

神戸再生フォーラム第5回政策討論集会

◎日 時：2010年9月8日（水）午後6時～午後9時

◎会 場：神戸市立婦人会館すみれ（4階）

◎出 席：15人

◎内 容：1. 「議会基本条例」問題については、松本誠氏（市民まちづくり研究所所長）に次のような報告をしていただきました。

- ①なぜ、いま議会基本条例なのか。
- ②全国と兵庫県内の条例をめぐる状況。
- ③条例にはどのような内容が必要か。

2. 次期「神戸市総合基本計画」について、各自が「神戸市総合基本計画審議会」の報告文書を読んで、各自の分析内容や感想・疑問点をペーパーにまとめてくることになっていましたが、ペーパー提出は、1人。

池田清氏（神戸松蔭女子学院大学教授）に、批判的分析をしていただきました。神戸市の報告文書は、下記をクリックしていただきますと「第1回総会」（2009年7月27日）からの配布資料がアップされています。

<http://www.city.kobe.lg.jp/information/project/masterplan/01.html>

文書は多いので、最近の「第3回総会」（2010年4月15日）と「重点施策計画部会」（5月14日と7月2日）の文書に絞っても、ほぼ全体像が把握できます。

「本年11月頃にパブリックコメントの実施」ということがスケジュールに盛り込まれていますので、いまから検討すれば、パブリックコメント提出の取り組みができます。

◎備 考：当初、11・23第9回神戸市政フォーラムの基調として新「神戸再生プログラム」（第1次案）を提案することになっていましたが、前回の8・19第94回拡大代表・事務局会議での討議の結果、変更することになりました。

◎参加者：代表・事務局メンバー＋神戸市会関係者＋研究者ほか

11・23 “第9回神戸市政フォーラム”の企画（案）

- ◎名称：第9回神戸市政フォーラムー市民のくらしと神戸市政ー
- ◎日時：2010年11月23日（火） 午前10時～午後5時
- ◎規模：100人以上
- ◎会場：兵庫県私学会館302・303
- ◎参加費：1000円
- ◎目標：①2009年10月の第17回神戸市長選挙から1年経った神戸市政と市会の再生の課題を提案し、課題認識を共有する。
- ②2011年春の神戸市議会議員選挙と2013年秋の神戸市長選挙をめざして、取り組むべき運動の課題を明確にする。

- ◎進行：午前10時～正午〔2時間〕 (時間配分)
- 開会挨拶 (5分)

問題提起Ⅰ「神戸市会のどこが問題か」

神戸市会改革の課題と方向

ーなぜいま、「議会基本条例」なのかー

報告・中田 作成氏（新しい神戸をつくる市民の会世話人） (60分)

コメント・松本 誠氏（市民まちづくり研究所所長） (30分)

質疑 (25分)

ー昼食・休憩ー (60分)

午後1時～2時〔1時間〕

問題提起Ⅱ「神戸市政のどこが問題か」

策定中の「神戸市総合基本計画」（案）の問題点

報告・池田 清氏（神戸松陰女子学院大学教授） (40分)

質疑 (20分)

ー休憩ー (10分)

午後2時10分～5時〔2時間50分〕

リレートーク「神戸市政のここが問題」

(1人10分以内×11人=110分)

①御影工業高校跡地問題・・・・・・・・・・西島 繁氏
(東灘・御影の環境と景観を守る会)

②住吉川沿いのツインタワー問題・・・・・・・・増田 紘氏
(兵庫県自治体問題研究所事務局長)

検討中③篠原北町のマンション建設問題・・・・・・・・高田 富三氏⇄丸 栄子氏
(篠原地区周辺の景観と環境を守る会)

新④神戸市の緑化政策の問題点・・・・・・・・中島 秀男氏 (塩屋の自然を守る会)

⑤新長田駅南地区の復興再開発問題・・・・・・・・黒田 達雄氏 (一級建築士)

⑥神戸空港問題・・・・・・・・・・高田 富三氏
(神戸再生フォーラム事務局長)

質疑・討論 (2～3人) (15分)

—休憩— (10分)

⑦平野のまちづくり・・・・・・・・・・玉川 侑香氏 (いちばぎやらり一侑香)

⑧敬老パス値上げ問題・・・・・・・・・・栗原 富夫氏 (神戸市議員)

⑨保育行政の問題点・・・・・・・・・・増田 百代氏 (神戸市保育運動連絡会)

要請中⑩障害者施策の問題・・・・・・・・・・野橋 純子氏
(神戸障害者地域生活支援センター代表)

⑪借上住宅 (復興公営住宅) の住み替え問題・河村宗治郎氏
(被災地と被災者を考える懇談会世話人)

質疑・討論 (2～3人) (20分)

まとめ (10分)

閉会挨拶 (5分)

「神戸市総合基本計画」(案) について

出口 俊一

1. 時間と手間をかけて審議

2009年7月27日の第1回総会を皮切りに、1年余の期間、総会(3回)・各部会を開き、『中間とりまとめ』をまとめるとともに「重点施策計画の全体構成」(案)を審議している最中である。審議会は総勢88人と事務局の神戸市企画調整局企画調整部総合計画課の職員数十人が、このことばかりに専念してまとめてきている(資料1)。

