

第5回 草津市市民参加条例検討委員会 議事概要

日 時：平成24年6月11日（月）13：30～15：15

場 所：草津市人権センター 大会議室

1 あいさつ

2 検討事項

（1）第4回検討委員会の振返り

○事務局

資料説明

○委員長

議事概要の表現で問題点のご指摘がなければ、第4回の議事概要については若干の語句修正はあり得るが、承認いただいたこととする。

（2）市民参加の対象について

○事務局

資料説明

○委員長

具体的に何を条例の中に盛り込むかを検討するための一例として資料が提示された。条例に何を書き込むかという参考にさせていただきたい。

また、協働のまちづくり条例が基本条例に付随するので、それとの役割分担を考慮しながら対象を決めていく。その辺りを踏まえて、ご意見を伺いたい。

○F委員

協働のまちづくり条例との棲み分けは、「行政が市民生活に影響を与える条例や計画等を作るとき」とまとめられるのではないか。それを作るにはアンケート等の方式がある。ただ、「計画・条例・施設・制度」の4つは、条例があって施設ができる等、関連があるのではないか。4つの分け方について教えていただきたい。

○委員長

例えば「総合計画」は市の基本として条例に定めず、あくまで計画なので、条例だけを対象にすると計画は形式的に落ちてしまう。公共施設は市民生活に影響を与えるものとして条例に基づいて設置されるが、わかりやすくするために「施設」は独立して書いてもよいのではないか。「制度」と「条例」については、市民に重要な影響を与える制度は基本的に条例を作るが、そうではないものも稀があるので、「制度または条例」と書いた方がよいと思う。他市事例は具体的な議論の際にイメージしてもらうために提示しており、理想形という意味ではない。

○F委員

金額で対象の範囲を決める方法もあるが、金額が低くても重要なものもあるので、金額にはこだわらない方がよいと思う。

他市事例を4つのキーワードで整理しているが、大きく「草津市の計画に関すること」と

すると範囲が広すぎるか、皆さんの意見を伺いたい。

○委員長

他市事例を見ると、かなり対象が絞られているという印象を持ったのではないかと。

○A委員

今までの委員会では「参加することが重要」という議論をしてきたので、概念的にはきれいにまとまるが、市民の方々がどう理解するかという問題がある。こういう書き方では、参加したくないと思うかもしれないので、参加したくなる書き方が理想である。

○委員長

最初に「わかりやすい条例」というキーワードが出ていたが、同じような内容でも言葉の使い方によりわかりやすくする工夫が必要である。4つの項目についてはこれでよいか。

○H委員

4つの項目は大きな枠で捉えていて、市から提案されたものを話し合うというイメージなので参加が難しく思える。特に「総合計画」は市で決められた上で参加するイメージなので、元々どうするかという部分がない。その点はどうか。

○委員長

「総合計画」や「基本的な事項を定める計画」では、以前より公募委員やアンケート等、市民参加の手法がとられていたので、「総合計画」の形が見えてきた頃に市民の意見を聞くだけで市民参加と言うならさほど変わらないのではないかと。「総合計画」策定のスタート時点からどのように参加するかを考えなければならないのではないかと。政策のどの段階からどのように参加するかという検討が必要だと思ふ。

また、「具体的な目標なしに、市民として市に発案、提案することも市民参加として重要」という意見があったが、市が何をするかをある程度決めた段階で初めて参加が始まるので、議論の内容はこの4項目で必ずしもカバーできない。これをどうするかは課題が残るが、何が出るかわからないので、対象とは違う部分で入れる努力が必要ではないかと。

○事務局

他市事例を参考にするとこの4項目が挙がるが、その他では「これ以外の業務についても市民参加の対象とすることができる」と書いているところもある。表現が難しいので、皆さんのご意見をいただきたい。

