

第21回研究会

平成19年4月27日(金)午後2時30分
市役所 3階 第3委員会室

主な内容

市民主権、市民自治、対等な関係について

前回は、委員が「協働の原則」として整理したい項目を比較したうえで、宗教活動など市民協働の本来の目的から外れた活動は、協働の場ではないということ、表現の方法は考えるとして、協働の原則またはルールには入れておくということで大筋合意しました。

今回は、市民主権と協働における対等は反するものではないのかという議論を以前にもしましたが、協働の担い手との関係も含めて議論していきます。

【長崎委員】まず、「市民主権と市民自治について」を説明したい。

市民自治とは、市の仕事をすべて市民にお任せするという意味だと受け取った委員の発言が前回の研究会であったようだが、「自治」という用語は、「地方自治の本旨」、「住民自治」、「自治基本条例」など地方自治の分野では、一般的な用語であり、他の自治体の自治基本条例や市民参画条例、各種の計画などでも使われている。

「市民自治」とは、市民が、NPOなどが担う「市民活動」や市民が信託した地方政府である「市」が担う「自治体活動」に参画し、市民の意思を反映した効果的なまちづくりを行うことである。「市民活動」も「自治体活動」も「市民自治の活動」であり、市民委員のみなさんが行っているNPOなどの活動も市民自治である。

市民協働ガイドブック案の「市民自治」の定義にある「市民がまちづくりを自ら行う」という部分は、市民が市民活動を通して、まちづくりを行うことを意味する。

市民活動や自治体活動に参画した市民同士が市民協働ガイドブックの「市民協働の原則」に従って行動することを「市民協働」といい、同様に、市民活動や自治体活動を行うNPO、企業、市などの団体が「市民協働の原則」に従って活動することも「市民協働」という。

市民協働ガイドブック案では、第16回研究会で出された尾関委員の市民協働の定義案を基に「市民協働」を『市民同士又は団体同士が、互いの自主性を尊重し、協力し合いながら、まちづくりのために活動することを「市民協働」といいます。』と定義している。

これは、「市民同士の対等な協力関係」と、「団体同士の協力関係」を定義したもので、市民主権に基づく、新しい定義となっている。

協働の定義について、有識者の間でも意見が分かれていて、「市民と行政が対等」という表現にこだわりを持つ方もいる。それに対し、松下圭一法政大学名誉教授や神原勝北海学園大学教授、新藤宗幸千葉大学教授は、市民主権に反すると反対して

いる。

「市民と行政が対等」という表現にこだわりを持つ有識者は、市民を「主権者としての市民」、「消費者としての市民」、「行政サービスの担い手としての市民」と分類し、「市民」という言葉の解釈を場合によって使い分けるといった考え方を提案しているが、私は、そうした考え方は分かりにくいし、「消費者としての市民」も信託した自治体が効果的なサービスを提供しているか、政策評価を行うという意味で、「主権者市民」と位置づけられることから、分類も正確でないので、問題があると思う。

市民参画制度と市民協働の関係が分かりにくいという意見もあったようである。「市民参画制度」にも市民協働ガイドブック案の「市民協働の原則」に基づいて運営されるものがある。それは、市民協働ガイドブック案の「共同研究」、「市民委員会」である。江南市市民協働研究会も「市民協働の原則」に基づいて運営される市民参画の取り組みである。

市民参画制度のうち、「市民説明会」や「パブリックコメント」などは、市民協働とは、異なっている。

自治基本条例と市民協働ガイドブックの関係についても考える必要がある。

「市民が主役の自治基本条例の制定」という方針が固まり、自治基本条例で「市民主権」や「市民自治」について規定することになると考えられるため、市民協働ガイドブックでも「市民主権」、「市民自治」を分かりやすく市民に紹介することが必要と思う。

情報共有、情報公開、説明責任についてもガイドブックで記述する必要がある。

市民協働研究会の会議録が市ホームページに掲載されるようになったことは、市の情報公開と説明責任に関する取り組みとして、画期的なことである。他の審議会では、出席者以外は、会議の内容がよく分からない。市民協働ガイドブック案も自治基本条例案も完成していない現段階では、会議録のホームページ掲載が江南市市民協働研究会の最大の成果といえる。

