



講演録



平成 18 年 3 月

三 鷹 市

市制施行 55 周年 みたか自治シンポジウム

三鷹が創る新たな自治のかたち

～これからの三鷹市の協働のまちづくりと自治体改革の課題について考える～

日 時 2006 年 2 月 12 日 (日) 14 時～16 時 50 分
場 所 三鷹産業プラザ新館 7 階

講演録目次

- 主催者挨拶 三鷹市長 清原 慶子 3
 - 基 調 講 演 西尾 勝氏 「自治基本条例の制定と三鷹市の自治体改革の課題」 5
 - シンポジウム 15
- (パネリスト)



西尾 勝氏

国際基督教大学大学院教授
元三鷹市まちづくり研究所第 2 分科会
(自治基本条例) 座長
政府の地方分権推進委員会や地方制度
調査会の委員を務め、新しい日本をつくる
国民会議 (21 世紀臨調) の共同代表にも
就任



中村 陽一氏

立教大学大学院
21 世紀社会デザイン研究科教授
元三鷹市まちづくり研究所第 1 分科会
(協働型社会のあり方) 座長
NPO サポートセンター理事、21 世紀
社会デザインラボ代表理事、パブリックリ
ソースセンター理事等にも就任



宮川 齊氏

元みたか市民プラン 21 会議代表
元三鷹市まちづくり研究所
第 1 第 2 分科会市民研究員
社会福祉法人むうぶの運営に携わると
ともに、「ファースト・ステップみたか」や
「みたか水車クラブ」等の市民活動にも
取り組む



(コーディネーター)

■ 清原 慶子 三鷹市長

東京工科大学メディア学部教授 学部長などを歴任。
平成 15 年 4 月、三鷹市長就任。
日本社会情報学会会長、内閣府司法制度改革推進本部委員 他

- 参考資料 1 三鷹市自治基本条例制定にいたる経過と取り組み 2
- 参考資料 2 西尾勝氏「三鷹市自治基本条例の制定に寄せて」(基調講演レジュメ) 30
- 参考資料 3 三鷹市自治基本条例 (全文) 31

三鷹市自治基本条例制定にいたる経過と取り組み

平成12年10月	自治基本条例の制定について「みたか市民プラン21会議」から提案される
平成13年11月	自治基本条例の制定が第3次基本計画に掲げられる
平成14年10月	三鷹市まちづくり研究所第2分科会が発足
平成14年11月 ～15年10月	第2分科会の検討が進められる
平成15年11月	第2分科会報告書が市長へ提出される
平成16年 1月	「みたかの自治基本条例を考えるフォーラム」を開催する
平成16年 7月	三鷹市自治基本条例要綱案を公表
平成16年 7月 ～17年 2月	条例要綱案のパブリックコメントを行う
平成17年 3月	三鷹市自治基本条例検討試案を公表
平成17年 4月 ～5月	条例検討試案のパブリックコメントを行う
平成17年 6月	三鷹市自治基本条例案を市議会へ提案、自治基本条例審査特別委員会が設置される
平成17年 9月	市議会の特別委員会及び本会議で条例案が原案どおり可決・成立
平成17年12月 ～18年 1月	パブリックコメントと市民会議・審議会等の公開の条例検討案の パブリックコメントを行う（条例案は平成18年3月議会に提案）
平成18年 2月	「みたか自治シンポジウム」を開催する
平成18年 3月	市議会の本会議で、自治基本条例の関連条例のパブリックコメント手続条例、 市民会議、審議会等の会議の公開に関する条例及び職員のサービスの宣誓に関する条 例（改正）が原案どおり可決・成立
平成18年 4月	三鷹市自治基本条例及びパブリックコメント手続条例等の関連規程の施行 自治基本条例の解説を掲載した広報特集号の発行（予定）



まちづくり研究所第2分科会



清原市長（左）へ分科会の報告書を提出



みたかの自治基本条例を考えるフォーラム

自治基本条例とは～平成12年の分権改革により、国と地方は対等・平等の関係になり、自治体は国の下部機関ではなく、より自立した「地方政府」として、その役割と責務が増大しました。三鷹市では、自治の原理や基本原則を明確に定め、市民自治による協働のまちづくりを一層推進するために、市の「最高規範」として自治基本条例を制定しました。自治基本条例の制定により、これまでの三鷹らしい協働のまちづくりをさらに進めるとともに、パブリックコメント制度や審議会・市民会議の公開制度など、新たな自治の仕組みの推進を図っていきます。

日 時： 2006 年 2 月 12 日（日）14 時～16 時 50 分

場 所： 三鷹産業プラザ新館 7 階

○高 階 皆様こんにちは。本日はお忙しいところ、「みたか自治シンポジウム」にご参加頂き誠にありがとうございます。本日の参加者は、220 名ほどで、北は東北から、南は四国・九州、そして北陸と、たいへん遠方からもたくさんの方にご参加を頂きました。重ねてお礼を申し上げます。

本日のシンポジウムの進行を務めます三鷹市企画部企画経営室長の高階と申します。よろしくお願い致します。それでは、シンポジウムの開会にあたり、三鷹市長の清原慶子よりごあいさつを申し上げます。

【主催者あいさつ】清原慶子市長

○清 原 皆様こんにちは。三鷹市長の清原慶子です。「三鷹市制施行 55 周年記念シンポジウム、みたか自治シンポジウム、三鷹が創る新たな自治のかたち」に多数ご参加頂き、心より感謝を申し上げます。

さて、三鷹市は昭和 25 年、1950 年 11 月 3 日に町から市になり、今年度で市制施行 55 周年を迎えることになりました。この 55 年の取り組み中で、三鷹市は常に市民の皆様の立場に立ち、自治の主人公たる市民の皆様がそれを実感できるような市民参加と協働のまちづくりを、市民の皆様、市議会の皆様と行政と一緒に進めてきた自治体です。

このような取り組みの成果として、市制施行 55 周年の年に「三鷹市自治基本条例」を制定することができました。本日は、三鷹市民の皆様のみならず、たいへん遠方よりたくさんの方にご参加を頂くことができました。私たちとしては、基調講演をお願いしている西尾勝先生、そしてその後のパネリストの皆様から率直なお話を伺うことを通して、自治基本条例制定後の、「三鷹が創る新たな自治のかたち」の展望を一緒に描ければ幸いです。

さて、本日の主要なテーマである三鷹市自治基本条例については、今日お配りしましたパンフレットに、制定の経過と取り組みを紹介しています。

平成 12 年 10 月、自治基本条例の制定については、現行の基本構想・第 3 次基本計画を策定するために組織された、全員公募の市民組織「みたか市民プラン 21 会議」からその制定が提案されました。私はその「みたか市民プラン 21 会議」の代表を、今日のパネリストの宮川様と一緒に務めましたので、平成 13 年 11 月、前市長・安田養次郎さんのもとで確定された第 3 次基本計画に、この提案が重点事業として掲げられたことをたいへんうれしく思いました。

これを踏まえて、平成 14 年 10 月に「三鷹市まちづくり研究所」の第 2 分科会が発足し、今日、基調講演をお願いしている西尾勝先生を座長として、市民委員や専門家の皆様を中心に検討が続けられました。平成 15 年 4 月 30 日より私は三鷹市長を務めていますが、その年の 11 月に西尾座長より第 2 分科会の報告書が提出されました。その翌年 1 月に「みたかの自治基本条例を考えるフォーラム」を開催し、その折にも西尾先生にご講演をお願いしたわけです。

私たちは、三鷹市民の皆様立場に立って、「参加と協働のまちづくり」を議会条項も含めてまとめていきたいとの考えから、鋭意、報告書を反映した三鷹自治基本条例要綱案をまとめ、平成 16 年 7 月に公表しました。そして、それに対するパブリックコメントを行い、昨年 3 月に三鷹自治基本条例検



討試案を公表しました。これについてもパブリックコメントを行い、内容を反映した基本条例案を昨年6月の市議会に提案しました。

市議会では自治基本条例審査特別委員会が設置され、熱心な質疑が行われ、参考人も招致されました。そして9月22日に、特別委員会において全会一致で原案通り可決しました。その後、29日の市議会の本会議で原案通り可決・成立したわけです。自治基本条例は6カ月の周知期間を経て、今年の4月から施行されることになっています。

次に、自治基本条例を制定した後の取り組みについて、少しだけご紹介します。現在、自治基本条例に基づいて新たに制度化を図るものとして、パブリックコメント制度と市民会議・審議会の公開があります。これらの条例化を図るため、昨年12月にそれぞれの条例検討案を策定し、自治基本条例の施行前ですが先行的なパブリックコメントを実施しました。そこで頂いたご意見を反映させて、来る3月議会に2つの条例案を提案させて頂くため、現在、取り組みを進めているところです。4月には基本条例が施行されますので、条文の解説とパブリックコメント制度など新たな関連制度の説明を掲載した自治基本条例に関する「広報みたか」の特集号を発行し、全世帯の皆様にお知らせする予定です。

私は4月1日の自治基本条例の施行をもって、三鷹市がゴールを迎えたとは思っていません。条例の制定は、数十年にわたる三鷹市の「参加と協働」の取り組みの実践の中から結実しました。これからは、今までの三鷹市の参加と協働のまちづくりの先に続く未来のビジョンを私たちは描きながら、それを更に進めるために、私達と一緒に歩みを進めていきたいと思います。自治基本条例の制定を市民参加と自治の推進の一里塚と位置付け、制定にいたる3年間の取り組みにおいて行った、市民の皆様、職員の皆様、そして二元代表民主制の一つの柱になる市議会の皆様との連携・協働の取り組みを、更に進めていきたいと思います。

そこで今日のシンポジウムは、まちづくり研究所第2分科会の座長を務められた西尾勝先生に基調講演を頂いた後は、自治基本条例制定の先に期待される新たな三鷹の自治のかたちについて、パネリストの皆様から具体的なご意見を頂きたいと考えます。また、三鷹市の新しい協働のデザインを夢見て、会場の皆様からご質問を頂ければ、それをパネルディスカッションに反映していきたいと思います。

私は市長として、「みたか市民プラン21会議」で市民の皆様から提案された基本条例制定を柱とする第3次基本計画の推進に責任を負っている立場にありますが、これまで歴史的な歩みの中で、私が市長である時に自治基本条例が制定に至ったということは、たいへん重い出来事として受け止めています。これは私にとりましては、「更なる前進をせよ」と、「市民の皆様、議会の皆様と一緒に歩み出すように」ということを決意させてくれます。これは、市制施行55周年記念シンポジウムに際しての私の誓いでもあります。

ご参加頂きました皆様には三鷹市民ではない方達も多数いらっしゃいますが、自治基本条例では、在住・在勤・在学のほかに、在活動の方を市民として位置付けていますので、大いに三鷹市政の発展を共に歩んで頂きたいと願っています。今日はたいへん貴重な日曜日の時間を、三鷹市の自治の未来を考えるシンポジウムにお越し頂いた市外の皆様にも、本当に心から感謝し歓迎します。どうぞこのひと時が皆様にとりまして、これからの望ましい市民自治の明日を考える大切な時となりますことを願ひまして、主催者としてのご挨拶とさせて頂きます。本日はご参加ありがとうございました。（拍手）

○高 階 ありがとうございます。では、本日のシンポジウムの基調講演として、国際基督教大学大学院教授の西尾勝先生にご講演を頂きます。

西尾先生は、先の地方分権推進委員会で中心적으로ご活躍され、機関委任事務制度の全面廃止を始めとする分権改革に大きなご貢献をされました。また、平成12年には次の分権改革に向けて幅広い分野の

研究者やジャーナリストに呼びかけを行い、日本自治学会を立ち上げ、設立時の会長に就任されました。近年は地方制度調査会の委員や、新しい日本をつくる国民会議(21世紀臨調)の共同代表も務めています。

このように西尾先生は大変ご多忙ですが、三鷹市の自治基本条例の制定におきましては三鷹市まちづくり研究所第2分科会の座長を引き受けて頂き、たいへん示唆に富む提言書をまとめて頂きました。そして今日は、「三鷹市自治基本条例の制定に寄せて―自治基本条例の制定と三鷹市の自治体改革の課題」とのテーマで基調講演をして頂きます。では、西尾先生よろしくお願い致します。(拍手)

【基調講演 西尾勝氏「自治基本条例の制定と三鷹市の自治体改革の課題」】

○西 尾 ただいまご紹介頂きました、国際基督教大学の西尾勝です。この自治基本条例制定に至る経過については、市長の大変分かりやすいご説明がありました。私がなぜ今日基調講演させられているかという立場もお分かり頂けたと思いますので、レジュメの「はじめに」の部分は省略します。

私たちの、まちづくり研究所第2分科会が自治基本条例についての報告書を市長に提出した直後、平成16年1月に「みたかの自治基本条例を考えるフォーラム」でも私が基調報告を担当しました。その時に私は、自治基本条例制定の意義は以下の3点にあるのではないかと申し上げました。本日お見えになっている聴衆の方々の中には、前回のフォーラムにも来られた方が少なくないと思います。そのの方々にとっては繰り返しになりますが、初めてのご参加の方がむしろ多いようにお見受けいたしますので、復習を兼ねて自治基本条例制定の意義について最初に簡単に申し上げます。



この自治基本条例を制定しようという運動は、北海道のニセコ町から始まり、ニセコの基本条例は「まちづくり基本条例」と称しています。その後、全国に色々と同じ運動が広がり、「自治基本条例」という名称を使っている所が多いのですが、なかにはニセコと同じように「まちづくり基本条例」という言葉を使っている所、あるいは「市民参加(基本)条例」という言葉を使っている所、「行政基本条例」という言葉を使っている所、名称は様々です。ただ、その内容は悉く一致しています。

しかし、その名称に表れているように、どこに重点を置くかということが自治体によって若干違っていることをご理解頂きたいと思います。そこで、レジュメの自治基本条例制定の意義のところの冒頭に、「自治は住民自治と団体自治から成り立っている」と書いていますが、自治基本条例の第1の意義は、この住民自治を一層広げ、深めること、別の言葉で言えば、地域民主主義、あるいは自治デモクラシーを広げ、深めることです。

我々住民は選挙の時の有権者として4年に1度、市長および市議会議員を選出します。それからは一切代表者にお任せのような感じになり、日常市政に参加するという経路がそれほど広く開かれているわけではありません。しかし、人口が10万人を超える自治体を運営していく時に、有権者全員が集まってタウンミーティングで議論をして物事を決めることはほとんど不可能ですから、代表者を選んで日常の運営は代表者に任せるわけです。こうした間接民主制だけで、果たして住民自治と言えるのかどうかということが問われます。4年に1度の選挙の時だけではなく、主人公である住民が日常的に市政に深く関心を持ち、関わり続けるということが地方自治の本旨ではないかと考えます。そこでもう一度、主人公である住民による住民自治を取り戻すということが、この自治基本条例を制定する最大の狙いとな