○委員長

この4項目は、条例で対象として示すのは市が何かをする時に必ず市民参加の手続きをとらなければならない最低基準であり、より多くの市民参加を阻害するものではない。積極的に市民参加がとれる限り、市民参加の手続きを導入するという努力規定は別途置けると思う。今考えているのは「最低これだけはこの手法を使う」と定める上での対象という視点なので、これ以外は市民参加が必要ないという方向性を出しているわけではない。

○F委員

元は自治体基本条例の第3章「市民参加」から発生している。6条の「市民生活に影響を与える重要な条例や計画などの策定」という部分をもう少し細かくするか、肉付けするか、大きく捉えたままかというように考えられるのではないかと。

○委員長

大枠のままではもう一つ条例を作る意味がないので、少し肉付けしなければならない。

○F委員

「総合計画」と言わずに「計画」とすると漠然としているか。

○委員長

「計画」だけではすべての計画が対象になり、理想的には良いかもしれないが、現実的には時間や費用がかかるので義務付けるのは難しい。「総合計画」と「基本計画」であればある程度限られるので、少なくともそれについては対象とするということである。

○H委員

どの程度の計画が該当するのかわからないので、予算規模がわかっていた方がよいのか。小さな予算規模でも重要なものもあるかもしれないが、何が総合計画なのかわからない。

○委員長

総合計画は一つしかないが、「基本的な事項を定める計画等」に何が該当するかが問題。具体的に草津市が定めている計画でこれに該当する事例を挙げていただきたい。

○事務局

例えば、男女共同推進計画、介護保険計画、福祉計画、ごみ問題の計画等、市民生活に密接な関係のある計画が多いので、現在も市民参加を得ながら進めている。ただ、市からの情報発信が十分ではないという課題がある。第1回委員会資料9の市民参加の状況調査のまとめに一覧で掲載している。

○F委員

市役所の部ごとに計画があると思ってよいのか。

○事務局

国から策定を義務付けられた計画もあるし、草津市自らが作る計画もある。

○H委員

「計画」と「市民生活に大きな影響を及ぼす制度」はどう関連するのか。

○事務局

「制度」を「計画」の中で位置づける場合もあるし、「制度」以前にどのような「計画」で「制度」を運用するかという「計画」もある。

○委員長

「市民生活に大きな影響を及ぼす制度」をイメージできる具体例はないか。

○事務局

それぞれの立場によって重要と考える内容が違う。それぞれ目的があって重要な計画なので、基本的にはすべてが市民にとって大きな影響があると考えている。

○H委員

その説明では一部の人に対する影響だが、市民全体に影響を及ぼす制度について書かれているのではないか。

○事務局

市民全体に影響のある制度としては、土地利用のマスタープランがある。一定の地域で建物を制限する等、制度設計のための計画で、日々の生活にはあまり影響がないが、基本的には市民に大きな影響がある。したがって、「制度」と「計画」は裏腹な部分があるので、ここに挙げている「計画」は制度設計の上でも大事なものだと考えている。

○委員長

草津市には、まちづくりの基本単位としてまちづくり協議会があるが、地域活動のために範囲や仕組みを決めて全市的に住民組織を作っており、それも一つの「制度」と言える。

○H委員

まちづくりは中身が全く違う。

○事務局

中身は違っても、協議会を作るという方針自体が「制度」になる。

○委員長

市が枠組みと皆が議論する仕組みを作っているのだから、それは市が作った「制度」である。

○F委員

介護保険制度などは国民全体を考えて国が作り、県から市町村に下りていくが、これは市独自のものではない。その中で介護保険サービス、障がい福祉サービスはそれぞれの制度において各市町村で新たな「制度」が作られるが、何をもち「制度」とするのか。仕組みを作っても上手く運営できなければ意味がない。仕組みの骨格を作る時に市民が参加し、運営の柱を作るところにも参加しなければならないという表現が必要ではないか。