市民協働研究会で市民協働ガイドブックや自治基本条例案を作り、審議会等の公開を制度化することが必要である。情報の共有や説明責任についても市民協働ガイドブックで明確に記述しなければならない。

【小林会長】情報共有・情報公開・説明責任ということについては、委員みんな異論はなく、概ね合意が取れている。市民参画制度と市民協働との関係や、市民自治・市民主権の考え方とそれをわかりやすく伝えていくことについては、噛み合うところとそうでないところを整理していく必要がある。市民主権については、「対等の関係」と相反するものなのかという長崎委員の意見や、市民主権だから「何でもやってください」なのか、「いやそうではない」という前回の議論があった。市民主権の意味するところは、市民のためのまちづくりということである。担い手・様々な主体の団体には、NPO、町内会、学校、市役所も含まれているという話をした。「市民」の場合分けをするとわかりにくいという意見もあるが、場合分けをしない

とわかりにくいというように両論ある。長崎委員が「市民自治とは」で「市民が担う・・・」というところの「市民」とは何なのか。

【長崎委員】「個々の市民」のことである。

【小林会長】市民権の「市民」とは市民の総称でよいのではないか。長崎委員のいう「市民自治」は一般的な市民について述べている。担い手としての総称も「市民」でよいのではないか。扱うほうで区別する必要がある。

【尾関委員】市民権の「市民」は、一般的な市民であり総称でよい。この中からまちづくりに参加する市民がいる。参加しない市民もいる。担い手、様々な主体の総称は「市民」ということでよい。前回、私が退席後の議論の中で、「市民自治だとは何でもできると」という意見があったと議事録にあるが、市民自治、市民権だから何でもできるというわけではない。この発言がどういう意味合いなのか知りたい。守秘義務、法令順守など義務的なこともあり何でも勝手にできるというわけではない。指定管理者についても契約に基づき、一般的に規定がされているので、そういう心配をする必要はない。

【小林会長】市民自治というと、市民が何でもやらなければならないと解釈されるのではないかという意見があった。市役所はまちづくりの基幹を担ってくれないとなるといけない。基幹的な役割は市役所が担ってほしい。市民自治がわかりづらくないかという意見があった。



【大倉委員】今の行政は、委託は考えているが、移管をするという頭がない。

【尾関委員】行政からの移管ということは現実的にあるのか。

【大竹委員】他の自治体の例として「地域内分権」という例がある。条例で交付金の使いみちを決定する権限を団体に与えるようになっている。使いみちに関して一定の歯止めはあると思うが、委託とは違うものなので移管に近いものかと思う。

【尾関委員】公金を使う事業は、何らかの管理がある。お金だけあげるということはあり得ないと思う。

【大倉委員】移管は市民権であり、任せるという意味が強い。行政がある程度決めてからお願いするという委託とは違う。「市長への手紙」で提案をしても「検討します」という対応だけで実現はしない。条件が与えられて任せられるということがほとんどで、市民権という状態にわれわれは置かれていない。市民に信託された地方政府だから、行政が決めたこともあなたたちの意見ですよとされてしまう。

【尾関委員】市民権というには、移管が必要だということか。

【大倉委員】そういう意味だが、「市民が主役です」といわれても皆は戸惑っている。何かを押しつけられるのではないかと心配する。

【尾関委員】市民権というと、より負担が重くなるというように思われるのではないかとということか。

【大倉委員】まちづくりの中心的な役割を、市民が担えというように解釈されると困る。

【小林会長】市民権の意味は、市民のためのまちづくりをすることであるということ はわかる。しかし、歪曲して解釈されると困る。

【藤田委員】まちづくりを今は商取引として行っていることもある。施設の管理委託などは、協働活動の中で行政とかかわっていかざるを得ないが、市民権といっても本当に市民が中心となってやっていけるのか。

【長崎委員】「市民権」は、市民が市政に参画する根拠である。市民のみなさんが政策提案を実現できるようにしていくためには、市民参画制度を整備しなければならない。市民権と市民自治は、これからの江南市にとって必要な原則である。

【藤田委員】行政行為も市民のために行っているのだから市民権になるが、協働については、市民権だからといって何でもできるわけではない。市民権という言葉に大した強さはない。