残念ながら、市民サイドのこの面での関心はほとんどなし。3月にN・R氏からパブリックコメントの連絡があったが、中身を検討する暇と関心はなかった。

総括批判は、池田清氏の報告に譲ることとし、気のついたこと、感じたことを列挙しておく。

2. 『中間とりまとめ』と実行計画の乖離、計画策定の思想

- (1) **②安全なくらしをまもる**の中では、当然の内容を含めて首肯し得る項目が列挙されている。しかし、注意深く見ていくと、引っかかってくる内容にぶつかる(資料2)。

②安心して豊かな住まいづくりを進めます

ア 高齢者・障害者・外国人・子育て世帯や低所得者など、特に居住の安定の確保が必要とされる人々(住宅困窮者)が地域で安心して住み続けるため、公的賃貸住宅だけでなく民間賃貸住宅も含め、その役割や機能の充実を図ります。加えて、住まいの情報提供や相談などの仕組みづくりとともに、見守りなどの福祉サービスの拠点づくりを進めます。

イ ライフステージに応じたスムーズな住み替えや空家の活用、建て替え時期を迎えた住宅の更新など、ニーズにあった住宅に住まうことのできる仕組みづくりを進めます。

実際に進行している行政計画、上記の場合「第2次市営住宅マネジメント計画」との比較検討やそれぞれの現場で起きている状況に照らして、問題点や矛盾を炙り出す必要があるようだ。

- (2) 根底に流れている思想を問う必要はないか

むすびに次のような言葉が出てくる(資料2)。

「「ひと」を「たから」とし、新たな豊かさをともに創造する(協創)」

—前略—

そのため、これからの神戸づくりでは、都市ぐるみで「ひと(人)」を「たから(財)」と捉え、多様な「人財」が集い・交わり・活きるまちづくりを進めるとともに、それらの人財のきずなを深めながら協働と参画をさらに発展的に推進し、新たな豊かさを創造していく姿をめざします。

神戸づくりの指針では、この姿を「協創」と呼ぶこととします。

人は、“宝”であっても“財”ではないであろう。「もの」ではないのであるから。また、「重点施策計画」のマトリックス(資料3)の「3部 人をつくる」が出てくるが、「人」であれば「つくる」ではなく、「まもる」「尊重する」「育てる」であろう。お酒をつくっている白鹿酒造は、「酒はつくるものではなく、育てるもの。それが白鹿のこころです」と大きく宣伝していたことがある。

いま、なぜ、議会基本条例なのか

1. 進化する「市民自治」への流れ

- ①新しい市民社会へ向けての20年
- ②地方分権改革15年の歩み（分権改革元年1995年、分権システム移行元年2000年）
- ③自治体基本条例づくり10年の足跡（自治基本条例元年2001年、議会改革元年2006年）
- ④第2次分権改革へ向けて（第一次分権改革との相異）
 - ・自治体の反応／市民の関心／中央政府（政治）と霞ヶ関（官僚）の亀裂
 - ・自治基本条例制定へのうねり／住民・市民の「住民自治」の受けとめ方
 - ・分権改革推進委員会の中間報告（2007/5）
 - 地方政府（自治立法権、自治行政権、自治財政権を具備した完全自治体）
 - ・議会改革と議員の資質向上
 - ・住民自治と住民・市民の成熟

2. 地方自治における二元代表民主制の持つ意味（議会と首長）

- ①議会制民主主義と首長制民主主義により、別々に市民に対し責任を負う
- ②間接民主主義と直接民主主義の絶妙のバランスの上に成立する
- ③与党と野党の形成（国の政治は議会制民主主義、国会は国権の最高機関、政党政治）
- ④自治体の議会は「議事機関」（憲法93条）。首長と議会は対等な代表機関。議事＝討議すること
- ⑤したがって「自治体議会は最高意思決定機関」といえるか？
- ⑥議会の代表性は「議会という機関全体として行政への批判的機能を担う」
（討議による論点、争点の形成機能が議会第一の使命＝栗山町の議会基本条例）

3. 自治基本条例

- ①自治体の憲法としての最高規範性を有する基本条例
北海道ニセコ町の「まちづくり基本条例」（2001/4施行、逢坂誠二町長）
自治基本条例、行政基本条例、市政運営基本条例
- ②「分権時代の自治」の新しい課題
多様な主体による豊かな自治体運営の体制づくり（住民自治の実体化）
自前の制度開発（市民の知恵やエネルギーを自治体の政策にむすぶシステム整備）
- ③自治体改革の実践の延長線上に位置する基本条例（実践なき基本条例はなし）
情報共有、市民参加、市民活動の活発化、市民意識と行動の変化、行政の自己改革
- ④行政基本条例+議会基本条例→本格的な自治基本条例への発展
- ⑤多治見市の自治基本条例（2007/1施行、西寺雅也市長）