ります。別の言葉で言えば、市民参加・住民参加の日常的な拡大をいかにして図るかということが、基本条例制定の第1の目的です。

ただ、この第1の目的だけであるとすれば、全国に3,200余あった市町村、現在は市町村合併で減っており、今1,800台になりかかっていますが、この1,800余の市町村がそれぞれ基本条例を作ったときに、どこも似たような条例になるのは当然です。住民参加・市民参加を否定することはできないので、それを拡充するために考えていけば、どこが考えても同じような結論に達することになります。



しかし、この自治基本条例の運動が起こってきた背景には、もう一つの背景がありました。それは、それぞれのまちの伝統と個性を大事にし、それに一層磨きをかけていきたいという願いです。どこのまちも、自分達に一番ふさわしい、個性的な基本条例を作ろうという試みをしているわけです。したがって前回も申し上げたように、基本条例の条文の全体の8割方は、よその市町村のものと同じであっても何も不思議はありません。しかし、少なくとも2割くらいは、いかにも三鷹ら

しいという条文が含まれていることが望ましいということを申し上げました。

そして第3番目に、現在全国の自治体でこのような運動が起こってきたのは、もっと柔軟な地方自治制度に変えてほしいという国に対する要望が、だんだん市町村の関係者にも強くなり、地域住民の人々にも強くなってきたことによるものと思います。都市計画法や農地法、建築基準法はこのままで良いのか、個別の法令については今まで様々な問題点が指摘されており、少しでも、より分権的な仕組みに法令を変えてほしいという運動はありました。地方自治の基本を定めている地方自治法をはじめとして、地方財政法や地方税法、地方公務員法等々、様々な地方自治に関する基本法制そのものが堅苦しいのではないかと、役所で言えば旧自治省、現在では総務省が所管している法令や、地方自治制度の根幹を定めている法令そのものが細かすぎるのではないかと、余計なところまで縛りすぎているのではないかと、もう少し都道府県・市町村の自由な判断で決められる余地を広げるべきではないかと、そのような運動が起こり出していると思います。

つまり自治基本条例を制定して、現在の地方自治法が決めている以上のこと、法解釈上許されるぎりぎりまで新しいことを試みるという運動が起こっています。同時に、何故ここまで地方自治法が縛らなければいけないのかと、その制度改革を求めるといふ運動そのものになっていると感じます。

同様のことは、いわゆる構造改革特区でも起こっており、この法令のここを緩めてほしいという事が各市町村から出ています。そのなかに、「教育委員会を必ず置きなさい」と言っているのを「わが市については例外にしてもらえませんか」というものも出ていますし、「助役を置くということになっているけれども副市長を置かせてください」というものが出たり、あるいは「長と議会という仕組みをやめて、市支配人制度などというものを採れる余地を開いてください」というものが出てきたりと、様々な声が出ています。私は、この構造改革特区の申請に表れているものと同じような動きが、この自治基本条例の制定運動に含まれていると思っていますので、「第3番目の意義は、分権改革を更に展開させるための一つの運動」と申し上げました。

さて、以上は復習です。本日の主題はそれ以降です。三鷹市自治基本条例の立案・制定過程について

は、冒頭に市長の説明がありましたが、私なりに整理し直せば、この問題はそもそも「みたか市民プラン 21 会議」から出された提案のなかに書かれていました。それを当時の市長が策定した基本計画のなかに採り入れられ、掲げられるに至りました。そこで、三鷹市としてはその実現を目指すことになったわけです。

その時「みたか市民プラン 21 会議」に参加して、自治基本条例を制定すべきだと提案した中心の市民の人たち、私の伺っているところでは約 20 数名の方々が、今度は基本計画を実現に移していき、自治基本条例を制定していくプロセスそのものにも、市民が深く関わっていくべきではないかと考え、「自治基本条例をつくるみたか市民の会」を結成しました。そしてここが活発に、自分たち自身も立案をしていこうという運動を始めたのです。

したがって、この「市民の会」と市役所の方々とで制定していくという運動も考えられましたが、三鷹市は、まちづくり研究所に第 2 分科会を設置して、ここで原案の基本的な事項について協議・提案をしてほしいというご依頼を受けたわけです。

この第 2 分科会は私が座長を務めました。が、学識経験者のほかに公募の委員の方々も募集をし、複数の方々に参加頂きました。それから、既に存在していた運動団体である「市民の会」のメンバーからも代表者を 3 人、委員としてお招きしました。「市民の会」の方も加わったかたちで審議が行われたわけですが、「市民の会」の方々は 3 名でしたので、会議全体を占める多数派では決してなかったということです。

この第 2 分科会の議論は非常に活発なもので、様々な意見が取り交わされましたが、最終的に提言書には、概ね多数の方々が合意した事柄が提言の主文となって記載されました。しかし、そこには多数意見にはならなかった様々な少数意見についても、主文の後に「意見」という形で付記される形になりました。したがって、「市民の会」の方々が主張されたことが、多数の意見のなかに採り入れられたものもあれば、採り上げられないで「意見」として付記という扱いになったものもありました。

こうして第 2 分科会が合意したものをまとめて提言として市長に提出したあとは、自治基本条例の用語で言えば「市長等」に当たる機関、つまり市長とか教育委員会等々、市の執行機関の方々、それを補佐する職員の方たち、この方たちの手で要綱案がまとめられました。そして次に条例検討案が策定され、最後に条例案を起草して、これを議会に提出したという経緯です。

私が見ている限り、要綱案を作るまでの段階は、市役所のなかの各部・各課の意見というか、あるいは全職員の意見をまとめていくことに相当なエネルギーが使われたのではないかと思います。職員の中からも様々な意見や疑問が出され、そのような疑問に答えていくなかで最初の要綱案がまとめられました。ここで我々第 2 分科会が提案したものの中でも、採り上げられないものも出てきました。

そして更に、今度はパブリックコメントも行われたので、市民から様々な寄せられた意見も参照しながら、引き続き庁内の検討を重ねて次の検討試案になり、条例案になっていきました。検討試案や条例案が作られる過程では、市長以下職員の方々と市議会議員の方々とで何らかの意見交換も行われたのだらうと思います。したがって検討試案や条例案というところでは、かなり市議会の意向が採り入れられながら原案が作られたのだらうと、その調整が最大の問題だったのだらうと推察されます。

こうした慎重な調整が行われてきた結果、最終的に市議会では、市長が提案した原案通りに可決・成立することになり、議会による修正も行われず、付帯決議も付けられなかったという次第です。

このような形でできてきたわけですが、それでは私が座長を務めました分科会の報告書と最終的に制定された基本条例との主要な相違点はどこだらうか。細かいことを拾っていけばもちろん色々ありますが、主要な点は以下の諸点ではないかと思います。

まず、前文についてです。分科会の報告書は、前文は「です・ます」調で親しみのある文章で書いてほしい、と注文がつけられました。しかし市のほうは、「である」調で、条例らしい文体で定めたということです。もちろん前文の言葉の一つ一つを巡って、その後、「市民の会」からは様々な問題が提起されて、市もご苦労になったと伺っています。

2 番目は、市議会の役割・責務等に関することについて、分科会報告書はかなり踏み込んだ具体的なことを提言していました。例えば、夜間・休日等に議会を開催する、あるいはCATVによる中継を行うなど、もう少し市民に開かれた、市民が広く傍聴できる、そのような議会運営にしてほしいということが書いてありました。また、調査活動において市民の意見を集め、市民の参加・協力を得て調査活動を行うなど、市民や有識者の議会の調査活動への参加の手段を広げていくべきであるということも提言していました。また、議会の本会議・委員会においては、市長以下、市役所職員たちを必ずそこに同席させて答弁させるというのではなく、議員の方々だけで、議員の間で自由討論をするという議論の活性化を図ってほしいということまで書いてありました。その種のことを自治基本条例の条文案のなかに入れてほしいという提言になっていたのです。この点について、完成した条例には極めて総括的で抽象的な規定が置かれるに止まりました。ここは非常に大きな変更点の一つではないかと思います。

第3 番目に、分科会報告書は、従来は助役という補佐役の他に、助役とは別に副市長を置けるようにする根拠条文を置くべきであると提案しましたが、完成した条例では助役の名称を副市長に変えるということ、助役と別立ての副市長ではなく、助役を副市長と呼び換えるという規定に止まったという点です。

4 番目は、いわゆる公益通報者保護制度に当たるものを三鷹市で確立するということ。要するに、あちこちの事業所、これは国や都道府県・市町村などの役所に限りません。民間事業者でも起こっているのですが、下の人の不正であれば職員、社員が上司にそのことを伝えて調べれば明らかになり、早く処理がつかます。しかし、組織のトップが不正に絡んでいる場合には、なかなか職員が上に持っていかけても取り上げられないことから、不正が続くことになってしまいます。その時、組織内で自浄作用が働かないことになると、匿名で外にそれを告発するという方法が取られます。そこから事件が発覚して大騒ぎになるのですが、そのような時には告発したのは誰だという犯人探しが行われ、なかなか不正が早く特定できないということが、官民を問わず起こっています。

そこで、こうした公益にわたる事について内部から通報した人が出た時には、それが原因でその人が不利益を受けないという扱いをきちっと確立すべきであるという声がありました。国でもそれなりの立法措置が検討されていました。そのようなことを受けて三鷹市では、先進的な公益通報者保護制度を確立するという根拠条文を新たに置いてほしいという注文になったわけですが、この点については要綱案ではあったものが、検討試案で削除されています。これが4 番目の違いです。

5 番目は住民投票制度の創設についてです。これは議論がかなり細かいことになってしまいますが、私たちの報告書では以下のような住民投票制度の提案がなされていました。まずは市内在住の満18歳以上の住民と、それに加えて3カ月以上三鷹市に居住している永住外国人について、住民投票を求める条例制定の請求権と投票資格を持つべきではないかということが述べられていました。それから、三鷹市の「廃置分合」や「境界変更」といった市政にかかわる重要な事項の決定については、市長はこれを市議会の議決だけで終わるのではなく、必ず住民投票にかけるという条文を作してほしいというのが2点目でした。それから3点目に、これらの住民投票を行う時に、それは決して投票の結果が三鷹市の自治体としての最終決定になるという拘束的な実行力を持った住民投票である必要はない。いわば市民の声を参考に聞くという諮問型の住民投票でよい。しかし、住民投票を行った以上、そこに示された市民の意

思を代表者である市長、代表機関である市議会は尊重するということを明記してほしいというものでした。

完成した基本条例に書かれた住民投票の手続きは、市内在住の満 18 歳以上の住民に請求権を認めることが書いてありますが、あとは地方自治法の直接請求の手続きに従って、住民投票を行ってほしい旨の請求を、住民は条例案を添付して行うという手続きになっています。その都度個別にそのような請求があれば、それに応じるということになりましたので、重要な事項については必ず住民投票にかけるという形にはならなかったことになります。そして最後に、これらの住民投票の請求については、「市の権限に属する市政の重要事項について」という表現が付け加わったこと。この辺が、「市民の会」が厳しく問題にされたと同っている点です。

さて、6 番目の点は市長選挙についてです。分科会の報告書は、市長選挙のときにはマニフェストを掲げて選挙を行うという規定を設けてほしいと提案していましたが、これは要綱案には採用されましたが、検討試案では採択されませんでした。現在、自治体の首長の選挙については、マニフェストのチラシを配ることが許されていません。国政選挙の場合には、政党が政権公約としてマニフェストを作り、それを公表すること、一定の場所では配布することまでは既に認められていますが、知事選挙・市町村長選挙についてはそれを認める法律の規定が全くありません。そのため、パブリックコメントで寄せられた意見でも、公職選挙法においてもマニフェストを認める規定がないから慎重であるべきとか、マニフェスト型選挙というものは結局、現職有利になる傾向が強いのではないかという疑問も出され、検討試案や条例案ではこれを採り入れられなかったと同っています。

さて、こうした相違が生まれたことを、分科会の座長であった私がどう感じるかということです。このような条例を作るにあたって、審議会・研究会等に加わるという経験は非常に多いのですが、私が一生懸命自説を述べて主張しても一切採り上げられないことはしばしばあり、採り上げて頂ければ幸いということが多いのです。仮に研究会・審議会では私の意見が通り、委員を説得して多数意見になった時でも、今度は役所がいよいよ法案を作る段で、内閣法制局との折衝、他の省庁との折衝、そして与党の国会議員との折衝の間にどんどん変わっていきます。そして私が望んだような原案通りにできあがるということはめったにないということをずっと経験しているので、三鷹市の場合も分科会はここまでまとめて希望を出した、しかしその通り、100%なるだろうなどとは思っていませんでした。

市側は、自分たちがどこまできちんとできるか、実施に責任を持てるかという観点から検討されるわけですし、市議会は市議会としてまた慎重に判断するわけで、変わっていくことはやむを得ないことだと思います。変わっていったことが、すべて私は間違っていたとは思いません。

私自身の個人的な評価として、残念に思う第 1 点は市議会の規定が抽象的な規定になったことです。しかし、三鷹市議会は市議会として、議会はどうかあるべきかということを真剣にこれからも検討して頂き、ぜひとも市議会自身の提案で議会に関する規定を将来もっと充実して頂きたいと希望します。三重県四日市の市議会は、この自治基本条例を議会の提案で作りましたので、イニシアチブを執ったのは終始議会であったという所もあるわけです。私は市議会こそ、そのことに一番熱心になるべき所ではないかと思います。議会の課題は法制度改正も含めて、また後ほどお話しします。

第 2 番目の問題は、住民投票制度についてです。私自身は住民投票制度について、自治基本条例で常設化することについて極めて慎重論でした。これは国の地方自治法で住民投票制度を常設・公認をしていくことについても、私は極めて慎重論です。私自身は「それは非常に危ないことなのでは」ということを分科会では随分申し上げ、「住民自身も慎重にならなければならない」と主張してきました。しかし分科会

の多数の方々は、ぜひともこのような形で実現したいという声でしたので、座長としては「それならば結構でしょう。三鷹市民の方々がそう思われるのなら、やってみるのも無駄ではないでしょう」と言った立場でしたから、私はどうしてもこれを実現したいと個人的に思っていたわけではありません。

ところで、何が危ないかということですが、住民投票制度が地方自治法上に全く公認されていないことです。ですから、全国各地の自治体で住民投票が活発に行われるようになってきましたが、あれは地方自治法に基づく条例制定の直接請求で住民投票の実施条例案を提出し、議会で可決をしてもらう。しかし地方自治法上では公認されていませんから、住民投票に最終的な拘束力を持たせること、住民投票で可決なり否決されたら、それがその自治体の最終的意思決定であるという拘束力を持たせることは、地方自治法に違反すると解釈されています。自治体の決定はあくまでも代表者である市議会がする、あるいは市長の権限については市長が最終決定をするというのが地方自治法の建前であり、その最終決定権を住民に持たせるということは、地方自治法が予定していないことだと考えられています。

