当たり、住民をレベル分けし問題となった事例があるが、全国的な問題事例について調査しているのか。
- ・ 参画の定義について、主体的に参加するというのはどういうことか。また、参加しない人は市民ではないのか。
- ・ 協働に当たり、市民同士の相互理解が可能と考えているのか。
- ・ 条例の制定により、自治会等へのさらなる負担はあるのか。
- ・ 無償で参加する人たちにも責任を負わせることは可能か。

- ⇒
- ・ 「市民の定義」については、「ふるさと・ひめじ」の夢や責務を共有する人々に、それぞれの立場で幅広くまちづくりに参画いただきたいという考えの下、これまでの市の取り組みにおいて、住民以外の方にも参画を一部認めていることを踏まえ、現在の案では、市内に住所を有する住民に加え、市内に通勤・通学する者や市内で事業を行う事業者、市内で活動するNPO法人や自治会等の団体も含めたものとしている。
  - ・ また、地方自治法に規定される「住民」には、自然人と法人の双方を含み、かつ、国籍を問わないと一般的に解されており、本市に住所を有する外国人は本市の住民に含まれる。
  - ・ 住民でなく、通勤・通学者でもない、単なる観光客については、市民に含めておらず、今後、市民に含めることも考えていない。  
ただし、本市は、観光施策や路上喫煙禁防止を進めており、それに対する協力を求めたり、意見を聞くことなどの部分については、一般的な政策として必要だと考えている。
  - ・ 他都市で問題があった事例は把握していないが、条例を制定済みの市では、本市が検討している市民の定義の対象範囲と同じところが多い。
  - ・ 「参画の定義」については、市民が自らの意思や判断で市政を含むまちづくりに参加するという意味で規定しており、条例の中で、参画を義務付けるものではなく、権利の1つとして定めるものであり、参画の権利を行使しない者は市民と認められないというものではない。
  - ・ 「協働の定義」に関しては、市民ニーズが多様化する中であっても、社会的目的の実現や共通する課題解決に向けて自らの主張を言い合うのではなく、お互いが協議し、折り合いをつけながら、相互理解を図っていくことが基本であると考えている。
  - ・ 協働における自治会等へのさらなる負担に関して、条例では、これまで自治会等が地域の活性化のために取り組んでこられた地域コミュニティ活動を、まちづくりを担う活動として位置付けるとともに、市としてもこの活動を支援するといった内容について、改めて明文化するものであり、自治会への更なる負担増を求める根拠をつくろうというものではない。
  - ・ 協働する上での責任の負担については、市民が無償でボランティア活動等に参加していただく場合であっても、市民が自らの意思や判断で参加していただいている以上、その参加の範囲内で必要最低限の責任を果たしていただきたいと考えている。

## ○ 条例の位置づけについて

- 条例で定める料金等の値上げについて、市民から反対の意見が出た場合、値上げをすることはできないのか。  
例えば消費税の増税に伴い、各施設の利用料金について引き上げが必要な場合に上げられない可能性はあるのか。
- 既存の条例と自治基本条例との整合性はどのように考えていくのか。

- ⇒
- 条例は、自治の基本として、これまで進めてきた団体自治と住民自治の理念や仕組みを再確認した上で、参画と協働について条例として定めるものであり、既存の条例等と整合を図りながら検討しており、自治基本条例自体が、使用料等の見直しや消費税率引き上げに伴う料金改定について制約するものではなく、これまでどおり、使用料等を定める条例の改正として議会での議論、議決を経て定めるものである。
  - 自治基本条例の検討においては、既存の条例と整合を図りながら進めており、条例間に優劣はないが、既存の条例との間で、規定内容が及ぼす効力に齟齬がないかを確認している。  
各条例の中で定められる定義は、基本的にはその条例において、内容を解釈するためのものであり、自治基本条例の定義が一般的に適用されるものではない。そのような観点も含めて、今後、きっちりと整合をとっていかうとしている。