○委員長

そういうことである。まちづくり協議会は草津市全体の方針で全市的に展開しているが、地区によっては必要ないという反対意見もあるはずなので、全市が同じ形で行いたいと言うと、市と地区の意見が対立する場合がある。これを市民参加では、どういう形がよいのかを議論しながら決定し、市民参加的に「制度」を作ることになる。現在、全国で作られているまちづくり協議会の大半が「制度」を作るまでは市が制度設計をしているので、市の押し付けの制度として自治会等から反対意見が出て運用が上手くいかない。それに対して、制度を作る時にいろいろな立場や意見の人が議論した上で皆がある程度納得できる仕組みとしてスタートすれば上手くいくというのが、市民参加を使った制度づくりになると思う。そういう意味では、市が独自に作る制度には他に何かがあるか。

○J委員

4つ目の「市の内部の事務処理等に関するもの」とは何か。

○事務局

市の人事、会計処理のシステム等、市内部の事務に関するものである。

○M委員

町内では町内会の決定で行事等が増えているが、町民と役員の意見が違って参加したくない人もいる。それは、市民全員の意見ではないので、市民参加の対象を広げて、決定時に参加した人は納得しても、それ以外の人たちには興味を持つ余裕のない人もいるので、彼らの負担にならない程度にした方がよいと思う。

○委員長

それは市民参加を考える時の一番の問題で、積極的に参加してほしいが、参加したくてもできない人もおり、元々参加の意思のない人もいる。基本条例には、参加しないことよって不利益な扱いを受けないという規定があり、参加しない自由もある。しかし、限られた参加者だけで物事が決められ、市民も納得したということになると後から不満が出たりするので、マッチングを考える時に配慮しなければならない。

○L委員

「計画」や「制度」をイメージできない。草津市の自治体基本条例の第13条第1項に「市民の参加を得て総合計画を策定」とあり、他市事例の項目は整合性があるが、同じく第5項で「市は市長の任期ごとに基本計画を策定する」とあるので、「基本的な事項を定める計画」が基本計画に該当するなら、不整合ではないか。自治体基本条例の第8項には「市は総合計画を見直すことができる」とあり、市が基本的な計画を策定する場合も、総合計画を見直す場合も市民参加を前提とするという考え方に基づくのか。自治体基本条例の条文と他市事例の整合性に疑問があるが、「総合計画」は市長がマニフェストに基づいて大きな柱を立て、それに基づいて各部ごとに大きな方針を立てるようなイメージがあるので、それに対して一市民がどのような形で関わるのか、わかりにくいのではないかと。「市民生活に大きな影響を及ぼす制度の導入及び改廃」という他市事例も、「制度」だけではなく「計画」も含まれるので、制度、仕組み、計画等、「等」が付くという意味でよいのか。

○事務局

自治体基本条例第13条第5項「市は市長の任期ごとに基本計画を策定する」については、「総合計画」が10年間を見越して基本構想を作り、さらに基本計画を作るが、これは「基本的な事項を定める計画」とイコールではなく、「基本的な事項を定める計画」に第5項の「基本計画」も含めている。つまり、「総合計画」は10年間を見越した基本構想と3~4年ごとの基本計画の2本柱で成り立ち、基本構想を実現するために基本計画を別途定める。

「市は総合計画を見直すことができる」というのも、当然、市民参加を経て見直すということであり、あくまで市民参加を考えている。

○委員長

議論が具体的になると意見が出し難くなるが、他市事例で挙げられた、市民参加を必ずプロセスの中に組み込まなければならないと考えている対象については、細かい表現は別として異議はなかったように思う。

ただ、この4つの対象だけではカバーできないものとして、「計画」や「制度」「条例」の形が見えてきた段階での参加以外の参加を重要な側面と捉え、それについて条例の中で積極的に進めていくことを盛り込まないと草津市のオリジナリティがないし、市の考え方としても不十分だと思う。条例には条例の趣旨や目的、市の意思表示が前文として付いたりするので、そういうところに上手く反映させることも考えなければならない。