【尾関委員】市民権は国民権の地方版と言えるが、自治と関係が深い。自治には団体自治と住民自治があるが、選挙で選ばれた市長と市長が採用した職員に主権者として信託している。その意味では一体であり、あとは分業で取り組んでいく。市議会では多数決で決定するが、市民権だからといって市民全員の意見が通るわけではないが、通らなくても市民権のあらわれであることは間違いない。大きくとらえて「市民権」ということであり、自治として江南市という団体を運営していくのであるが、市民の個人的努力だけではできないこともある。市民権のもとで、ある具体的なまちづくりについての方針の中で市民はそれに参加していく。参画という形は計画、立案までであり、市民協働は市民が実行の段階まで参加する。まちづくりの基幹としての役割は市役所が果たしてもらおう。市民権のまちづくりは市民が参加して、市民の要求として出てきたまちづくりに市民協働で取り組む。リンカーンの言葉のように言えば、市民の、市民による、市民のためのまちづくりである。市民不在であったと全否定するつもりはないが、市民が軽視されている事例もある。曼陀羅寺の藤の再生事業はその例だと思う。一方で協働と言いながら、なぜ市民協働でできなかったのか。難しい問題も、知恵を出し合って市民協働でやればできる。

【小林会長】市民権については理論上ではなく、どうやって伝えれば一般の人が理解してもらえるのか。誤解をされて伝わってはいけない。内容として異論はないが、直接かかわってくるものがあるので、そのルールをつくる必要がある。

【長崎委員】市民権や市民自治という用語は、他の市町では、定着しており、一般的なものになっている。江南市は、遅れているということになるのだろうか。

【小林会長】わかりづらい言葉は避けていこうということだった。宗教活動、政治活動に関しても誤解されるような表現は避けていこうということだった。間接的なものではなく、直接関わるもののルールを作ろうと思う。

- 【尾関委員】市民向けにどういう表現でうたい、誤解のないようにしていくか。市民協働のまちづくりを対等な関係のもとで、合意というかたちで目指していくためには一か所ぐらいは「市民主権」を入れておかないとあいまいにされてしまう。原則として入れておくのがよいと思う。何でも、市民のためになるのでよいのではないかとと言われて、意見を出しにくくなってしまう。市民による会議の中でも対等な発言は出しにくい状況である。やはり専門家の発言のほうが強くなるので、こういう場でも各主体が対等であり、市民協働でできるということが大きなエネルギーになる。
- 【小林会長】市民自治や市民主権ということを入れるかどうかについては、入れるということで大枠では異論はないが、言葉として入れておくか。長崎委員の意見では、市民主権ということであれば市民が一番偉いとなる。総体としての市民は主権者である。

< 休憩 >

- 【望月委員】言葉の専門的なことはわからないが、市でやられる協議会は、大方が決まっていて伝達会議のようになっている。このような形が続いては協働にはならない。そうならないようなルールが欲しい。こうしなければよくならないという気でやらなければならない。何か新しいことをとすると「予算がない」で終わりであり、意見も通用しない。どうして質的な中身の問題で、自分たちができることをやっていこうということにならないのか、知恵を出してやっていくことが必要である。協働でやっていくためには、市民も行政も努力と勉強をしないとよくならないと言いたい。議論をしながら、勉強をしつつ研修していかないと協働は進まない。政治や宗教問題などむずかしいことはもうよい。協働の場で「そのような活動はしてはいけないよ」の一言で締めればよいと思った。
- 【岩根委員】市役所にも市民にも上下はなく“対等である”がベースだ。行政がやるべきことは必ずある。教育は問題が山盛りである。ニーズが多様化し、足りない部分について自分たちでできることをやっていこうということが協働であり、できないところの部分について知恵を出そうというのが協働である。行政のサービスを横取りするつもりはない。市民がやりたいことがあれば、テーブルについて市民も行政もオープンな場で議論できるシステムを作っていくことが大切だと思う。
- 【大倉委員】市民協働を進めるためには、そういう組織を作ることが大切である。
- 【岩根委員】市民も入って議論して、それでだめなら納得する。市民主権に関しては、自分の気持ちとしてまちを良くしていこうということが責務である。権利があるのなら当然責務もあると思う。
- 【小宮委員】私がやりたくない職業は医者、教師、市役所の職員である。なぜならば、わりに合わないからである。上手いかなないと叩かれる。地域の力で一番育たないといけないうのは市民である。自分たちでよくしようという意識がないといけないう。この地域のことをよそから来た人たちは保守的だと言う。私はこんなものかと思う