#### ○ 参画について

- 政策等の立案等の過程において市民の参画を推進する規定について、議会は必要ないのか。
- 市民と議会の議決が対立した場合、どちらの意見を優先させるのか。
- 市民と住民の意見が対立した場合、どちらの意見が優先されるのか。
- 例えば、水害を防ぐため、自治会の希望により行う川底土砂の浚渫等について、野鳥の保護等の動物愛護を主張する団体が反対するというケースが生じた場合はどのように対処するのか。

- ⇒
- 我が国の自治制度は、代表民主制を原則としており、議会と市長の関係が車の両輪に例えられるように、議会は市政の推進にあたって不可欠な責任と役割があると考えている。  
一方、地域における多岐にわたる課題や行政に対する多様化する市民ニーズを的確に把握するため、条例では、これまでの取り組みを前提に政策等の立案、実施及び評価の各過程で市民の参画を推進する規定をあらためて設けたいと考えているが、これにより議会が不要であるというものではない。
  - 住民を除く市民の意見と議会の議決が対立した場合については、住民

の負託を受けた議会の議決が優先されると考えている。

- ・ 住民を除く市民と住民の意見が対立した場合については、その事案の性格にもよるが、一般的には住民自治の観点から、住民の意見が優先されると考えている。

- ・ 質問のケースは、起こり得る事態だと思っている。

行政として判断する場合、基本的に推進上有益な意見であれば、お互いに協議していただきたいという希望があるが、安全、安心の確保という問題があるのであれば、そのような内容を優先した考えに立つのではないかと考えている。

#### ○ 住民投票について

- ・ 議会の議決と住民投票結果が対立した場合、どちらが尊重されるのか。
- ・ 投票権は住民全員に与えられるのか。
- ・ 住民投票に対する議会の負担を減らすためにも、投票資格として参政権を有する者とはっきりと条文に明記して欲しい。

⇒ ・ 自治の基本は、議会と市長による代表民主制であるとの認識の下、住民投票は、あくまで代表民主制を補完する仕組みとして位置づけており、事案としては特別重要なものに限ることとしている。

住民投票は、いわゆる非常設型として事案ごとに別の条例を定めることを規定する方向で検討しており、議会において、その都度住民投票を実施するための条例を審議していただくこととなる。

住民投票を実施した場合、市長は住民投票の結果を尊重して、投票の対象となった案件について判断するが、議会の審議を必要とする案件については、議会の議決に従うこととなると考えている。

- ・ 投票資格者の範囲については、原則として、地方参政権を有する者を想定しており、現時点では、事案ごとに条例を定める方向で検討していることを踏まえ、個別の住民投票を実施するための条例の中で、投票資格者の範囲等を定め、その都度、議会の審議をいただきたいと考えている。
- ・ 参政権を有する者と限定して明記するかについては、議会からの意見、タウンミーティングやパブリック・コメント手続における意見等を踏まえ、庁内で改めて検討させていただく。

3 平成 24 年第 3 回定例会総務委員会における質問等 (9 月 14 日 (金))

- ・ 自治基本条例について、本会議の答弁では住民投票できる者とは地方参政権を有する者と言っていたように理解しているが、それでよいのか。

⇒ 議論が必要ではあるところだが、そのような判断をしようと考えている。

- ・ 資料によると住民とは外国人を含むとなっている。その都度、判断をするということなのか。

⇒ 個々の条例を定める場合に案件によっては考慮することになるが、投票や選挙を実施する際には原則は地方参政権の有無を基準にしたい。

- ・ 市長は、市政の決定を住民に委ねるのは責任を転嫁することになるので反対であると言われている。地方自治法には住民投票に関することも記載されており、矛盾していないのか。