そのような最終的な拘束力を持たせる住民投票というのは規定されていないので、実際に実施されているのはすべて諮問型の住民投票です。市議会なり市長という代表機関が、重要事項なので市民・住民の意見を聞いてみようといっている。この住民の多数の声に「従う」と書くと地方自治法違反になるので、その結果をせいぜい「尊重する」と書きます。そして、実際は住民投票が反対となったら、代表者は反対と言うのだと、このようなやり方で住民投票が全国にどんどん広がっています。私は、勝手にこのやり方でどんどん住民投票の実績を積み重ねるということを、今しばらく続けてみるべきだと考えています。ですから、下手な制度化は地方自治法上もまだしないほうがよいし、自治基本条例上もしないほうがよい、というのが私個人の意見でした。

これが拘束力を持たせた住民投票制度であれば、何が住民投票にかけるべき事柄なのか、何は住民投票にかけるのに相応しくない事柄なのかという区分けが必ず大問題になります。世界で住民投票制度を使っている所は、必ずそれが国の法律なり自治体の条例なりで、次のどちらかの決め方を選択していくわけです。「これこれのことは必ず住民投票にかけなさい」と、それだけ書いてあるかもしれません。そうすると、それ以外のことは住民投票には一切かけられないという反対解釈になります。かけるべきことを列記した場合、例えば、「合併問題は必ずかけなければいけません」、「市役所移転問題、所在を変えるのはかけなければいけません」、「名称変更はかけなければいけません」等々列挙されていたとします。それだけはかけなければならないと当然なりますが、そこに書かれなかったことは、もう住民投票にかけられないものだ、このようなとらえ方になってしまいます。

そこで、そうではない決め方をすることがあります。この時は、住民投票にかけるのは相応しくないと考えるものを列挙します。そしてそれ以外のものがもし住民から請求されてきたら、住民投票を行うという余地が開かれるという決め方になります。

どちらにしても、このような議論をしていくと必ずその自治体の権限事項の範囲内でなければならないということがまず大前提として出てきます。当然のことです。最後に決定をし、実行をするという、その実行する力を自らが持っていなければ意味がありません。ですから、三鷹市が自分で決められる事項について市議会が決める、市長が決めるというのと同じで、三鷹市民が自分で最終決定しようというのはあり得ることです。しかし、都の権限に属していること、国の権限に属していることを市民が票決したからといって、三鷹市の市長も市議会もそれをどうしようもないということを投票にかけられても困ります。どうしようもありません、われわれの権限ではありませんから、ということになってしまいます。国の事項、都の権限事項については駄目です。このようになると、まずそこから議論が始ま

ってしまうことが必ずあるわけです。

しかし、今まで事実上どんどん行われてきた住民投票のなかでは、例えば新潟県の巻町では原発をめぐって、それが良いかどうか住民投票を行いました。原発をそこに立地するかどうかは巻町の権限ではなく、国の機関に属している権限です。沖縄の米軍の基地を縮小すべきかどうか、これは県民投票でやりました。それも基地をどこに置くかは国の権限事項です。徳島市の吉野川の河口堰の公共事業について、やるべきかやらざるべきか問題になり住民投票が行われました。これもそこで工事をするということは国の事業です。これを徳島市民が投票したからといって、それを止める権限はないという問題があります。でも行いました。

行われれば、国には影響力があります。これは国も、沖縄県民がかわいそうだ、近くの人が反対している、容易なことではないと思います。徳島の河口堰について投票が行われれば、当時の建設省（現在の国土交通省）は大ショックを受ける。「さて、どうするか」ということになるわけです。実際に効果を発揮してくる。私は、今、制度化をしないで、このような経験をして、住民投票というのは中々難しい問題を含んでいるということを全関係者がもう少し学習する期間が必要ではないかと思います。



これが私の基本的な立場ですが、今回の自治基本条例の規定が全く無意味だったわけではなくて、少なくとも請求資格が18歳以上の住民に広げられた、これは公職選挙法が認めている通常の有権者の範囲を越えたもので、一つの前進であると思います（注-市は請求資格者を具体的に規則で定め、「18歳以上の住民」には3か月以上市内に住所を有する永住外国人も対象としている。）

それから、「市の権限に属する市政の重要事項」という言葉が入りました。ということは、都の事業や国の事業については外れていると解釈されるかもしれませんが、そう狭く解釈する必要はないと思います。要するに、国の事業や都の事業について投票するというのが、特に諮問的な投票であれば何を意味するかと言えば、もし多数の住民がそれをやめるべきだという投票結果になれば、都や国がやろうとしていることに、市として賛成など表明しないで下さいということです。自分の権限に属していないといっても、賛成か反対かという意思表示をするのは市の代表者の行為ですし、協力するかしないか、それをするなという範囲の住民投票をするのだと考えれば良いと思います。

そして、「尊重する」という規定がないというお話でしたが、それは請求する条例案のなかに、「その結果を尊重する」という条文を入れれば良いと思います。しかし、ひるがえって考えてみれば、拘束的な住民投票制度を決めるときには「市の権限に属する事項について」という限定を設ける必要があったかもしれませんが、諮問型の住民投票制度であれば、「市の権限に属する」という文言を敢えて付け加える必要はなかったのではないかと思います。

もう一つは、「市民の会」の修正意見のなかで、かなり重要な問題としていたのは、この基本条例の最高規範性を担保するために、改正を行うときには住民投票にかけよということ。正確に言えば、施行後2年以内に住民投票にかけて可決し、以後の改正手続きは市議会だけで行うのではなくて、必ず住民投票にかけようようにしてほしいというのが「市民の会」の要望でした。

分科会の多数はこれに反対して、それでは柔軟な改正を不可能にするということで、提言の主文には

入りませんでした。今回、市の作った条例では、その点は分科会の提言以上に一層明確になっているわけで、第3条2項に、「この条例の不断の見直し及び検証を行い、将来にわたりこの条例を発展させるものとする」と規定しているわけです。不断に見直すことをむしろ良しとしているわけです。

市民の会が希望したことは、簡単には改正されない硬い憲法、硬い基本条例を作りたいという要望だと思います。国の憲法の場合も同様ですが、基本的人権が過不足なく理想的に定められた憲法がいったんできあがったならば、この憲法の条項をひたすら守り抜く、簡単には変えられないようにすることを私は望みます。そして国会が作る法律が、もしこの憲法に違反していたら、それは違憲だ、最高裁が違憲立法審査制度で無効を宣言します。それによってチェックをし続け、権利を守り続けることを前提としているのが、硬い憲法、硬性憲法の考え方です。つまり、権利が謳われている、あとはこれを守ることというのなら、硬い憲法が理想的です。

しかし、今作っている自治基本条例はそのようなものでしょうか。市民自治の権利をどんどん充実させていこうとして作っているときは、市民自治、市民が持つ権利というのは、これからもっと充実させていくべきものではないでしょうか。これから発展させていくものではないかと思っていますので、そのようなものを謳う自治基本条例は、私は頻繁に改正される軟らかい基本条例であること、軟らかい憲法であることのほうがむしろ好ましいと考えています。これから三鷹の自治基本条例は頻繁に改正されることが求められている。その様に理解するべきではないかと考えます。

そこで、次は今後の課題についてですが、既に市長が仰いました通り、三鷹市ではこの基本条例の成立を受け、直ちに用意しているものが「パブリックコメント手続条例」と「市民会議、審議会等の会議の公開に関する条例」の制定です。この2本は新しい条例として今まとめられていて、4月から施行したいということになっています。

さらには、NPOとの協働のあり方が非常に重要な問題になっています。三鷹市でも各課において様々な取り組みが行われていますが、これを市全体として自治基本条例の精神に基づいて足並みをそろえていく必要があるでしょう。そこで、更に良い協働の関係にしていかなければならないので、条例という形を採らないようですが、NPOとの協働についての「協働推進ハンドブック」の策定を急いでいるというお話を聞きました。非常に大事なことだと思います。時間がないので、この問題については後のシンポジウムの方に譲ります。

NPOとの協働の在り方というテーマとかなりの部分が重なるとは思いますが、自治基本条例ではパートナーシップ型の市民参加の推進ということを掲げています。これは「みたか市民プラン 21 会議」と市のパートナーシップ協定が結ばれたわけですが、その種の類型を更に使っていく、使いこなしていくということが宣言されているわけです。パートナーシップ型市民参加をどうやってこれから様々な分野・領域で推進していくかということも、一定の方針策定が必要であろうと思います。

また住民投票については、請求の手続きについて、それなりの規則の制定が求められているということになりますので、これからやっていくべきことは色々あるのではないかと思います。

さて市議会の問題について、後ほどまた触れると申し上げたのは、レジュメの第4番目に掲げている第28次地方制度調査会答申と今後の分権改革にかかわる事項でもあるからです。私は自治基本条例制定の意義の第3番目に挙げたとおり、分権改革を更に推進することによって、国の法令・制度改正を促進していくと思っています。このような観点で言いますと、三鷹市の今回の自治基本条例はそのような面も持っていますが、国の制度改正がもう先に走っているという部分があるのではないかと思います。

今、行われている第28次地方制度調査会は、昨年12月に一つの答申、自治体の自立性・自主性の

拡充に向けた答申を行い、色々なことをそこで提言しています。まず、三役のなかで収入役を必ず置くことになっていましたが、この必置規制を廃止する。つまり収入役は置いても置かなくても良いものになるという自治法改正が、いずれなされます。

それから、助役制度を廃止することになりました。それに代えて副市長制度を置くということになりました。従来の助役の名称を副市長に変えただけではありません。従来の助役は市長を補佐し、あるいは代理をするということは認められていましたが、市長から一定の事項について権限の委任を受ける立場ではありませんでした。しかし、助役に代えて新たに設けられる副市長は、権限の委任を受けられる存在になります。つまり、市長がこの副市長にはこの権限を委任すると定め、その副市長が最後の決定者です。それ以上、市長に諮る必要がないという事項が出てきます。最後の専決権者が副市長になり得るということです。

そのような形で、新しい副市長制度に切り替えるということが既に出てきています。自治基本条例の第 11 条で助役について少し細かいことを書いていますから、ここはいずれ変えなければいけないという部分になります。

それから細かいことですが、監査委員制度というのがあります。監査委員は、市議会から選ばれる監査委員が必ず 1 人いますが、それ以外はいわゆる有識者から監査委員が選ばれています。従来、有識者から選ばれる監査委員の人数がそれぞれの団体の規模によって決められていました。その人数の規制は廃止します。つまり、有識者から選ぶ監査委員は何人置こうとその自治体の自由です。人数の制限は取り払われました。

次は行政委員会ですが、教育委員会と農業委員会については、必ず置かなければならないということではなくて、置いても置かなくても良いという、自治体ごとに選択できる制度にすべきであるという提言がなされています。しかし、これは提言でして、総務省だけでできることではありません。教育委員会については、文部科学省が同意しない限り法律改正ができません。農業委員会については、農水省が賛成しない限り法律改正はできません。今のところどちらも多分同意しないでしょう。したがって、これは直ちには実現されません。

しかし、教育委員会については、地方制度調査会の提言は 2 段階の提言になっていて、いずれ教育委員会制度の必置規制は変えてほしい、選択制にしてほしいと書いてあるのですが、当面、少なくともこれだけのことをやってほしいという、一つ前の提言をしています。それは、教育委員会を置いておくにしても、その所管事項は学校教育にかかわることだけに法律上は限定する。つまり、それ以外の、生涯学習とか社会教育、図書館、博物館、スポーツ行政、文化財保護など様々なものを、現在、教育委員会は所管していますが、それらの学校教育以外のものは、教育委員会が所管をしても良いし、市長部局で所管をしても良いという様に変えるべきである。そこはどちらも選択できるように、すぐに変えるべきであると強く言っています。総務省は、この点については文部科学省とかなり厳しい折衝をするのでしよう。文部科学省は、この点については応じるかもしれません。教育委員会を置かない道をひらくことには当面は応じないだろうと思いますが、所管事項を法律上は限定するという点については応じてくる可能性がゼロではありません。そうすると、各自治体によってどちらが所管するかという問題が出てきます。そこが自治体の自由になってきます。

議会の権限については、実にたくさんのことを言っています。まず、今の地方自治法上の枠の中でもたくさんやれることがあるのに、地方議会はあまりやっていない。どんどんやってくださいということがたくさん書いてあります。議決事件・権限事項を議会自身が広げられると書いてありますが、あまり

それを使っていません。それから、夜間・休日議会の開催等、この運用の工夫もどんどんすべきであると言っています。参考人や公聴会制度の活用をもっと図りなさいと言っています。これらは今のままでもできることで、これを積極的に活用してくださいと言っています。そのうえで都道府県議長会、市議会議長会、町村議会議長会からの要望にそって、いくつかの点を提言をしています。

議会に置かれる常任委員会には、それぞれの議員は一つの常任委員会にしか属せないことになっていますが、常任委員会の所属制限を廃止します。一人の議員が複数の常任委員会に所属することはご自由です、それぞれの議会でお決めになることです、としました。

それから、市長から議案を提案するほか、複数の議員が連署して議案を提案するという道は開かれています、議会に置かれた委員会が提案をすることは地方議会には認められていませんでした。しかし、委員会の議案提出権を認める提案をしています。

委員会・議会が専門的知見を活用していく方法として参考人を呼ぶのも一つですが、専門委員という人を議会が委嘱することも認めます。しかもこの専門委員が合議体を作って、つまり審議会的な動き方をすることも結構ですと言っています。議会が審議会的なもの、あるいは専門委員を雇うことを可能にします。そして、政務調査費について説明責任を果たしなさい、透明性の向上を図りなさい、と言っています。更に、これまでは定例会は条例で決まっていますから請求しなくても招集されましたが、途中で随時必要なときに開く臨時会の招集権は、市長あるいは知事にありました。しかし、議会は議長が招集できるようにしてくれというのが三議長会の要望でした。その要望通りにはなりませんでした、臨時会を議長から市長に対して招集を請求する、そうしたら市長はこれを招集しなければならない、ということですから、実質的な請求権を持つことになりました。

そしてもう一つ、少なくとも小規模自治体は、会期制度の廃止を検討するとなっています。これは定例会というものを置いているからこそ、臨時会が問題になります。しかし、基礎自治体である市町村の議会は会期を設けずに年がら年じゅう、毎週定例に夜集まって会議をする。むしろその方が自然な姿ではないか。私はこれを強く主張しているのですが、なかなか多数意見にはならず、少なくとも小さな町村の議会についてはもう少し時間をかけて検討するということになり、やっと初めて会期制度を見直すかどうか議論になりました。したがって、これからは地方議会も会期というのが本当に必要なのか、好ましい制度なのか、しだいに問題になってくると思います。