が。市民権はあってもいいと思う。“市民が主役”という場合の市民の中には市職員も入っている。いっしょに動かないといけない。

【**粕山委員**】市民権、市民自治については、わかりやすくどこかへ入れておいたほうがよいのではないかと。行政にこうやってくださいというと、予算がないからできないといわれる。現実的には市民権になっていない。市民権であると行政がわかっていけば、まず行政が検討して説明をして、結論的には予算化ができないので見送るのならわかる。「予算が無い」だけではいけない。市民権とは市民が主役ということで、市民権と対等な関係とが同じかということもおかしくなるかもしれないが、市職員も市民であり、行政というカツラをかぶっているの、市役所へ行くとそうなる。注釈をつけたら、わかりやすくなるのではないかと。

【**藤田委員**】市民権、市民自治は市民がよく理解し、誤解を招かないようにしたうえで使うことが必要である。行政に言うときは個人ではダメで、現状は区長や市議会議員が出てきて初めて耳をかしてくれる。市民協働研究会を20回やっても、議会、職員も協働についての勉強をしないと前に進まない。会議が終わったら終わりではいけない。年1回やって終わりという会議もある。そういうものはなくさないといけない。今は何を言っているのだという感じで壁がある。議員も市の幹部も勉強してほしい。言葉の意味をはっきりさせて入れるのなら良い。

【**小林会長**】市民権」という言葉は、あった方がよいのではという大筋の意見である。

【**加藤委員**】「市民権」という言葉は、現状がそうでないから入れるべきという意見はなるほどと思った。職員だけで作るとこのような言葉を並べると思うが、そのまま市民権という言葉を使うのではなく、わかりやすく、極端に言えば中学生、高校生にもわかるようなガイドブックにしていければよいと思う。知識として得ることも重要だけれど、いろいろなところでやわらかくしていきたいと思う。

【**太田委員**】尾関委員の提案のように市民向けにやわらかくするのがよい。市民権に関しては、どこに入れるのかわからないが「主権者である市民による自治(市民自治)」などと入れるのがよい。原則でもよいのかもしれない。

【**尾関委員**】私の提案では市民協働の原則の一つとして「市民自治」を挙げ、その中で「主権者であるわたくしたち市民」と入れているが、主権も自治もここ一か所ずつしか使っていない。あとは意識的に使っていない。小学校5～6年生にもわかるようにしたつもりである。

【**太田委員**】「主権者たる市民」と入れるのがよいと思う。市民権、市民自治という考え方を入れることに異論はない。

【**小林会長**】市民権、市民自治にしても、議論してきたことがこのような意味だとわかるようにしなければならない。

【**尾関委員**】どこに入れるのがよいか。

【**太田委員**】原則に入れればよいと思う。

【**長崎委員**】私の提案としては「市民は、自らまちづくりを行うだけでなく、より効果的にまちづくりを行うため、まちづくりの一部の「市政」を市に信託しています。

市政は、信託を受けた市によって、行われますが、市民の意思を的確に反映するため、市民の参画のもとに行われなければなりません。市民は市政の主権者として、「市政に参画する権利」を持っていて、これを行使することができます。」とうたっている。中学生でも分かるように解説をするべきである。

【尾関委員】江南市でもある時は市民不在もあったが、現在のまちづくりについて概ね支持をするが、不十分なこともある。それを協働でやろうということである。肝心なところは原則である。協働の取り組みの運営の原則として市民自治、市民主権という考え方があり、合意形成、対等の関係という原則などがある。町内会・自治会も一定のテーマに沿ってまちづくりを行っており、参加の自由があって参加してから市民協働の原則を適用する。まちづくりに参加する市民団体も、活動の中で原則を適用する。株式会社、NPO内部の本来の事業活動には、協働の原則は適用されない。