⇒ 市長も議員も選挙で選ばれているのだから、責任ある立場で実行していきたいという意味の発言である。

- ・ 本会議質問で、名古屋霊苑の貸付料を市民と市民でない人で差異を設けているとあった。市民とは市内に通勤してきている人も入れるのか。

⇒ 市民の定義は自治基本条例を定めるとすべての条例に及ぶものではない。名古屋霊苑については、その条例の規定により金額の差異が設けられているものである。

- ・ 住民とは住所がある方、自治基本条例上の住民投票は地方参政権を有する者を対象とすると理解すればいいのか。

⇒ そういう方向で検討すると答弁を行った。

- ・ しかし、事と場合によっては住民投票の対象者を広げることなのか。

⇒ 事と場合によってはとは、たとえば庁舎の移転、建てかえ、市の名称変更等、市民に重大な影響を及ぼす、市の歴史・未来に重要な影響を及ぼす場合を考えている。

- ・ その都度、住民投票の対象者を変更すると、住民は理解できないのではないか。

⇒ 投票資格者の把握は正確に行わなければならない、選挙管理委員会において

継続して行うことになる。

- ・ 市長が責任ある立場の者でと言われているとのことだが、文面だけだと自治基本条例自身が安易な住民投票を求めているのではないのか。

⇒ 特に重要な案件に限るといふことの逆の言い方になると思う。

- ・ 反社会的団体とは具体的にどのように規定するのか。

⇒ 解釈が難しいが、政府によって反社会的であるとされた暴力団等の団体になる。詳細は逐条解説書できっちりと明記していきたい。

- ・ 住民や反社会的団体の定義等、抽象的な文言ではなく、きっちりと決めないとこの条例には不安があり、私は賛成しかねる。(意見)

- ・ タウンミーティングでの回答で、住民投票制度は最終的な市の決定をする際の参考にする仕組みとある一方で、骨子では市長は住民投票の結果を尊重するとある。これはどのように理解すればいいのか。

⇒ タウンミーティングの受け答えは前後のやりとりとか、相手にわかりやすい回答をした部分もある。公式には市の姿勢は骨子の方である。

- ・ ある団体が自治基本条例についての討論会を開催された。なぜ、市長は参加していなかったのか。

⇒ 制度の説明、考え方を説明する講座と理解し、課長が出席したものである。

- ・ 自治基本条例を策定するのは市長の公約なのか。そうであるなら、その背景は何なのか。

⇒ 市長の公約である。背景は、地方分権が進む中で団体自治の部分や住民参画について再定義し、住民と行政、地域の力等を結集してまちづくりに取り組もうとする根拠を条例で示そうとすることである。

- ・ 自治基本条例については、市長は市民参画、まちづくり、市政づくりを市民と一緒にやっていきたいと考えていると理解してもいいのか。

⇒ そうである。

- ・ 自主的にコミュニティやボランティア活動を行っている人に、地域の活性化に資する活動に努め、責務としてある。協力を依頼するのであればわ

かるが、責務とすることに抵抗がある。(意見)

- ・ 市長が住民投票で市民の意見を積極的に聞こうと考えているのならば、市民を育てて、一緒に取り組んでいくパートナーにしていくべきだと思う。(意見)