以上、議会については、このように様々な答申を受けまして、総務省は地方自治法の改正案を作って次の通常国会に提出していくと思います。したがって、議会についても様々なことが動き、変わります。私はこのようなものを起点に、全国の自治体の議会が真剣に議会の在り方を、もう一度考えて頂いて、議会を変えていく姿勢を持って頂きたいと強く要望しています。

レジュメの6番目に書いた地方債の許可制度から協議制度への移行に伴う諸々の変化については、もう時間がなくなりましたので、後ほど補足をしたいと思います。これで私の話を終わらせて頂きます。どうもありがとうございました。

(拍手)

○高 階 西尾先生、どうもありがとうございました。皆様のお手元に次のパネルディスカッション用に、ご意見・ご質問用紙を配布させて頂いています。ただ今の先生のご講演の内容も含めまして、三鷹市自治基本条例の制定を踏まえて「三鷹が創る新たな自治のかたち」について、ご来場の皆様のご意見・ご質問をぜひ頂戴したいと思いますので、よろしくお願いします。(休憩)

【シンポジウム（パネルディスカッション）】

パネリスト：西尾勝氏・中村陽一氏・宮川齊氏 / コーディネーター：清原慶子市長

○高 階 では、引き続き討論として、シンポジウムのパネルディスカッションに移りたいと思います。パネリストの皆様をご紹介します。まずは、基調講演を頂きました国際基督教大学大学院教授の西尾勝先生です。西尾先生、引き続きよろしくお願いします（拍手）。そして、立教大学大学院 21 世紀社会デザイン研究科教授の中村陽一先生です（拍手）。中村先生には、先の三鷹市まちづくり研究所第 1 分科会の座長として、平成 15 年に開設しました市民協働センターの在り方など、三鷹市における協働型社会の在り方についてのご提言をまとめて頂きました。また中村先生は、NPO サポートセンター理事や 21 世紀社会デザインラボの代表理事をお務めになるなど、まさに NPO や NGO 論の第一人者でいらっしゃいます。

そして、パネリストの最後は宮川齊さんです（拍手）。宮川さんは、今の第 3 次基本計画策定の市民参加において、自治基本条例制定も含めた提言を行った「みたか市民プラン 21 会議」の共同代表をお務めになるとともに、まちづくり研究所の第 1・第 2 の両分科会の市民研究員として議論に参画されました。また現在は、「社会福祉法人むうぷ」の運営に携わるとともに、「ファースト・ステップみたか」や「みたか水車クラブ」などの、様々な分野における市民活動を実践されています。

そして、パネルディスカッションのコーディネーターは清原慶子三鷹市長が務めさせていただきます。では、パネルディスカッションの進行を清原市長にバトンタッチしたいと思います。清原市長、よろしくお願いします。

○清 原 皆様、改めましてこんにちは。三鷹市長の清原です。今日は「三鷹が創る新たな自治のかたち」というテーマで、三鷹市自治基本条例制定以降のこれからの三鷹市の協働のまちづくりについて、パネリストの皆様にご意見を伺っていききたいと思います。

ただいま司会者より紹介をさせていただきましたように、今日パネリストでお招き致しました 3 名の方は、それぞれ三鷹市と何らかのご縁をお持ちですし、また、自治の現場でそれぞれ様々な活動をされています。私が細かくご紹介するよりも、自己紹介をして頂き、その中でこれまでの三鷹市との関わりを、そして自治基本条例制定についてのご感想をお一人ずつ伺いたいと思います。

まず、宮川さんからお願いします。

○宮 川 宮川です。自己紹介と三鷹市との関わりと自治基本条例制定の感想ということですが、30 年ほど前、三鷹に住んだ当初は寝るだけの市民でした。それがなぜパネリストの方になったかという、連れ合いも仕事をしていましたので、子どもの保育園とか学童保育所の運動に関わり、そして医療・福祉のボランティア活動に参加することによって、三鷹市を自分のまちとを感じるようになりました。現在は先程ご紹介頂きましたが、市民活動のなかで 20 年ほど前につくった精神障がい者の通所授産施設で働いています。

まちづくりへの関心ということですが、当初、私はまちに総合計画があるなどということも知りませんでした。そのようなことを知ったのは、子どものための学童保育所を早く建替える必要があると思った時に市役所に行ったら、「建替えることは計画にはない」ということを言われました。恥ずかしい話ですけれども、計画というものがあって、まちが動いているのだと感じました。

先程「みたか市民プラン 21 会議」の話が出ましたが、これは 2001 年から 2010 年までの第 3 次基本計画の策定にかかわる会議です。私はその前の 90 年代の 10 年間の第 2 次基本計画では、市民会議に三鷹市ボランティア連絡協議会の団体代表として参加しました。その時に色々感じたのは、一言で言いま

すと、市民参加というのはこれで良いのか、ということです。市側から素案というものが出てきて、それはかなり一生懸命書かれて良くできていますが、できあがったものに意見を言い、それである程度は変わるけれども、変わらない部分が多い。それが本当に市民参加かなと感じ、よく言う「隔靴搔痒」。つまり靴の上からかゆいところをかくという感じが、市民参加をとおして最初に感じた思いです。



そういったなかで三鷹市の職員の方とインフォーマルな勉強会をしたり、あるいは様々な市民活動をしている市民と付き合っていくなかで、この「みたか市民プラン 21 会議」に参加することになったわけです。ご存じの方もいらっしゃると思いますが、基本構想の見直しと第3次基本計画の策定にあたって、白紙から全員公募で市民参加をしていく、そして事務局も市民が運営していくという、99年から2001年にかけてほぼ2年間、三鷹のまちに存在した一つのシステムであり、ある意味で運動でした。私はそれに参加して、かなりの達成感を得ました。それは、限定されたテーマあるいは限定された期間ではありませんが、一定程度市民がかたちとして存在することができたのではないかと、そのような感覚を持ちました。

それは自分が20年以上やってきた市民運動の活動としては一つの到達点でした。しかし、それがその後どうなるのかということを、私だけではなく、多くの市民が感じました。ここで限定的に行われたものを、その後しっかりとした仕組みとして三鷹のまちのなかに定着させることが必要ではないか。そういった思いが、今日の自治基本条例につながるとともに、私は自治基本条例とセットだと思っている市民協働センター、それがこのまちにでき上がったわけです。

自治基本条例について制定の感想を言いますと、先程、西尾先生の刺激的なお話があり、私の感じていることをほとんど専門家の言葉でお話して頂いたと思います。私自身は、一言で言いますと、個人的に自治基本条例がまちづくり研究所で出した報告書の内容でまともな良しと思っていました。しかし、それに比べて変化した部分がありました。住民投票のことを西尾先生は触れられましたが、住民投票の内容だけでなく、まちづくり研究所の提言では「市民と市民自治」という項目に入っていました。これは象徴的なことだと思うのです。それが場所も変わったし、内容的にも変化しました。

自治基本条例については、最初から自治基本条例はいらないという意見の人がいます。あるいは、今度の条例では物足りないからないほうが良いという立場の人もあります。全然違う立場ですが、一見言っていることは同じように見えます。私は、それに関しては「あるほうが良い」と思います。やはりこの条例は、市民と行政と議会が約束したものだと思います。ですから少なくともここで決められたことはしっかりやらなくてはいけない。先程、地方制度調査会の話もありましたが、現行の法令のなかでもできることがたくさんあるのにやっていない。やる必要があると思います。

この条例を作ってそのまま店晒しにするのではなく、徹底的に活用してそれで物足りないところをもっと付け加えていく、そのようになってほしいと思います。また、この条例ができて市民はもっともっと参加をするべきだし、行政と議会はもっと公開してほしい。最初の発言は以上です。

○清 原 ありがとうございます。最初は三鷹市にはお勤めではなかったわけですが、今は在住、在勤、そして在活動と、様々な市民の立場から発信をされている宮川さんには、後程、具体的なテーマで更にお話を伺いたいと思います。それでは中村さん、お願いします。

○中 村 中村陽一です。今日は55周年という記念の場に、発言の機会を与えて頂きありがとうございます。

います。私の三鷹市との関わりというのは、もともと、私は大学が国立市にあったものですから、今はなき三鷹オスカーなどに通っていました。本当は映画の世界に行こうと思っていたものですから、そんな思い出があります。

具体的な関わりとしては、55 周年の中では本当にまだ新参者と言えますが、15 年ほど前、職員と市民の皆さんの自主的な研究会があり、そこにお邪魔させて頂きました。そこでお隣にいらっしゃる宮川さんとか、あるいは当時、清原市長はまだ一人の市民でしたが、そのようななかでお目にかかった思い出があります。また当時私は、自治体の職員にもこのような人たちがいるのだと、良い意味でびっくりした覚えがあります。志を持って「市民政府」という言い方などもそのなかで交わせるような、そのような勉強会に出会いました。このような志は今も変わっていないと思いますが、そのような皆さんと出会えたことが、具体的な関わりの最初です。

それから、先程ご紹介頂きましたように、私はNPOやNGO、あるいは市民活動とか、それを通じてのまちづくりとかコミュニティデザイン、更には今、大学の所属している所もそのような名前なのですが、21 世紀の社会デザインということを社会人の大学院生の皆さんと考えています。そのような活動との関わりで、例えば市民と行政と企業がパートナーシップのなかで環境保全を進めるグラウンドワークという活動を、三鷹市でのまちづくりと、どうつながるかというような関わりを持たせて頂いたことがありました。

それから三鷹市との関係で言いますと、最初は「女性行動計画推進助言者会議」の委員を務めさせて頂いたのが、公的なものでは最初だったと思います。その後、先程ご紹介頂きました「まちづくり研究所の第 1 分科会」、これは協働型社会の在り方ということを論じた分科会で、ここで座長を務めさせて頂きました。あるいは現在は「あすのまち・三鷹」推進協議会の評価委員を務めていた流れもありますが、駅前にあります三鷹ネットワーク大学の運営にも、大学自体も関わっているということもありまして、様々な関わりをさせて頂いているところです。

私はこの自治基本条例の規定に即して言いますと、在住・在勤ではありませんが、在活動市民ではあると思っています。「風の人、土の人」という言い方があります。土着的な「土の人」、それから時折現れてはまたいなくなるけれども、またやってきたりするという「風の人」。私は在活動市民であると同時に、良い意味での風の市民でありたいと、三鷹市との関わりを考えています。特に「みたか市民プラン 21 会議」で、あるいは基本条例の制定のプロセスもそうですが、市民の皆さんが、協働や参加ということにこだわりながら、たいへんな時間と議論とを尽くしてこられたこの活動に、敬意を持っている立場からお話したいと思います。

この条例にもあるように、また先程の西尾先生の基調講演でも強調されていたように、「絶えざる検証」というものがあります。これは恐らく住民自治とか市民自治、あるいは市民生活ということを目指す際においては、基本的なところでたいへん重要なことだと思います。そのような、「絶えざる検証」というものを前提としながら、このような条例がまず姿かたちをとって目に見えるものとして現れた。このことの意味は非常に大きいのではないかと思います。

参加とか協働ということに関しては後ほどの議論のなかで、自分自身の現場で考えて、実践してきた者として、また後で話をさせて頂ければと思います。



○清 原 ありがとうございます。西尾さんには先程基調講演をお願いしましたし、三鷹市との関わりも三鷹市自治基本条例の意義についてもそのなかでご紹介頂いたのですが、会場の皆様からのご質問のなかに、憲章ではなくて条例としている意味はどこにあるのか、条例として置くことによって、法体系のうえでどのような効力が得られるのかというご質問を頂いています。改めて、先程の基調講演とは違う面も加えて、三鷹市との関わり、そして自治基本条例についてご紹介頂ければと思います。

○西 尾 私はお隣の武蔵野市に住所を持っていて武蔵野市民です。三鷹市民ではありません。私が30代、40代の頃には市民参加の「武蔵野方式」などというものが活発に展開されていて、私も様々なかたちで武蔵野市の市民参加を行っていました。50代になりますと大学の管理職などになり、そしてまた全国的な制度改革に関わるようになって、50代以降は武蔵野市のことに全く関わっていませんが、かつては随分熱心に関わってきたわけです。

その時に私が考えたことは、市民参加というのは、そこに住んでいる住民が行うべきことで、よそ者がとやかく発言すべき事柄ではないということでした。よそ者がそこで発言し、活動しても責任が取れないわけです。そこに住んでいる人間は、自分が言ったことがもし採り入れられて実行されたら、うまくいっても悪くいってもその影響は自分たちが受けるわけです。その責任感のもとに参加しなければいけないのではないか、と強く思いました。

したがって私は、機会があれば武蔵野市のことは、私がやって何かお役に立つことであればやります。東京都民ですから東京都のことも致します。日本国民ですから、日本国政のことに政府から何か言われたらそれはやります。しかし、隣の三鷹市など私は関わる気はないというのが私の立場でした。

そこで当市のまちづくり研究所第2分科会に参加してほしいというご要請を受けたのですが、私の主義としてそれはやらない、やれないとお断りしたのですが、三鷹市においては勤務先が三鷹市内にある人はみんな市民である。三鷹の市民参加はそういうことになっている、と言われました。あなたは国際基督教大学という三鷹市に所在する大学の教員なのだからご協力いただきたい、と言われたのです。実際、大学は色々としにお世話になっていますので、そのように三鷹市から言われると大学の者としても断るわけにいかないか、という感じでお引き受けしたというのが経緯です。

しかし、自治基本条例第2条1項に「市民の定義」があります。恐ろしいことが書いてあります。「市内に住み、又は市内で働き、学び、若しくは活動する人」と書いてあります。在住、在勤、在学に加え、在活という言葉があるかどうか知りませんが、在活まで入っています。私はこの3月31日で国際基督教大学も退職させて頂くことになっており、「これでもう三鷹市とは縁を切る。絶対これから頼まれても何もしない」と申し上げているのですが、「よく読んでください。先生が書いた分科会の提言の時から、市民の定義に『若しくは活動する人』とありますよ」と言われて、在活で続けろと言われているのです。絶対に活動を停止しよう。活動したら引っ張り込まれる、と思っている次第です（笑い）。

冗談はさておきまして、今のご質問ですが、なぜ憲章でなく基本条例かということです。前のフォーラムの時には私はその説明をしましたが、まちの憲法、自治体の憲法という位置付けですから、憲法のような意味合いのある言葉のほうがよりふさわしい。そこで、都市憲章とか自治憲章とか市民憲章とか、「憲章」という言葉を使ったほうが一段と普通の条例とは違うというニュアンスは出せるということがあります。ただ、現在の地方自治法上、憲章という言葉は一切なく、地方議会が制定できる法規は条例という形式に決まっています。ですから、地方議会で議決をして通そうとすると、制度上、条例というものでしかあり得ません。そこで、議会が制定して可決するという意味では条例けれども、一般の条例よりも一段高い条例だということを示そうとして「基本条例」という言葉が使われ始めているのです。