【長崎委員】単語だけでは誤解を生む。やはり解説が必要である。

【小林会長】「市民主権」だけだとわかりにくいので、噛み砕いた言い方で3～4行で解説を原則に入れてはどうか。

【長崎委員】全体の構成が決まっていないのでどこに入れてよいかわからない。原則に入れることはよいと思う。原則にも書き方、表現の方法がある。

【小林会長】まず入れておいて全体を見てみると、前後の順番が入れ替わることもある。その時に見直せばよい。

【長崎委員】団体を全部含めて「市民」とするのは乱暴ではないか。条例でもひっくりめた形がよいかは疑問である。市民と市民活動団体は分けて書くべきではないか。営利企業もNPOも市民もすべて含んだ総称は、必要ない。市民協働ガイドブック案のように、文章構成や表現方法を工夫すればよい。

【太田委員】より明確にするためには協働の「担い手」ということでよいのではないか。

【事務局】戦略計画基本構想には担い手の役割が記載してある。協働の趣旨などでは、すべての担い手を列記しては分かりづらくなる。そのため担い手の総称の呼び方を共有しておいてほしい。

【小林会長】市民主権と言う場合の「市民」と、協働の担い手としての個々人の「市民」などがある。分かりづらいので整理したいと常々思っている。

【藤田委員】総称は「協働の担い手」がよいのではないか。

【尾関委員】市民協働の担い手には団体も含まれている。「市民」が二とおりに使われているが、私の提案では担い手については触れていない。

【大矢委員】団体も市民の集合体であるので、全体として「市民」でよいのではないか。みな広い意味で「市民」である。

【小林会長】企業市民という言い方で条例にうたっているところもある。そうでないところもある。江南市としてわかりやすいものにすればよい。

【大竹委員】まちづくりが市政であり、市民も市政にかかわっている。まちづくりを協働で行ううえでは市民は対等であり、主権をもつ。そのようなことを理解してもら

うよう上手く説明しないといけない。市民と市役所は、機能が違うけれど関係は対等ということになる。対等をよく理解しないといけない。

【尾関委員】市民が集って、まちづくりに取り組むために、1つの組織(団体)を作る時には、構成員の間は対等でなければならない。市民だけで組織を作って市民協働のまちづくりに取り組むこともありえる。

【大矢委員】市民主権という場合の市民には、個人だけでなく団体も市民であり含まれる。

【尾関委員】市民文化会館などの指定管理者は、市民協働を意識してやっていないが、協働の場に参加すれば、企業もNPOも対等な関係で活動することになる。

【藤田委員】市民文化会館は指定管理者になってから、会議室などの鍵を5分前からしか貸してくれなくなった。時間枠があるから前の時間からは借りられないので、無駄な時間ができてしまう。市との協定があるからできないということでは、対等なものと言えない。便利と思ってもいえない。そんな先行きでは夢がない。

【尾関委員】今の指定管理者制度は市民協働ではない。制度を改善すれば、市民協働の形態になりうる。

【藤田委員】がんばって作って提案しても、受け入れてもらえないと対等は難しい。

【小林会長】知恵を出し合っていくのが協働であるが、受け入れる相手がいないと協働は成り立たない。市民主権と、協働における市民と行政との対等、これらの市民は違うものなのか言葉の整理をしていかないといけない。

【長崎委員】市民同士の協働、団体同士の協働、担い手同士の協働ということで整理できないか。法人、団体も主権者になるのか。市民同士の対等、団体同士の対等で整理していけばと思う。原則と対立せずに定義づけられる。条例にしてもガイドブックにしてもわかりやすい。

【大矢委員】市民同士の協働、団体同士の協働では対等ということでは、市民と団体は同じ立場で向かい合えないのか。

【尾関委員】個人と団体との協働は、実際にはほとんどないのではないかと。個人の場合はグループを作る。市民一人ではできない。

【小宮委員】一人でも社会を動かしている人がいる。地域の安全を守るのに地域が好きなら一人でもできる。地域の中で信頼を作っていけば、足りないところは補ってくれるようになる。

【大矢委員】市民と団体も対等でないとこれまでの議論がおかしくなる。

【長崎委員】主権とか対等は条例などに関して大きな論点になっている。定義で対等という言葉を使わないで協力して活動するということもある。市民同士の協働、団体同士の協働はよいと思う。