- ・ 前回の委員会でも聞いたが、自治基本条例を乱用してきた者への対応についてはどのように考えているのか。

⇒ 内容に応じて、弁護士に確認する必要があるれば意見を聞きたいと思っている。

- ・ 自治基本条例については抜けがあって、それを乱用する人からの攻撃によって、本来しなければならない住民サービスが攪乱されるおそれがあるのではないのか。

⇒ 今後、条例素案を作成する段階で再度、弁護士に見ていただき法律の専門家としての立場からの意見を聞きたいと考えている。

- ・ 自治基本条例検討スケジュールを見ると、来年3月に市議会で可決と書いてある。議会が何も言っていない段階でおかしいのではないか。

⇒ 確かにとりようによっては大変失礼なことだと思う。ただ、こういう予定で考えていきたいという資料だと理解願いたい。

- ・ 市民という定義を議会とすり合わせも行わず、懇話会やパブリック・コメントを行ったことに強い憤りを感じている。

⇒ 議会とのすり合わせは、今まきに行っている認識している。

- ・ 車の両輪に例えられる市長と議会なのだから、議会との審議を十分に尽くしてから市民に諮るべきだと思う。今回の手順は根本的に間違っていると思う。

⇒ これまでも委員会で説明を行ってきた。議会への説明はそういう形で進むべきものであると思うし、そうしてきたという認識を持っている。

- ・ そうであれば、なぜ議会基本条例に市民の定義がないのか。そのときに進言は行ったのか。

⇒ 議会基本条例についてもパブリック・コメントを実施され、その中で市民

の定義は、我々が考えているものと同じであるという回答をされている。議会の特別委員会で審議された結果であると認識をしている。

- 議会基本条例に市民の定義がないのは議会の落ち度であり、先にそれを定義しないと審議が進まないということなのか。

⇒ 条例に定義するかどうかは議会の判断となるが、市としてはこの定義でいきたいということである。落ち度があるというようなことは言っていない。

- 円滑な両輪であると考えれば、議会基本条例を作成する段階で定義すべきとの意見を言うのが筋ではないのか。

⇒ 条例に定義をおくかどうかは策定者の判断であり、どちらが正しいとかの問題ではない。自治基本条例の検討を行う上で、幹事会にもワーキンググループにも議会事務局の職員に入ってもらっている。

- 公約であるから来年3月に制定するというのでは話にならない。パブリック・コメントの回答を見ても予防線、防波堤が感じられないという意見があるが、どのように考えているのか。

⇒ 具体の動きが示されていると説明できるが、現段階ではそれが無い。ただ、逐条解説書では悪意を持つという部分については、住民の福祉の向上、市全体の利益等、そういったものに関する行為や主張は適用除外であることを明記したい。条文の中でどのように掲げるのかについては、今後、検討していきたい。

- パブリック・コメントでは、地下鉄サリン事件を起こした宗教法人を例に出し、その信者も市民としてこの条例を当てはめていくことに抵抗感を持っておられる。これについてはどのように思うのか。

⇒ 反社会的団体とみなされるものについては、適用除外となる。

- 市外の人、市外から来る人、通勤する人、通学する人等も市民だとし、その権利が一人歩きする可能性があることに対して不安を感じている。地元の方にどのように説明すればいいのか。

⇒ 「権利を乱用してはならない」という部分に照らして判断することになる。悪意を持った者や、権利を乱用しようとしている者に対して適用されるものではない。

- 思いの部分はよくわかる。しかし、現実として市外から来る通勤者や通

学者に大きな権限を与えて、もともとの姫路市民の権限を抑えつける可能性があるのではないか。

⇒ 公共の福祉や、住みよい地域社会をつくるまちづくりの活動等に照らし合わせて判断すべきもので、市に仲裁の権限があるならば責任を果たすべきだと思う。

・ この条例を善意に解釈できる人にしか対応できないのであって、外部から悪意を持って来られたらセーフティネットが何もないのではないか。

⇒ 外部の人は何を言ってもいい、もともとの市民を無視すればいいとは言っていない。

・ それを理解する人ばかりではなく、理解出来ない人が出てきたらどうするのかを書いてないと言っている。

⇒ この条例自体を憲法や地方自治法など我が国の法体系の中で制定していきたいので、住民以外の市民と住民が対立すると、基本的には住民の意見を優先させることになると思う。

・ この条例を制定しなければ、当然ながら姫路市民が優先される。ところが、条例を制定することにより、その一角が削り取られてしまうこともあると危惧している。

⇒ 紛争が起こった場合には、生活圏とか基本的人権に立ち返る。その考え方を逐条解説書の中で明記していくつもりである。

・ 紛争が起こった場合には、当事者同士で解決してくださいという条例をつくるのではないのか。

⇒ そうではなく、協議の場を設けてはどうですかという動きを行っていく。

・ 外部から入ってきた人に市民という権利を認めると、もともとの市民が損を被ることも出てくると思う。このような内容を姫路市民に説明できるのか。

⇒ どちらも税金を納めている限り、立ち位置は同じだと思う。

・ 議員として選んでいただいた姫路市民の権益を守ることが大切だと考える。全国で同時にこの条例を策定するのならまだしも、どうして姫路市が制定しないといけないのか。

⇒ 条文で規定すべきものは規定し、逐条解説書の中で書くべきことは書く、かつ、市民にとってわかりやすい説明書を作成し、できるだけ不安を取り除けていけるように対応していきたい。

- 姫路市民にいいものをつくったと言ってもらえるような文章を作成してもらいたい。

⇒ 住民が当然受けるべき権利、行政サービス等を条例で規定し、市民全般に認めようとしているのではない。目標を定めるような条例であることを言わせてもらおう。