しかし、国においては、主権者たる国民が制定する憲法と国会が制定する法律は明確な段階の違いを設けられているわけですが、自治基本条例と別の条例はどちらも議会が制定するものですから、その点で言えば形式上の上下がない。ですから、自治基本条例に反したらどうなるかを厳密に議論していくと、どこまで基本条例に効力があるのかで問題は出ます。

ただ、實際上、これを基本条例として、それに基づいて一般の条例がそれに反することがないように運用していく、ということを期待しているものだとして理解して頂ければと思います。

○清 原 ありがとうございました。今日ご参加頂きました3人のパネリストの皆様、三鷹市との関わりと自治基本条例制定の意義についてお話を頂きました。

会場の皆様からは休憩時間中に20通に及ぶご質問を頂きました。これにつきましては、これからの進行のなかでできる限り反映をさせていただきます。ただ、基本条例そのものについての議論というよりは、冒頭私が申し上げましたように、これからのシンポジウムでは、このような自治基本条例が制定された三鷹市にあって、今まで以上に市民の皆様との協働のまちづくりを進めていくには、具体的にどのような取り組みが必要かということについて、残された時間はより集中的な意見交換をさせて頂きたいと思っています。その点はお含みおき頂ければと思います。

続きまして、それぞれに現在重視している自治体の課題と、それを解決するための協働のまちづくりの意義についてお話し頂ければと思います。協働という言葉、コラボレーションという言葉は、多くの自治体で基本構想や基本計画に掲げられ、この言葉を用いないで行政を進めている自治体はほとんどないと言っても良いと思います。



それでは、どの自治体も共通して協働と言うならば、取り組まなければいけない

共通の課題があるのかなのか、ということについて日々行政も、そして市民の皆様も、あるいは事業者の皆様も考えているのではないのでしょうか。今日はせっかく具体的な実践あるいは事例をご存じのパネリストの皆様がそろっているので、今ある自治体の課題のなかで、「これについて、協働のまちづくりでは不可欠ではないか」あるいは「そのためにはどうしたら良いか」などのヒントを頂ければと思います。今度は西尾さんからお願いしたいと思います。

○西 尾 私はまず、協働という言葉の意味には、昔から使われてきた言葉と最近はやりだした議論で使われている言葉と、両方あるのではないかと思います。有名なナショナルミニマムという概念が登場したのは、イギリスのベバリッジ報告という社会保障制度を確立するために出された報告書のなかでした。そのなかでナショナルミニマムという概念が確立されたのですが、それと密接にかかわる議論として、「公私分離（公と私を切り離すということ）」と「公私協働（公と私と共に働くということ）」の二つの原則が定義されています。

これはミニマムと密接に結び付いていて、ナショナルミニマムと決められたことについては、国と自治体が、全国民にくまなく達成すべき全責任を負う。このことに関して民間に頼るということをやってはならない。公が全責任を持って達成すべき領域になるのだという理解です。これが公私分離の原則で

す。

しかし、ミニマム以上のサービスを国や自治体が国民や住民に対して行うときは、そこは政府（公）の独占領域ではないので、民間の様々な主体がそこに関わってサービスを住民に提供して何も不思議がない世界で、そこは公と私が協働して達成する領域だという理解です。ミニマム以上のサービスをするということに関しては、どちらの領域という話ではない。両方が相まってやるのだと、それで良いのだという使い方があるわけです。こちらが公私協働の原則です。このときの協働というものは、国なり都道府県なり市町村も公共サービスを提供します。しかし、様々な公益法人、NPO、社会福祉法人とか医療法人、学校法人など、様々な主体がサービスを市民に提供します。それで一向に構わない。お互い両々相まってサービスが良くなれば良いということですから、サービスを補完し合っています。

学校ならば、公立の学校がある一方で私立の学校もあります。両方で学校教育をやっているわけです。医療も、国立・公立の病院もありますが、私立の病院もたくさんあって医療をやっています。社会福祉も同様です。直営の施設もあれば、民間社会福祉法人がやっている施設もあります。これで当然だというのが従来の協働という言葉の使い方です。

これがもともとの協働の使い方、公も私も独立しています。お互い勝手にサービスして、それが補完し合って、両々相まって市民に対するサービスとなっているという理解です。そのときは行政と私とが協力関係にあって、一つのサービスをするために手を結び合っているなどという関係を前提にしているのです。これが本来の協働ではないでしょうか。民間の団体はみんな自立している。政府から、自治体から自立して活動しているというのが本来の協働で、昔からの協働ではないかと思います。

しかし、最近日本でも特定非営利法人の認可制度が出てきて、NPOが国内でもたくさん活動するようになってきていますが、残念ながら日本では、依然としてNPOは弱体です。人数も少なければ、自主的な財源をほとんど持っていない、わずかししか持っていないという極めて弱体な団体が多いのです。そうすると、自立型の活動をするというNPOはそう多くなくて、何らかのかたちで行政に依存しているNPOがたくさん出てくる、お金の面でも依存してしまいます。補助金をもらう、あるいはサービスの提供者として委託金を受け取る。それではじめてNPOの活動ができるという様に、行政と結び付いて行政から一定の仕事を請け負う、請け負ってサービス提供者になっているという感じのNPOが多くなってしまふ。依存型のNPOだと思います。

そこで、両方が絡み合っている一つのサービスを作るという意味での協働という言葉の使われ方がどんどんできている。私はそこが一つの問題で、依存し合う、協力し合うという時の協働というルールをどうやって作るか。国や自治体は現在のように財政危機になってきて、人も減らせと言われてということになると、自分で全部はできない。職員の手で全部はできない。もうNPOにやらしてもらわなければならない、あるいは、市民に肩代わりしてもらわなくては行けない。安上がりの労働力として、あそこにもやらしてもらおうという発想がどうしても出ます。

そしてお金の出し主だということになると、上下関係になります。対等の関係がなかなか結べないというのが全国で出ている悩みののではないかと思います。ですから、三鷹市でこれからNPOとの協働推進ハンドブックを作る時には、そこをいかに対等な立場で協力し合うという関係にするかということが、最大の課題になっているのではないかと思います。

もっと元に戻れば、NPOの財政的基盤を確立することが日本社会にとってもものすごく大事なことであると思います。先程時間がなくなってお話ししなかったのですが、NPOへ市民が寄付をしたときには全額課税控除になるというような制度を、国税の世界だけではなくて地方税の世界でも色々と工夫し

ていく。今、制度改正において、そのようなことを考える余地が生まれてきているのではないか。これからどんどん広がるのではないかと考えています。

○清 原 ありがとうございます。さて、今日は会場には市外の方もいらっしゃるものですから、三鷹市のこれまでの取り組みについて簡潔にご紹介したうえで、お二人には特に今、西尾さんが提案されたNPOとの協働のテーマ、あるいはこれからの市民協働センターのあり方についてなどについても、ご意見に含めて頂ければと思います。

三鷹市では32年前に最も古いコミュニティセンターができて、今、7つのコミュニティ住区、ほぼ中学校区に重なりますが、そこで7つのコミュニティセンターを住民協議会の皆様によって運営して頂いています。施設は市民の皆様の設計を反映した建て方をしていますし、運営にかかる経費についても三鷹市が負担しながら、しかし自主的に運営をして頂く。その取り組みが、30年以上にわたって住民主導で行われています。

それは、主として7つのコミュニティ住区という所で展開され重ねられてきた取り組みですが、私が市長になりました平成15年の12月に、この建物（三鷹産業プラザ）の近くですが、三鷹市市民協働センターを開設しました。これは市民の皆様による企画運営委員会において準備段階から企画についてご検討頂き、施設の使い方などについてもルールを作って頂くというかたちで運営が始まっています。これはどちらかといえば地域を越えて、三鷹市民の皆様にとって共通の課題について様々な活動を担って頂くと共に、初めて市民活動をされる方の最初の一步を踏み出して頂く支援をする施設でもあり、同時に、NPOの皆様が情報共有しながら活動の拠点を持って頂くような取り組みをしている施設です。

このような取り組みがと共に、自治会・町会に管理運営をお願いする形で、市内に30を超す地区公会堂があり、そこでは市民の皆様が様々な活動を行うために使って頂いている、そのような取り組みがあります。現在100を超す自治会・町会が活動を続けているというのが三鷹市の特徴でもあります。

それでは、そのような取り組みのなかから、今後地域の課題や自治の課題において、どのように協働のまちづくりを続けていく方向性があるかということについて、改めて中村さんからお願い致します。

○中 村 今、市長から投げかけられたことにお答えをする前に、せっかく自治基本条例という器とインフラができたので、それを活かすうえで私が自分の関わってきたこととの関連で、「参加」と「協働」という二つのキーワードを巡って少しお話をさせて頂き、今の投げかけにお答えしたいと思います。

まず、参加ということを経験してありますが、これまで市民参加によって世の中や社会や地域を良くしていく、そこで市民の良識というものが発揮される。そのように考えてきたわけですし、そのことはもちろん正しいと思います。ただ、私はこの参加ということを経験して、社会状況や担い手となる主体、人々の状況に変化がある中で、少し丁寧な議論をしなければいけなくなっていると感じています。今、長野県を中心に展開している「信濃毎日新聞」という地方紙の雄がありますが、そこで市民の民を取って「民（たみ）が立つ」という半年間の連載企画が新年から始まっています。そのなかのインタビューで、私も様々なことを考えさせられました。

今、たいへん話題になっている格差ということや、あるいは、これは私の友人が著書を書いたのですが、「下流社会」という言葉がキーワードになったり、注目されたり、大変はやっています。「希望格差社会」という言葉もありますが、私は参加というものを巡っても、実は今、地域のなかで、例えば参加格差社会とか、あるいは参加下流社会という様に、そのような言葉が正しいかどうか分かりませんが、そのような状況というのが一方で現れ始めていると思います。

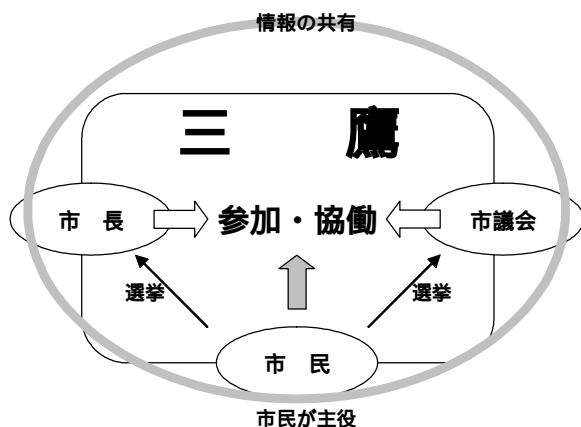
三鷹市の状況については、詳細にきちんと調査をしたわけではないのでそこまでは申し上げられませ

んが、少なくともそのような状況が地域や社会のなかで広がっているなかで、もう一度参加ということを考える時に、どのようなことを考えていかなければならないのか。つまり、ここにいらしている方は当然参加意識も高く、参加できる方たちだろうと思います。しかし、ここに来られない人たち、あるいは市の広報を見ない、見るができない人たち、それから市民協働センターに来ることができない、来ない人たち。やはりそこを見ながら、参加ということを考えていかなければならない時代にますますなっています。

つまり、参加の意欲を持てないとか、あるいは参加自体に障がいがある、このような人たちが一方だけで、またもう一方では、そのような状況に非常に批判的でもある人も含め、いわば中流以上の参加できる条件下にある人たち。この人たちが自分たちこそ市民であると考えてしまい、もし「衆愚」を憂えるということだけになってしまうと、ちょっとおかしいことになってきます。

三鷹市ではそのようにはなっていないと私は思いますが、やはり現状に危機感を持つ意見のなかには、もっと規律とか道德の建て直しを求める声も強まっています。参加という名の管理ということもこれからあり得ます。そういうなかで、本当に市民参加が世の中を良くしていくのだということを思い込みだと言われずに、思い込みにせずに、実際にそうなるようにするために、私は自ら律する「自律」、これは最近あまり言われなくなってきたのですが、これが大事だと思っています。先程西尾先生のおっしゃったNPOに対する非常に重要なご指摘というのは、まさに自立、自らが立つというほうですが、「自律」も含めた「自立」に係わるお話だと私は受け止めました。

参加と協働の概念



それから協働についてですが、第1分科会でも「協働」という言葉は使いましたが、これについては西尾先生が非常に正確にご指摘なさったことはあえて繰り返しません。「協働」というのはマジックワードになりやすく、たいへん難しい言葉だと思っています。それだけに具体のレベルで、言葉の意味・内容とか使う意図をお互いにはっきりさせて使う必要があります。絶えず翻訳とか確認が必要な言葉だと思っています。例えば、誰と誰が、あるいはどことどこが、何を目的として、どのような方法をもって、いつまでに、どんなことを行うのか。全プロセスを通じてその成果とか情報というのはどの

ように開かれるのか、共有できるのか、そしてその評価というのはどのように行われるのか。このような一つ一つのことを丁寧に、うやむやにしないでやっていく協働でないとその協働は怪しいと私は考えています。これは三鷹市といえども、絶えず検証する必要があると考えています。

そのようなことを前提にして考えてみますと、私は「待てよ」と1回立ち止まったり、自分の頭で考えてみるという当たり前のことが必要になってくると思います。私は参加とか協働について、今、ちょっと危惧したようなことに対するあざやかな処方箋を持ち合わせていません。やはり、ぱっとしないけれど、もう一度地道に参加というものに対して、表面的なスキルという意味だけではなく、マネジメントとか人と人との合意形成を図っていくときの社会技術としての参加の技術、その基礎になる対話能力をどう培っていくか。協働の根拠は、まさにここに置かれるべきだと私は思います。これを進めるために協働はあるのだと考えたいと思います。

その市民協働センターについては、後ほど具体的なアイデアを申し上げたいと思いますが、私はこの自治基本条例のなかで、第6章31条が「コミュニティ活動」に、32条が「協働のまちづくり」に充てられていることは、現状を象徴していると同時にたいへん大事なことだと思っています。

つまり、全国各地で起こっていることを一言で言えば、NPOに代表されるような比較的新しいタイプの活動と、それから従来から地縁型の繋がりも含めて、まさに汗を流して地域を支えてきた、ここで言うコミュニティ活動とが、残念ながら没交渉であったり、ひどい場合では対立や反目しているという状況があります。三鷹市はそこを何とかしようという努力のもとに進められてきて、市民協働センターについて議論した第1分科会でも随分そんな議論をしたわけです。全国各地域で出ているそのような課題について、三鷹市は他の地域よりは良い状況と思いますが、それでもやはりお互いの顔が見えるような対話能力をもっと培っていく場として市民協働センターがどのように展開できるのか。協働ということを考えていくときに、市民協働センターのこれからのあり方としては、どのような新しい仕組みをそこから発信していけるのかということだと思っています。