【尾関委員】紋切り型でやるとそこから絶対外れてはいけなくなる。対等は必ず必要である。

【小林会長】あえてばかす必要があるのか。

【長崎委員】市民主権と対等な関係は相反するもので有識者の中で賛否はある。対等の

言葉を外さず、乗り越えていく定義をつくることは大切だと思う。

【大矢委員】数で団体が勝ってしまうのはおかしい。しかし、いざ同じテーブルにつくと変な気分になってしまう。

【尾関委員】市民10名、職員12名でこの研究会は構成されている。私は一市民だが団体から来た市職員といっしょに話しているが何の問題もない。

【大矢委員】市職員は個人としてきている。市役所を背負って参加している訳ではない。

【岩根委員】同じテーブルについたときに、構成メンバーに違いはあるにせよ団体だからといっても同じ1人の意見、同じ人間として対等ができています。個人と団体も対等である。

【小林会長】では個人と団体の対等も含めた方がよい。

【初山委員】公園づくりのワークショップに最初個人を募集したが少なかった。そこで団体の長を入れた。個人も入れた。最後になって利害関係が出るような議論では、私のバックには80人のメンバーがいると言うようになり、收拾がつかないので行政からこういう方向で進めようと提案しないといけないと言った。実際の事例である。

【小林会長】上手くいかなかった例であり、個々人と団体も対等と言っておかないと、バックに80人いるということになる。

【長崎委員】団体同士は協働と言うが、市役所と個人をあえて協働と言わなくてもよい。個人は市民参画で位置づければよく、協働で位置づける必要はあるのか。

【尾関委員】市役所と個人は機能的には個人が劣る。しかし、どちらが上位ということはない。市民協働は上下関係を比べるものではない。総合的な力量を比較すれば、団体のほうが一般的には優位といえる。だから原則を設ける必要がある。市民協働の原則にもとづいたまちづくりを呼びかける。基幹的な役割に補完的に協働が役割を果たすことができるのではないかと。

【事務局】市のアダプト活動には主に会社や団体に参加してもらっているが、個人で参加していただいている人もいます。この場合は市役所と対等である。道路清掃を下請け的に業者に委託するのは協働ではない。逆説的に言えば対等でない関係での業務活動は市民協働とは言わない。

【小林会長】担い手と市民主権で「市民」を分けて整理すればよい。使い分けをすればよいのではないかと。

【加藤委員】市民主権の議論から、なぜ市役所と個人が対等かどうかという議論に行くのかわからない。市民主権の議論は目標、目的であって、そのために協働していく担い手は対等な関係ということでおかしくない。

【小林会長】個人と団体との対等な関係による協働も現にありえるということであった。全主体が対等な関係で協働していくと書けばよいかと。

【長崎委員】1970年代に市民主権の理論が生まれ、30年をかけて市民主権という考え方が定着してきたという歴史的経緯を踏まえる必要がある。矛盾を抱えた条例をつくるわけにはいかない。

【尾関委員】個人と団体がクロスすることも問題はなく、あらゆる関係がある。対等の議論は、市民協働をやっていく中で、集まった人の関係の話であり、関係概念で位置づけると対等ということになる。関係概念では市役所と市民は対等ではない。市民主権でいえば市民は市役所より上になる。対等の関係は、まちづくりをどう進めていくかの中の対等であるならば市民主権に反しない。主権論ではなく、関係概念ということであり、条例の中では個人の関係まで触れなくてもよい。

【長崎委員】条例の中でどうなるのか整理がつかない。

【尾関委員】条例の中では、大きく個人を取り上げなければよいのではないか。

【長崎委員】条例を作ったあとでガイドブックのことを考えても遅い。

【小林会長】そこが知恵の絞りどころである。議論して江南市版として作ったガイドブックを条例に上手く落とし込んでいけばよい。長崎委員の腕の見せ所である。市民主権、対等な関係は入れる。個人と団体の対等の関係も含む。概念的に対立しないように落とし込んで条例化していくことが大切である。

今回は、市民主権と対等の関係は、市民協働のまちづくりの中では相反するものではなく、ガイドブックにはわかりやすく入れていこうということ。また、個人と団体との協働も現実的になされており、個人との関係まで書いていくかどうかは別にして、これも対等な関係で協働しているということを確認しました。