この対象は市に対して義務付けるという性格が強く、市民参加も積極的に取り組むように努めるという努力規定も条例としては別途考慮してまとめていく。

対象としないものも提案された内容で、草津市としての案を作っていくということではないか。

○F委員

4項目の順番は重要度の順か、並列か。計画・条例・制度・施設の順ではないかと思う。

○委員長

順番は重要である。通常は重要なものから順に、「その他」に近いものが最後になるが、

この 4 つには「その他」の性格がない。したがって、順番は重要性の認識をどう持っているかを表すので、順番を含めて最終的に皆さんに確認していただきたい。

○J 委員

「対象事項としないことができる」というのは、することもできると理解してよいのか。

○委員長

軽易なものでも、市民参加の手法を使って市民に検討してもらって構わない。

○D 委員

軽易なものとは誰がどういう基準で判断するのか。根本は草津市民が住みやすいと思えるための「施策」「計画」なので、少しでも多くの人が納得できる書き方が必要である。

○委員長

条例ができた後の運用部分で軽易なものは市民参加を省略するという判断は条例に基づいて行う。ただ、市民の中にはそれを軽易なものとしなない批判はあり得るので、市は軽易なものとして判断して市民参加の手続きを取らずに決めたという事実を情報公開することが必要。それに対して「市が縮小解釈している」と批判する市民が多ければ、それは選挙等を通じて市に対する批判行動につなげるしかない。市としては条例の趣旨を尊重して、軽易や緊急という理由で小さく解釈することを心掛ける。そこから先は信頼関係になるので、信頼が裏切られないように情報公開と市民側もチェックを心掛けることで対応していく。

他市の事例をベースに、草津市としての対象を条例に落とし込むとどうなるか、次回から具体的な条例の構成や内容を議論しなければならないので、本日の議論を踏まえて、事務局で対象の案作りを検討していただきたい。

(3) 市民参加の実施（対象と手法のマッチング）について

○事務局

資料説明

○F 委員

自分たちで自分たちを評価できるのか疑問に思うので、評価の△に違和感がある。

○A 委員

「市民ニーズの把握」は、市民の評価を聞かないとわからない。「合意の形成」「パブリック・チェック」は△かもしれないが、「情報の共有」も市民に聞かなければ評価できないので、必要に応じて○を付けてもよいのではないか。さらに、4項目とのマッチングはどうなるのか。具体的に落とし込んだ時にどうなるのか。

○事務局

あくまで案だが、具体的な評価の手法が思い当たらないところがあり、努力規定として△にした。いろいろな評価の仕方を議論していただき、条例の規則等に反映したい。

○委員長

前の議題で検討された 4 つの対象は、策定や改廃の時ばかりで、実施後の評価の部分が入っていない。ここをどうするかは考える必要があるのではないか。現在も、例えば、評価委員会に市民委員を入れる、事業仕分けの仕分け人に市民を入れる等、市民参加で評価をする方法はあるし、「計画」を作る時のアンケート調査も「市民ニーズの把握」と同時に現状に対する評価である。そういう意味で、◎は必ず行うということではなく、そういう効

果があるということなので、評価の部分ももっと積極的に○や◎を付けてもよいと思う。

○H委員

「市民参加の目的と参加の手法の例」に「市職員の派遣など」とあるが、これはどういうタイミングで行われるのか。

○事務局

呼ばれて行くとか、数人の職員一組で町内会等の会合に出席する等、まだ想定できていないので派遣という言葉を使っているが、そういうことも考えられる。現状はまちづくりトークという、市民の要望に応じて出向く制度があるが、これは市の方から積極的に皆さんの意見を伺うために職員が出かけて行くという、理想形のところもある。ヒアリング調査はまだできていないし、市政モニター制度も政策提案制度もないが、資料 3 に他市事例として政策提案制度や市政モニター制度等の手法も挙げている。