具体的なアイデアは、期待を持たせるようで申し訳ありませんが、あとでお話をさせて頂きたいと思っています。

○清 原 それでは、それはまたあとで伺いたいと思います。宮川さん、先程の自己紹介でも、この間、様々な活動をされてきたと伺いました。宮川さんは、協働とまちづくりという体験をお持ちですが、様々な地域課題を解決していくときに、会場からも「市民会議やまちづくり研究所に参加している人は限られた人の集まりだったと思います。それをより幅広い市民の参加にするための工夫があったと思うのですが、その点についても伺いたい」というご質問を頂いています。

つまり、私たちも様々な課題を解決するときに、参加・協働というのはたいへん重要であるという立場を一貫して取っていますが、先程来、西尾さんも中村さんからも「様々な事情でそのような場に参加できない人もいるし、すべての人がそのような機会を利用しているわけではないかもしれない」というご発言を頂いているものですから、今の地域課題、私たちが課題として直面している協働のまちづくりの有効性をお話しするときに、今の質問を念頭に置いてご紹介頂けるとありがたいと思います。

○宮 川 まず市長のおっしゃった冒頭のことでいうと、本当に弱い立場の人は動けないということが言えると思います。今私は、精神障がいの方たちと一緒に働く仕事をしており、当事者性ということが非常に強く言われますが、本当に弱い立場の人は中々発言できません。自分からも動き出せないということがあります。そのとき、横にいる人間の役割や想像力が問われると思います。

私は、一時、明治時代の自由民権運動に関心を持って、秩父に行ったり、様々な本を読みましたが、そこで活発に動いている方たちは決して一番最下級の人たちではないのです。それが答えになるかどうかは別として、そのようなことを今の質問には感じます。

それからもう一つよく言われることですが、「馬を水辺まで連れていくことはできても、水を飲ませることはできない」。参加とか市民活動で言うと、これが非常に難しいのです。答えになっているかどうかは別として、そんなことを感じる場合があります。だから、参加にしても協働にしても、情報を一生懸命発信することが大事だと思います。

そこで現在の自治体での課題であり、解決策としての協働のまちづくりということですね。私は現在の課題というよりも、自治体、ことに私が自分のまちと思っている三鷹市、つまり基礎自治体の最大の課題は、常にそこに暮らす人々が幸せな一生を送れるような基盤づくりの働きを持つことだと思います。そのように考えると、現在、様々な国レベルの制度変更が、まちで暮らす弱い人たちの立場に非常に大

きな影響を与えているということを痛感します。それを解決するための方法としていくつか考えられます。例えば地域のなかで、福祉とか環境分野で具体的な働き場を作り出していくことが一つあり得るのかと思います。それからもう一つは、基礎自治体というのは、国家のなかにあるものですから、その政策変更非常に大きな影響を受けるので、まさに市民と自治体と一緒に、市民政府として国レベルに対してしっかりものを言っていく。生活現場からの政策提言というのも大事なことだと思います。

それからまた言葉だけに限って言えば、例えば自治体間競争などという言葉もありますが、それでなくても現在非常に競争というイメージの強い社会になっています。そのなかで私は人間と人間との共同性。共同という言葉は同じ発音でいくつかの漢字がありますが、いずれをとってもそのような共同性は人として暮らしていくうえで非常に大事なことはないかと思っています。

○清 原 ありがとうございます。さて、中村さんは先程具体的なことは後ほどと言っていましたので、会場の参加者の方からも「協働センターについては、市民にはまた箱ができたという浸透しかないように思います。ですからマニュアルではなくて参加、あるいは計画などのかたちで市民に問いかけ、具体的なかたちを作っていくべきではないか」という問題提起も頂いています。

また、三鷹市はコミュニティ政策やコミュニティ活動の取り組みのあるところですので、ぜひ具体的なアイデアをお聞かせ頂き、市民協働センターの活かし方などをお聞かせ頂ければと思います。

○中 村 承知しました。実はこの「協働」という言葉が「癒着」や「談合」という言葉と同じ意味にならず、私たちがずっと魅力を感じ続けてきた「ネットワーキング」という言葉に近いイメージになっていくにはどうすれば良いかということについて、本当に私も悩みながら考えています。

一つは、去年7月に出たこの基本条例案の広報特集号のなかに、市民の皆さんの様々な意見や、それに対する市の回答が出ていましたが、あのような、例えば批判的な考え方も含めて、ある意味ちょっとネガティブであるような情報や考え方といったものが出てきたときに、どのように情報を共有し、開放していくのか。また、そのバランスをどう取るのか。

よく「透明性」とか「アカウンタビリティ」あるいは「公開性」とか「説明責任」という言葉で語られることについて、どう取り組むのかという時に、最近発達しているインターネットというツールをうまく活用することも当然大事なのですが、やはりあのツールは今のところまだ非常に不十分なコミュニケーションツールで、逆に無用の対立を呼ぶこともあります。私は、そのようなときに具体的な場所としての市民協働センターの役割を何とか活かせないかと思っています。そこで、西尾先生の問題提起にもあったように、例えば市民活動団体、NPO、コミュニティ活動を行っている市民団体、住民団体も含めて、財源あるいはもう少し広げて言うところリソース、これはお金だけではなくて、人の繋がりとしての人材、情報であるとか、あるいは信用であるとか、ノウハウ、スキルといったものも全部含まれますが、そのようなものの基盤が弱いところがあります。

実際に私のこれまでの経験でも、このようなリソースの循環や開発を行うにしても、具体的な場所を離れて行おうとしてもなかなか難しいところがあります。とにかくそこに行けばそのような情報はもとより、情報というものをどう組み立てていくかという知恵やアイデアも含めて、何らかの議論や講座や、あるいはもっと平場の意見交換がなされている場の設定をぜひ望みたいと思います。私は市民協働センターにこれまでの関わりもありますので、それができるように協力するのが在活動市民としての義務だろうと思っています。

この場合には、私はよく言われるNPOと行政、あるいは市民団体と行政の協働ということだけではできないと思います。そこにもう一つの民間である、三鷹市の言い方にならえば「産」、企業との連携

ということを考えていく場として市民協働センターだけではなく、いくつかの場を考えていく必要があるだろうと思っています。おりしも、今、民間企業はCSRという流れのなかで、これについても協働という言葉と同じくちょっとマジックワードになったり、社会貢献から後退してしまう隠れ蓑になったりするという様々な問題もありますが、そうは言ってもやはりCSRというものが社会的な推進要因、促進要因になることは間違いありません。

そのようなところで、「あすのまち・三鷹」推進協議会などでもやってきた繋がりも活かしながら、あるいはもともと三鷹市にはたいへん個性的な地元企業もあるなかで、この民と産を結び付けるもの、先程、社会技術と申し上げたのはこのことですが、例えば具体的なプロジェクト、これは実験的なプロジェクトでも何でも良いと思いますが、そのようなプロジェクトを基本にした学習のプロセスを作る。これをプロジェクト・ベースド・ラーニングと言いますが、それによって協働ということに関してもお互いに能力が開発されるのです。カタカナ文字で恐縮ですが、これをこのような世界ではキャパシティ・ビルディングと言います。それも一種の社会技術です。そのなかでNPOも様々なことを学ぶ。企業もなるほどと分かる部分がある。つまり、お互いに違う論理や組織原理の体系で動いてきたものが違うものに出会うことによって、本当の意味で共生へ向けてやっと一歩を歩み始めるのです。

実は私も大学でこのようなプログラムを色々やっていて、まさに民学産公という三鷹市が標榜している部分は、協働というものに関しても、あるいは参加を促進することに関しても、たいへん重要な考え方だと思います。どうやったら活動が促進されるのかというサポートを市民と一緒に考えていく必要があると思います。

これはまだ全国どこを見てもウルトラC的な処方箋は出ていません。未来永劫とは言いませんが、少なくとも現時点において行政は活動促進について果たすべき役割を持っていると私は考えています。そこをどうするのかというときに、三鷹市がこれまで作ってきた様々な、あえてツールと申しますが、道具立てですね。ネットワーク大学しかり。例えば、そのなかでこれまでの単なる形式的な知だけによっているような専門性ではなく、市民生活のなかで培われた経験値を活かした市民的な専門性を培うような社会技術というものも

開発できるはずで、これはまさに今、NPOなどの分野では一生懸命多くの人が努力してやっていることですので、そのようなことを少しずつ実験的に進めながら、ある場合には行政や民間企業がある種の信用保障や評価の仕組みについて協力をする。そのうえで、NPOの活動についてクオリティーコントロールというものが協働型でなされる。このようなこと自体をまさに協働して進める。このようなことが恐らくこれからの市民協働センターも含めた、三鷹市内にいくつかこれまで作られてきた道具立ての機能として重要だと考えています。

○清 原 課題解決に向けた新しい取り組みを三鷹市民協働センター、あるいはNPO支援の角度から中村さんに語って頂きました。

西尾さん、こうした自治の課題、あるいは地域課題などが共有されている段階にあって、新しい取り組みについては基調講演でも法制度改革の方向性のご紹介を頂きました。法制度改革の視点から見ても課題解決の方向性として、今まで以上に自治体が、あるいは三鷹市のような基礎自治体に取り組んでい

民学産公の協働



くべきビジョンについて、もう少し具体的な方向性があれば補足して頂けますでしょうか。

○西 尾 話したいことはたくさんありますが、なるべく絞ります。先程私は地方議会の会期制、定例会や臨時会を見直すことがどんどん進むのではないかと議論になってくるのではないかと申しました。私は本来その提唱者で、会期制をやめるべきだと言っている人間だと言いました。一つの理由は、定例会の期間は、昼間から夜まで議会活動で拘束されるという現在の姿であれば、普通のサラリーマンはサラリーマンを続けながら市議会議員になることは難しいのです。その都度、会社に休暇を認めてもらわなければならず、非常に困難だと思います。しかし、毎週定例日の夜に議会が開かれたらサラリーマンをやりながら議員ができます。私は今の地方議会の議員層は階層的にも職種的にも限られていると思います。もっと多様な市民から議員が生まれなければいけないと思っています。議会と普通の住民との距離を極力縮める。議員の構成から変えなければいけないと思っています。その一つの障がいになっているのが会期制だと思っており、これを廃止したいと考えているというのが理由の一つです。

それから、会期をやめたり、定例会や臨時会を議会がやたらに開くことに市町村長や知事は絶対に嫌います。そんなことをされたら困る。職員も嫌います。議会を開会していたら、議会に部課長は出なく



てはいけないので、年がら年中議事をされたら仕事にならないわけです。だから一定期間集中的に議事をやって、「ああ、議会が終わった。これから行政の仕事だ」となるわけです。年がら年中議事をやられたら仕事にならないと思うわけです。それは議会の審議のやり方が間違っているからです。

自分たちが議会を開いたときは市長がいなくてはならない。助役、部長、課長、ちゃんと出てこいとやっているからそうなるのです。出てこないほうが当たり前。どうしても出てきて説明しろというとき

だけ出てくる。それ以外は、議員たちが議論している場なら理事者は要りません。それが本来の議会の姿であるはずで。つまり頻繁に議会を開くことは、理事者を呼びつけるという慣習をやめることとセットだということをぜひ理解して頂きたい。そうでない限り、知事や市町村長が賛成するわけがない。職員が賛成することはあり得ないのです。そこをよく議員の方は考えて頂きたいということが、もう一つの理由です。

それから、先程申し上げなかったことですが、地方債の関係のことを最後に言おうと思っていました。これは地方分権推進委員会が第一次勧告を行った時に、現在の地方債の許可制度を廃止しようということを提案し、政府側もそれが一応良いということになりました。ただ、当時は国家の財政が危機的状況になってきましたので、財政再建集中期間というものを作って、橋本内閣の時から財政再建をやろうとしていた時期だったのです。そこで、その財政再建の集中改革期間中に許可制度を廃止することは無理なので、それは期間が過ぎてからということで先延ばしになっていたわけです。それが平成 18 年 4 月にその期間が切れるのです。

そこでその約束通り今の許可制度をやめて、この 4 月から地方債発行について協議制に移行するとい

うことになりました。そのとき、地方交付税をもらっていない不交付団体が起債することに関して、国の許可は全く不必要となります。自分で勝手にやってよろしいということです。それから民間資金を使う縁故債、市場公募債などの場合にも、総務大臣や財務大臣の同意は全く要らない。ただ、地方議会に報告をしなければならないことになっています。

ここで皆さんに理解してほしいのですが、つまり政府資金を使う地方債、政府資金をあてにしている場合には協議が要ります。総務大臣、財務大臣が同意しなければ駄目だということですが、政府資金がどんどん縮まっているのです。今度また郵政が民営化になります。政府資金とは郵便貯金、簡易保険、年金の財源が主流です。それが縮んでいるわけですから、地方債であれ、国債であれ、政府資金の規模そのものが縮小していますので、多くのものが市場公募債や縁故債になります。それならばもう協議の対象ではない。自治体の起債に対する自由度は一般的にはかなり拡大することになるということです。

それでは許可制度は完全になくなるのかというと、そうではありません。実質公債費比率という新しい概念が出てきて、これが 18 パーセントを超えるような多額の借金を既にしている自治体は国が許可をします、許可しない限り認めません、という対象になるのです。しかし、そこまで借金はないという 18 パーセント未満については許可ではなく、協議を行い、国が同意すれば政府資金もそれに充てます、という対象になっていくということです。

もう一つ大事なことは、従来は許可制でしたから地方債の発行を許可するに当たって、地方税の標準税率いっぱいのお金を取らず、低い率で減税をしている自治体であれば、そこには地方債の発行を一切認めません、ということをしてきました。つまり減税をさせなかったということです。減税を少ししたぐらいで地方債が一切発行できなくなったら、自治体はすごく被害が大きいのです。だから標準税率通りに取ることをみんなやってきたのです。ところが、その許可制度が



なくなりますから、それに合わせて、起債をする所は減税をしては駄目という一般的な禁止は今度は取り払われます。ということは、地方税の減税をする余地が出てくるということです。場合によっては、減税したければすることが可能になってくるということです。

これは大きなことで、地方議会にとっては減税するかしないかということも非常に大きな問題です。起債するときには地方議会に報告すると言っているのですから、チェックするのは議会の役割です。この点でも、財政的な点でも議会の責任は重くなるということです。国のチェックが緩められたかわりに、議会によるチェックに期待をかけているわけですから、とても重要なことが議会の責任になってきていることをご理解頂きたい。

そして、一般的な減税の禁止が取り払われるということは、実は税率を下げるという減税の話ではなく、所得にける住民税について、場合によっては「寄付をしたものはここで税額から控除をします」というようなことで、地方税においても国税と同じように検討する余地が出てくるということです。私はこれはNPOの問題に関しても、非常に重要なことだと思っています。自治体が政策的な様々な新しい発想をする、一つの重要なツールが開かれ始めるということに注目して頂きたいと考えています。

○清 原 ありがとうございます。課題解決に向けての新しい取り組みについて、最後に、宮川さん、市民、あるいはボランティアの視点から、次に課題解決の新しい取り組みについてお考えがあれば、ご紹介して頂きたいと思います。

○宮 川 私は具体的なことを一つだけ言います。三鷹市の人に非常に関心のあることですが、市民協働センターをきちんと育てることが大事だと思います。それは先程も言いましたように自治基本条例とセットです。つまり、条例という制度ができたからといってまちが変わるわけではない。やはり、それを具現化する場や機関をしっかり作っていかねばいけない。

市民協働センターの機能は、一つは協働の窓口ですが、もう一つ市民層の形成ということがあります。あるいはこちらのほうが本質的な働きかもしれません。このまちのコミュニティ行政 30 年の経験から生まれたのが「みたか市民プラン 21 会議」で、この「みたか市民プラン 21 会議」の経験をきちんと三鷹の地に息づかせるということ、そのためには市民協働センターがしっかり育っていかねばいけないと思います。コミュニティ活動とテーマ性を持った市民活動がつながる場でもあります。また、P D C A (Plan・Do・Check・Action) と言われますが、プランニングだけではなく、D C A すべてに市民が関わっていく。そのとき市民と行政をつなぐ中間組織が必要なのではないか。そのようなものがないと駄目なのかなと思います。

それから、そこは市民がそこで学び経験していく場だけではなくて、職員も意識行動が変わっていくような場で、プロセスを市民と共有できるような場にならないものかと思います。私はこの市民協働センターがしっかり育っていかないと、三鷹市は「みたか市民プラン 21 会議」をきちんとクリアできないのではないかと考えています。

○清 原 ありがとうございます。それでは時間の許す限りと申しましたが、もうご案内していた時間をはるかに過ぎていますので、これから最後のまとめをパネリストの皆様方をお願いしたいと思います。自治基本条例が制定された市制施行 55 周年、この記念すべき年の年度末に三鷹市はシンポジウムをさせて頂いたわけですが、それではこれからの新たな自治のかたちのイメージをそれぞれ 3 人のパネリストの皆様はどのように描いていらっしゃるのか。そして、そのイメージ、ビジョンに向けて具体的にどのような抱負や思いを持っていらっしゃるのか伺いたいと思います。もう時間も過ぎておりますので、1、2 分でおまとめ頂ければと思います。それでは、西尾さんからお願いします。

○西 尾 これからの新しい自治のかたちを作っていくうえで、一番決定的なことは職員と市民の関係だと思っています。職員の意識が市民に近づくことが決定的に大事なことだと思っています。これが成功するかどうかは三鷹市の職員にかかっていると、私は思っています。

○清 原 ありがとうございます。中村さん、お願いします。

○中 村 新たな自治のかたちというときに、三鷹方式に誇りを持ちながらも、多様なアイデアや、外にある多様な協働の取り組みに、絶えず開いていてほしいと思います。そのときに、時間のかかるしんどい道ですが、互いにそこそこ納得できる利害をどう共有するのか。そのための場と運営をどう作るのか。参加や協働というのは様々な多様な人々のなかで自分の思いをどう実現するかという対話とコミュニケーションの技術が重要だと思っています。最初から仲良くしようというのではなく、具体的にどのようなベネフィット、メリットを共有するのかというところに向けて、自律型の共生をしていく。そのためには、西尾先生も先程ご指摘になったような、財源上の問題も一つあります。同時に市民が「金はないけど知恵はある」というところがやはり大事だと思います。ソーシャルキャピタル、社会関係資本、あるいは人間関係資本という言葉の通り、そこはお金はなくても市民活動団体や住民活動団体が優位性

のあるところだと思いますので、そこを具体的に仕組みに結び付けるということだと思います。

○清 原 宮川さん、どうぞ。

○宮 川 私は、やはりそこに暮らして良かったと言えるようなまちにするために、普通の人々がきちんと関わっていけるようにすることが大事だと思います。ただ、そのように考えると、今のこの国の仕組みでは、ことに 20 歳から 60 歳ぐらいの男たちは仕事に縛り付けられるようになっています。ですから、前提として一つは、国レベルでの制度改革、雇用とか税制の改革などが必要だと思うのですが、それはここで言うても始まりません。そこで二つめとして、このまちのなかで本当に参加していくのにどうすればよいのかということだと思います。

人口 17 万人というのは、私は結構大きいと思います。具体的な地域への参加システムをしっかり充実させていくことが必要ではないか。一つは、三鷹市には 30 年の歴史のある住民協議会とコミュニティセンターというシステムがあります。これは 7 カ所ですから 2、3 万人に 1 カ所あります。地域が確定されていて場所があり人がいるわけです。これにある意味、分権化、もっと権限を与えても良いと思います。西尾先生がおっしゃる法律的なことはよく分かりませんが、そのようなイメージがあります。

もう一つは地区公会堂。私もある地区公会堂の運営に関係していますが、市内に 32 カ所あります。公共の施設がこれだけあるまちは中々ないと思います。人口でいったら 5 千人に 1 カ所ぐらいある。やはりこれを有効に使っていくことが必要ではないかと思います。

あまりに具体的すぎる提案かもしれませんが、そこで暮らして良かったと感じられるまちにどうやったらできるかということが一番大切なことではないかと思います。

○清 原 ありがとうございます。限られた時間で、本当にまだまだパネリストの皆様にお話を伺いたいですし、私はできる限り会場の皆様や参加申し込みのときにお寄せ頂いたご意見・ご質問を反映するように努力したつもりですが、本来なら会場の皆様とのやり取りもしたいところ、時間が迫って参りましたので、簡潔に私からまとめの言葉を申し上げます。

三鷹市自治基本条例の前文にはこうあります。「主権者である市民の信託に基づく三鷹市政は、参加と協働を基本とし、市民のために行われるものでなければならない」。

私は約 3 年前、市民の皆様の信託を受けて市長に選ばれました。その重みを常に感じながら、同じように市民の信託を受けて選ばれた市議会の議員の皆様と一緒に市政を進めています。そして、それが本当に市民のために行われるために、具体的な様々な仕組みを作っていくことが私たち市政に携わるものの責務だと考えています。

自治基本条例は、その指針を総括的にまとめる内容となっています。例えば三鷹市では行政の分野、様々な市民の皆様にサービスを提供する部分で「民学産公の協働」があるだけではありません。この 4 月からは第二中学校区をモデル校区として小中一貫教育がスタートしますが、これは教育分野におけるコミュニティスクール、三鷹型の新たな協働の取り組みです。学校を開き、市民の皆様にも関わって頂く取り組みを教育委員会が進めようとしています。このプロセスにも多くの市民の



皆様が意見交換会に参加してくださいました。これからも運営するなかで参加をし、共に責任を担い合ってください。

私たちは、共にこの三鷹市に関わるものとして、一人一人が尊重され、相互に敬意を払い合いながら、これからも良いまちにしたい、住んで良かった、これからも住み続けたいというまちづくりのために歩みを進めていきたいと思います。

今日ご参加頂きました皆様は、たとえ三鷹市民でなくても、三鷹に関心を持ち、貴重な時間を割いて下さいました。ぜひ、この三鷹の場で市民の皆様と市、そして市議会と一緒に進めてきたこと、これから進めようとしていることから何かをヒントとして受け止めて頂いて、それぞれの地域特性、自治体の個性に応じた新たな自治のかたちを生み出して頂ければ幸いです。

限られた時間で、パネリストの皆様には言い尽くせないことがあったと思いますが、これを一つの出発として、これからも折に触れて三鷹市はこのような機会を作って参りたいと思いますし、できればコミュニティセンターや地区公会堂や協働センターや学校や様々な場所で、私たちが自然に自治について、まちについて語り合う、そんな風土を強めていきたいと思います。

今後のこれらの機会にもぜひ積極的にご参加頂きたく、よろしくお願い致します。本当に長い間ご清聴ありがとうございました。心からお礼を申し上げます。パネリストの皆様には拍手をお願い致します。
(拍手)

どうもありがとうございました。

○高 階 パネリストの皆様、どうもありがとうございました。まだまだお話は尽きないと思いますが、自治基本条例施行後の三鷹市の自治の形がどうなったのか、また次の機会を設けたいと思いますので、よろしくお願い致します。皆様のご協力を頂きまして、本日のプログラムはすべて終了致しました。最後に、お帰りの際、お配りしてあるアンケートにご記入頂いて、ぜひご提出して頂ければと思います。

本日はどうもありがとうございました。(拍手)

(終了)

2006.02.12.三鷹自治シンポジウム

三鷹市自治基本条例の制定に寄せて

～自治基本条例の制定と三鷹市の自治体改革の課題～

国際基督教大学大学院教授 西 尾 勝

はじめに

自治基本条例制定の意義（復習）

- 1 住民自治（地域民主主義）を広げ深めるために
- 2 「まちの個性」を磨き上げるために
- 3 分権改革の更なる展開を促すために

三鷹市自治基本条例の立案制定過程

自治基本条例をつくる市民の会
三鷹市まちづくり研究所第2分科会
三鷹市の市長等 要綱案→検討試案→
三鷹市議会 →基本条例

分科会報告書と基本条例の主要な相違点

- 1 前文—「ですます」調から「である」調へ等々
- 2 市議会の役割、責務等—具体的な提言から抽象的な規定へ
- 3 副市長—助役とは別立てから助役の名称変更へ
- 4 「公益通報者保護制度」—創設の提案の削除
- 5 住民投票制度の創設—住民投票制度の常設から個別の直接請求制へ
- 6 市長選挙—マニフェスト選挙の導入提案の削除

基本条例制定と今後の課題

権利擁護の「硬性の」基本条例よりは権利創設の「軟性の」基本条例

- 1 パブリックコメント手続条例の制定
- 2 市民議会・審議会等の会議の公開条例の制定
- 3 NPOとの協働マニュアル（協働推進ハンドブック）の策定
- 4 パートナシップ型市民参加の推進
- 5 市議会の活性化方策、等々

第28次地方制度調査会答申と今後の分権改革

- 1 収入役の必置規制の廃止
- 2 助役制度の副市長制度への変更
- 3 有識者監査委員の定数規制の撤廃
- 4 教育委員会・農業委員会の選択制の提言
- 5 議会権限の強化と議会活動の自由化
 - 常任委員会への所属制限の廃止
 - 委員会の議案提出権
 - 専門的知見の活用（議会による専門委員の設置）
 - 政務調査費についての説明責任
 - 臨時議会の招集請求権
 - 少なくとも小規模自治体について会期制度の廃止の検討
- 6 地方債の起債許可制度を廃止し協議制度へ
 - 不交付団体の地方債、民間資金を使う縁故債、市場公募債には、議会への報告を要するが、総務大臣等の同意は不要
 - 「実施公債費比率」が18%未満の自治体は協議制度へ
 - 協議制度への移行に伴い、標準税率未満の課税の一般的な禁止は撤廃
 - NPO等公益法人への寄付金に対する地方税の税額控除等の余地

おわりに

三鷹市自治基本条例

平成 17 年 10 月 1 日
条例第 17 号

目次

前文

第 1 章 総則（第 1 条—第 3 条）

第 2 章 市民及び市民自治（第 4 条—第 6 条）

第 3 章 市議会（第 7 条・第 8 条）

第 4 章 執行機関（第 9 条—第 11 条）

第 5 章 市政運営（第 12 条—第 28 条）

第 6 章 参加及び協働（第 29 条—第 35 条）

第 7 章 政府間関係（第 36 条—第 38 条）

附則

主権者である市民の信託に基づく三鷹市政は、参加と協働を基本とし、市民のために行われるものでなければならない。

市民にとって最も身近な政府である三鷹市は、市民の期待に応え、市民のためのまちづくりを進めるとともに、まちづくりを担う多くの人々が、参加し、助け合い、そして共に責任を担い合う協働のまちづくりを進めることを基調とし、魅力と個性のあふれるまち三鷹を創ることを目指すものである。

三鷹市は、文人たちも愛した緑と水の豊かなまちであり、これまでの歩みの中でも市民生活の向上に積極的に取り組むなど、常に先駆的なまちづくりを進めてきた。

私たち市民は、郷土三鷹を愛し、自然と文化、歴史を大切に、誇りに思える地域社会を築くとともに、世界平和への寄与、基本的人権の尊重、協働とコミュニティに根ざした市民自治を確かなものとし、日本国憲法に掲げる地方自治の本旨をこの三鷹において実現するために、三鷹市の最高規範として、ここにこの条例を制定する。

第 1 章 総則

（目的）

第 1 条 この条例は、三鷹市における自治の基本理念と基本原則及び自治機構と自治運営の基本的な仕組みを定め、市民の信託に基づく市議会及び市長等の役割と責任を明らかにするとともに、市民自治による協働のまちづくりを推進し、もって日本国憲法に定める地方自治の本旨の実現を図ることを目的とする。

（定義）

第 2 条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 市民 市内に住み、又は市内で働き、学び、若しくは活動する人をいう。
- (2) 事業者等 市内において、営利又は非営利の活動、公共的活動その他の活動を営む団体をいう。
- (3) 市長等 市長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、公平委員会、農業委員会及び固定資産評価審査委員会をいう。
- (4) 市 基礎自治体としての三鷹市をいう。

（条例の最高規範性等）

第 3 条 この条例は、市政運営における最高規範であり、市は、他の条例、規則等の制定並びに法令、条例、規則等の解釈及び運用に当たっては、この条例の趣旨を尊重し、この条例との整合性を図らなければならない。

2 市民及び市は、地方自治の推進に向けた取組を通してこの条例の不断の見直し及び検証を行い、将来にわたりこの条例を発展させるものとする。

第 2 章 市民及び市民自治

（地域における市民の権利、責務等）

第 4 条 市民は、地域における自治活動、コミュニティ活動、ボランティア活動等の社会貢献活動その他の自主的な活動を推進するために主体的に組織等を作り、他の何人からも干渉されず、自由に自立した活動を営むことができる。