○D委員

マッチング案の「立案」は決定も含むのか。

また、「合意の形成」で「方針決定に係る会議に参加する者は～」という注釈は、ある程度の知識を持っていないければ、方針決定の会議に参加すると混乱をきたす等の懸念があるという意味か。いつも同じ人が参加するとか、知っている人だけが知っているという状況はよくないので、予備知識は必要だと思うが、この文章はどのように理解すればよいのか。

○事務局

「立案」は決定も入れている。「方針決定に係る会議～」については、参加者には知識のある方も無い方もおられるので、市としては、いろいろな情報を出して参加しやすい環境づくりに努力するという意味で、行政側の努力規定と理解していただきたい。

○委員長

表現によっては市民に「素人が参加しても仕方がない」と誤解されるかもしれない。参加者に予備知識を持ってもらうために情報を提供する等、市側が努力するという趣旨なので、条例に加えるなら、条文の表現を考慮しなければならない。

○F委員

その部分は勝手に「学識経験者」と読み替えていた。事前に情報を得た上で会議に臨むという意味での公平性を担保するのは当たり前であり、事前の準備がなければ市民は参加できない。その配慮は当然だと思うので、逆に、特化して書くと誤解を招くのではないか。

「市民ニーズの把握」は何を知りたいかによって手法が変わるので、知りたいことと、それに対してどの手法が必要かという点も伺いたい。

○事務局

確かに、予備知識についての表現は、行政側としては逆に書いてはならない部分かもしれないが、参加しやすいようにという意図で敢えて書いている。ご指摘のように、市民参加は情報公開、情報提供が基本条例の原則である。

手法のマッチングについては、そこまで意識していなかったのと並びは意識していない。

○委員長

重要な手法として抜けているものはないか。

○A委員

内容はこのくらいだと思うが、これらの手法をどのように運用するかが問題である。

○委員長

確かに、アンケート調査は運用、使い方が重要になるが、手法のリストアップはこのくらいでよいか。これをベースに、対象を考えながら手法を検討していく。条例の中でどのような時にどの手法を使うかを具体的に書くと、逆に柔軟な市民参加ができなくなるので、条文には入らないと思うが、条例を運用する際に市職員に配布されると思う詳細な解説書には反映されると思う。その解説の中で、委員会の意図を十分に説明していただけたと思うが、条例の条文を作る時にもその方針が反映されるよう、確認していただきたい。

○H委員

市民参加の手法は、すでに計画が実行されていることについては関係ないのか。

○事務局

「計画」や「施策」がすでに実行されていれば、次の段階の「評価」が手法としてはあると思う。修正はできないかもしれないが、意見を出せる場面はあると思う。

○委員長

課題発見やすでに運用されている計画、条例についての評価等の段階での市民参加は対象の議論に入っていなかったが、条例では、課題を抽出する段階でも、評価する段階でも市民参加の手法を積極的に取り入れることを表明して、「計画」や条例案を作る時だけ市民参加するような形にならないようにしなければならない。それについては、今後、具体的に条例の構成を検討する中で、表現等も練っていただく必要があると思う。

○委員長

今回は、他市の事例を参考に、草津市の実情を踏まえて具体的な案を考える。

「参加の目的と手法とのマッチング」については、評価について市民参加を積極的に位置づけることを中心に、ほぼ手法は挙げられたと確認いただいたので、本日の議論を踏まえて、次回以降は具体的に条例に落とし込むレベルでの議論をしていただく。そのための資料づくりは事務局と相談して進めたい。

○事務局

今回は、資料1の表の「市や市民の役割」や裏で残っている「市民参加の推進」等も議論していただきたいので、次回に向けてご一読いただければと思う。

○委員長

資料1の内容についてご意見を伺いたないので、次回もよろしくお願ひしたい。

以上で、本日の議論を終了する。

○事務局

次回以降のスケジュールは、第6回が7月5日午後3時～市役所4階行政委員会室、第7回が7月23日午後2時～市役所4階行政委員会室で開催予定である。改めて通知させていただきます。

本日の委員会は以上で終了とさせていただきます。

閉会