2 市民は、地域の諸課題の解決に向けて自ら行動し、市民自治を実現するため、まちづくりを主体的に行うことができる。

- 3 市民は、前2項の活動を行うときに、自らの発言及び行動に責任を持つとともに、市民相互の連帯及び責任に基づき、互いの意見及び行動を尊重しなければならない。

（市政における市民の権利、責務等）

第5条 市民は、市政の主権者であり、市政に参加する権利を有する。この場合において、市政に参加しないことによって不利益な扱いを受けない。

- 2 市民は、市政情報に関し知る権利を有するとともに、自己に係る個人情報の開示及び適正な措置を請求する権利を有する。

- 3 市民は、法令又は条例の定めるところにより納税の義務を負うとともに、適正な行政サービスを受ける権利を有する。

（事業者等の権利、責務等）

第6条 事業者等は、自由に自立した活動を営むとともに、市民及び市と相互に連携及び協力を図り、協働の担い手としてまちづくりに参加する権利を有する。

- 2 事業者等は、法令及び条例に定める責務を遵守するとともに、市民とともに地域社会を構成するものとしての社会的責任を自覚し、地域社会との調和を図り、安全でうるおいのある快適な環境の実現及びまちづくりの推進に寄与するよう努めなければならない。

第3章 市議会

（市議会の役割、責務等）

第7条 市議会は、地方自治法（昭和22年法律第67号）の規定に基づき、市民の直接選挙により信託を受けた議員によって構成される意思決定機関であり、市民の信託に応えるため、事案の決定、市政の監視及びけん制を行うものとする。

- 2 市議会は、市民への情報提供を積極的に推進するとともに、市民に開かれた議会運営に努めなければならない。

- 3 市議会は、前2項の役割、責務等を果たすため、市議会の持つ権能を最大限に発揮して活動するものとする。

（市議会の立法活動、調査活動等）

第8条 市議会は、議会の活性化に努めるとともに、独自の政策提言及び政策立案の強化を図るため、立法活動、調査活動等を積極的に行うものとする。

第4章 執行機関

（市長の責務）

第9条 市長は、その地位が市民の信託によるものであることを認識し、市政の代表者として市民の信託に応え、市民自治の理念を実現するため、公正かつ誠実に市政運営に当たらなければならない。

- 2 市長は、毎年度、市政運営の方針を明確に定めるとともに、その達成状況を市民及び市議会に説明しなければならない。

（執行機関の連携及び協力）

第10条 市の各々の執行機関は、所掌事務について、自らの判断及び責任においてこれを公正かつ誠実に処理するとともに、市長の総合的な調整のもと、執行機関相互の連携及び協力を図りながら、一体として行政機能を発揮しなければならない。

（補佐職の設置等）

第11条 市長は、助役等の常勤の特別職に加えて、市長の業務を補佐し、専門的な助言を行うため、補佐職等を設置することができる。

- 2 市長は、地方自治法第161条第2項及び第3項の規定に基づき設置する助役について、その職が市長を補佐し、代理する職であることを明確にするため、助役の呼称を副市長とすることができる。

第5章 市政運営

（市の率先行動の基本原則）

第12条 市は、国が批准した国際規約等で確認されている人間の尊厳、自由、平等及び持続可能な発展を実現するため、市の役割と責任を明確にし、率先して行動するよう努めるものとする。

（基本構想及び基本計画の位置付け等）

第13条 市長等は、総合的、計画的な市政運営を行うため、市の最上位計画として市議会の議決を経て基本構想を定めるとともに、基本構想の実現を図るため、基本計画を策定するものとする。

- 2 基本構想及び基本計画に基づき策定する個別計画は、基本構想及び基本計画との整合及び連動が図られるようにしなければならない。

（情報公開等）

第14条 市は、市の保有する情報が市民の共有財産であり、すべての人の知る権利の実効的保障が、市民参加及び公正かつ民主的な市政運営の推進のために極めて重要であることを認識し、開かれた自治体として積極的な情報公開及び情報提供を行わなければならない。

（個人情報の保護）

第15条 市は、市民の基本的人権を守るため、個人情報の適正な保護を行うとともに、何人に対しても、自己に係る個人情報の開示及び適正な措置を請求する権利を保障するため、必要な措置を講じなければならない。

（パブリックコメント）

第16条 市長等は、重要な条例及び計画の策定等に当たり、市民の意見を反映させるために事前に案を公表し、市民の意見を聴取するとともに、これに対する市長等の考え方を公表しなければならない。ただし、特に緊急を要する場合は、この限りでない。

（説明責任）

第17条 市長等は、政策決定の理由を説明する責任を有するとともに、計画の策定及び事業の実施に当たって掲げた目標について、達成の有無及び達成状況等の結果を市民に分かりやすく説明しなければならない。

（要望、苦情等への対応）

第18条 市長等は、市政に関する市民の要望、苦情等に誠実、迅速かつ的確に対応するとともに、その結果について速やかに市民に回答しなければならない。

2 市長等は、市民から苦情として寄せられた事案について、その原因を追求し、再発防止、未然防止等の適正な対応に努めなければならない。

3 市長等は、毎年度、市民の要望、苦情等への対応状況について年次報告を取りまとめ、これを公表する。

（オンブズマン）

第19条 市長は、市民の市政に関する苦情を公正かつ中立な立場で迅速に処理することにより、市民の権利利益を擁護し、市政に対する市民の信頼性を高め、公正かつ透明な市政の推進を図るため、三鷹市総合オンブズマン（以下「オンブズマン」という。）を設置する。

2 オンブズマンは、市民の申立てに係る苦情又は自己の発意に基づき取り上げた事案について、市長等に対して意見を述べ、若しくは是正等の措置を講ずるよう勧告し、又は苦情等の原因が制度そのものに起因するときは、当該制度の改善に関する提言を行うことができる。

3 市長等は、オンブズマンの職務の遂行に関しその独立性を尊重し、積極的な協力援助を行うとともに、オンブズマンから勧告又は提言を受けたときは、これを尊重し、誠実かつ適切に処理しなければならない。

（職員及び組織）

第20条 市は、広く人材を求め、公正かつ有能な職員の任用に努めるとともに、適材適所の人事配置、効果的な人材育成並びに適切な人事評価及び処遇を行うことにより、職員及び組織の能力が最大限に発揮されるよう努めなければならない。

2 職員は、その職責が市民の信託に由来し、市民全体の奉仕者であることを自覚し、法令、条例等及び任命権者の指示に従い、誠実、公正かつ能率的に職務を行うとともに、創意をもって自治の充実に努めなければならない。

3 市の組織は、市民に分かりやすく、効率的かつ機能的なものであるとともに、社会経済情勢の変化及び市民のニーズに的確に対応するよう編成されなければならない。

（適法・公正な市政運営）

第21条 市政運営に携わる者は、市政に違法又は不当な事実があった場合は、これを放置し、又は隠してはならず、組織の自浄作用により市政の透明性を高め、市政を常に適法かつ公正なものにしなければならない。

（政策法務）

第22条 市は、市民のニーズや市の行政課題に対応した主体的な政策活動を推進するため、自治立法権と自治解釈権を活用した積極的な法務行政を推進しなければならない。

2 市は、この条例並びに第13条第1項に規定する基本構想及び基本計画の目的を達成するため、分野別の基本条例、総合条例等を整備するものとする。

（行政サービス提供の基本原則）

第23条 市長等は、行政サービスに関する情報を分かりやすく市民に公表するとともに、公平かつ効率的で、質の高い行政サービスの提供を図り、市民満足度の向上に努めなければならない。

（自治体経営）

第 24 条 市長等は、事業の実施に当たり、最少の経費で最大の効果を上げるよう努め、地域における資源を最大限に活用した事業の戦略的な展開を図るとともに、市民満足度の向上及び成果重視の観点を踏まえた自治体経営を推進しなければならない。

2 市長は、健全な財政運営に努めるとともに、市の財政、財務等に関する資料を作成して公表することにより、市の経営状況を的確かつ分かりやすく市民に伝えなければならない。

3 市長は、他の執行機関と連携を図りながら、各種の行政サービスを受ける市民間の負担の適正化及び社会資本整備等における世代間の負担の公平化を図られるよう、適切な財政政策を進めなければならない。

（行政評価）

第 25 条 市長等は、効果的かつ効率的な市政運営を図るため、適切な目標設定に基づく行政評価を実施し、評価結果を施策等に速やかに反映させるよう努めるとともに、行政評価に関する情報を分かりやすく市民に公表するものとする。

（監査）

第 26 条 監査委員は、市の財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理の監査並びに市の事務の執行の監査をするに当たっては、事務事業の適法性及び妥当性のほか、経済性、効率性及び有効性の評価等を踏まえて行うものとする。

（出資団体等）

第 27 条 市長等は、市の出資団体に対して、適切な情報公開及び個人情報の保護が行われるとともに、市の出資した目的が効果的かつ効率的に達成できるよう、必要な支援及び要請を行うことができる。

2 市長等は、他の団体に出資又は業務の委託を行う場合は、必要な範囲で、当該団体の業務及び財務に関する情報の開示を求めることができる。

3 市長等は、補助金の交付を行った団体等による公共的なサービスの提供に関する市民の苦情を受けた場合は、当該団体等の協力を得て、その苦情の内容を調査し、必要と認めるときは、当該団体等に対して意見、助言等を述べることができる。

（危機管理）

第 28 条 市は、緊急時に備え、市民の身体、生命及び財産の安全性の確保及び向上に努めるとともに、総合的かつ機動的な危機管理の体制を強化するため、市民、事業者等、関係機関との協力、連携及び相互支援を図らなければならない。

第 6 章 参加及び協働

（計画の策定過程等）

第 29 条 市長等は、基本構想、基本計画その他の重要な個別計画（以下「計画等」という。）の策定に当たっては、市民の多様な参加を保障するとともに、市民の検討に必要な情報を取りまとめた資料集等の作成を行うものとする。

2 市長等は、計画等の進捗状況の管理及び達成状況の把握を適切に行い、これを公表するとともに、社会情勢等の変化に弾力的に対応した計画等の改定を行うものとする。

（市民会議等の設置及び運営）

第 30 条 市長等は、市民、学識者等の意見を市政に反映させるため、市民会議、審議会等（以下「市民会議等」という。）を設置することができる。

2 市長等は、前項の規定により市民会議等を設置するときは、設置目的等に応じて委員の公募を行うとともに、委員の男女の比率、年齢構成及び選出区分が著しく不均衡にならないように留意し、同一の委員が著しく長期にわたって就任し、又は同時期に多数の市民会議等の委員に就任することのないように努めなければならない。

3 市長等は、法令、条例等に特別の定めがあるものを除き、原則として市民会議等の会議を公開しなければならない。ただし、市民会議等は、特別な理由があるときは、会議に諮り、その会議の全部又は一部を非公開とすることができる。

（コミュニティ活動）

第 31 条 市長等は、市民の自発的な地域における自治活動及びコミュニティ活動が推進されるよう、活動拠点となるコミュニティ・センター及び地区公会堂（以下「コミュニティ施設」という。）の環境整備及び必要な支援を行うとともに、市民と連携したまちづくりを進めるものとする。

2 コミュニティ施設は、市民の、市民による、市民のための施設として、市民の自由と責任を基調とした管理運営が行われなければならない。

（協働のまちづくり）

第 32 条 市長等は、市、市民及び事業者等の多様な主体が相互に連携協力し、まちづくり及び公共的なサービス提供の担い手となる協働のまちづくりを推進するため、市民協働センターの環境整備を行うとともに、必要な支援を行うものとする。

2 市長等は、協働のまちづくりの推進において、多様な主体が情報を共有し、意見を交換し、積極的な参加及び意思形成が図られるよう、多様で開かれた場と機会の創設に努めなければならない。

3 市民、事業者等及び市長等は、計画の策定及び実施の過程において、市民参加の実効性を確保し、協働のまちづくりを推進するため、各々の役割、責務等を定めたパートナーシップの推進に関する協定を締結することができる。

（学校と地域との連携協力）

第 33 条 教育委員会は、地域と連携協力し、保護者、地域住民等の学校運営への参加を積極的に進めることにより、地域の力を活かし、創意工夫と特色ある学校づくりを行うものとする。

2 教育委員会は、地域及び市長と連携協力し、学校を核としたコミュニティづくりを進めるものとする。

（出資団体及び他の官公庁との連携等）

第 34 条 市長等は、市の出資団体及び他の官公庁と連携し、総合的なまちづくりの推進を図るとともに、必要に応じ、協議会等を設置し、まちづくりの推進に関する協定等を締結することができる。

（住民投票）

第 35 条 市内に住所を有する年齢満 18 歳以上の者で別に定めるものは、市の権限に属する市政の重要事項について、その総数の 50 分の 1 以上の者の連署をもって、条例案を添え、その代表者から市長に対して住民投票の実施を請求することができる。

2 前項の条例案において、投票に付すべき事項、投票の手續、投票資格要件その他住民投票の実施に関し必要な事項を定めるものとする。

3 市長は、第 1 項の請求を受理した日から 20 日以内に市議会を招集し、意見を付けてこれを市議会に付議し、その結果を同項の代表者に通知するとともに、これを公表しなければならない。

4 前 3 項に掲げるもののほか、第 1 項による住民投票の請求の処置等に関しては、地方自治法第 74 条第 2 項、第 4 項及び第 6 項から第 8 項まで、第 74 条の 2 第 1 項から第 6 項まで並びに第 74 条の 3 第 1 項から第 3 項までの規定の例による。

第 7 章 政府間関係

（国、東京都等との政府間関係）

第 36 条 市は、基礎自治体である市町村優先の原則に基づき、国、東京都等（以下「国等」という。）との適切な政府間関係の確立が図られるよう、国等に対し制度、政策等の改善に向けた取組を積極的に行うとともに、関係団体、市民及び事業者等と連携協力し、自治基盤の強化に努めなければならない。

（他の自治体等との連携）

第 37 条 市は、他の自治体等と連携して、行政サービス、施設の相互利用、共通する課題への広域的対応等を行うことにより、市民サービスの向上を図り、効果的かつ効率的な市政運営を行わなければならない。

（海外の自治体等との連携及び国際交流の推進）

第 38 条 市は、海外の自治体、研究機関、市民活動団体等との連携、交流及び協力を推進するとともに、市民による公共的な国際活動への支援を行うことにより、相互理解の推進、共通する都市問題への取組及び平和、人権、環境等の地球規模の諸問題への取組を行うものとする。

附 則

この条例は、公布の日から起算して 6 月を経過した日から施行する。

市制施行 55 周年 みたか自治シンポジウム
三鷹が創る新たな自治のかたち
～これからの三鷹市の協働のまちづくりと自治体改革の課題について考える～

平成 18 年 3 月発行

発行 三鷹市
編集 三鷹市企画部企画経営室行政評価担当
〒181-8555 東京都三鷹市野崎 1-1-1
TEL 0422-45-1151 (ex2150) FAX 0422-48-1419
E-mail kikaku@city.mitaka.tokyo.jp
(本誌への、ご意見・ご感想をお寄せください。)