4. 議会基本条例

- ①栗山ショック
 - ・北海道栗山町の町議会基本条例（2006年5月可決、施行）
 - ・人口1万4300人（当時）／全国最初の町立北海道介護福祉学校開校1988年／福祉の先駆自治体／地域通貨「クリン」の流通実験2000年
 - ・全9章21条／2001年に必要性が説かれて5年／橋場利勝議長、中尾修事務局長

- ・町民の痛烈な批判「選挙のとき以外に議員や議会の姿が見えない」と議員の危機意識
- ・議会改革を3年間継続したうえで「これまで重ねてきた改革を風化させず、今後も安定的に継続させ、改革を継続するために、改革の理念と成果を制度化」→個別改革の積み重ねと定着、新しい議会運営の慣習を総合化し、成文化化する（実体の伴う、具体性のある基本条例）
- ・自治体議会として「当たり前のことをカタチにして、他の自治体が当たり前になっていないことを気づかせた」→ショック　しかも法改正不要。やればできる…が？（栗山詣での背景）

②あらためて条例を見ると（別表）

③議会の権限3つの機能

- ・公開機能—争点や論点の形成を含む
- ・政策機能—批判や提案を含む
- ・決定機能—制度的な決済
 - 「討論の場」や「情報の広場」として、論点や争点を形成する議会の機能によって、首長の政策過程をコントロールする

④議員個人の資質を問う

- ・一問一答や反問への対応を通じて、会派の庇護のもとでしか存在できない議員は立ちいかなくなる。（会派が議会運営に強い影響力を持つ議会ほど、議員個人の資質を問う議会基本条例に強く抵抗する傾向がある）

5. 議員の資質と議会のあり方——試論

①議員は何を代表しているのか？（議員の立場と役割）

- ・選挙で選ばれた代議制民主主義の“選良”→「市民の代表」
 - 代表するのは当該議員（個々の議員）を「支持した市民」→「支持者の代表」
 - ・議会を構成する一員になった時点で「多様な市民を代表する議会の構成員」になる
 - ・議員一人ひとは「部分的な市民の代表」だが、議会全体としては「多様な市民の意思を反映する責任」を持つ
 - ・広い視野と、それにふさわしい行動を求められる
 - ・“地域代表”機能の後退、崩壊（行政の住民参加システムの強化、口利き禁止）
- ⇒議会は議論の場、合意形成の場、討議民主主義の保障⇒徹底討論⇒言論の府

②意思決定と監視機能に必要な能力（議員の資質）

- ・予算、決算（財政）を読み解く能力（監査できない監査委員？）
- ・行・財政の全体像と政策や事業についての説明責任を果たせる能力

③政策立案能力（専門分野を磨く）

- ・専門分野を持つ（議員はNPO＝ミッション、専門分野、市民の視点）
- ・政策シンクタンクを持つ（市民との協働、支持者は得票マシンでなく政策共有立案者）
- ・コミュニティシンクタンクとの協働（まち研、住民自治研究会 etc）

④「開かれた議会」とは何か？

- ・会議の公開、傍聴、会議記録（資料）の公開、議員活動の透明化、議会活動の報告（会）
- ・重要議案に対する議員の態度の広報による公表

- ・「討議の場」の主役はだれか？ 「議会は神聖な場」という議員による占有物化
議員同士の自由な討議（発言時間の保障、合議制の特徴を生かす）
議員と行政の討議（反問権）
市民の発言保障（討議への市民参加）と議員と市民の討議
- ・議会の通年開催自治体の登場

6. 基本条例は自治のバロメーター ⇒大事なのはプロセス

- ①走りながら考える
- ②地方自治の充実
- ③直接民主主義を体系化する努力と挑戦
- ④まちづくりと、市民の地域活動力の成長

<参考> 市民がかかわる議会改革—明石での試み

- ①市民派議員の誕生 1995年(1人)、1999年(3人)、2003年(4人)、2007年(5人)
※市民派議員＝基本的には中央政党に所属しない（所属していても縛られない自由行動）
市民との恒常的な連携、共同学習・共同での政策議論と立案、協働行動
市民主体のまちづくり、行政の提起と実践
徹底的な議会改革への取り組み
- ②市民派議員と市民を結ぶ市民活動
 - ・市民まちづくり21C（1999年～2003年以降休止状態）
 - ・市民・議員フォーラム明石（2007年～）
明石の議員さんナビ(議員ナビ) <http://jichi-akashi.com/giinnavi.html>
 - ・住民自治研究会あかし（2007年～）
- ③兵庫議員ネットの活動
 - ・2000年11月から毎月1回のペースで、明石で勉強・交流会を開催。兵庫県内の県、市町議会の市民派議員約50名が登録している。毎回、例会やメーリングリストでテーマや講師を選定し、インターンや市民も一部交えて毎回2、30人の出席者がある。事務局のある明石と近隣の加古川、高砂などの議員が幹事役を務める。
 - ・選挙の際には相互応援や、新人議員の立候補も支援し、アドバイスする。MLは日常的な情報交換や政策議論の場にも活用されている。
- ③議会改革と「あるべき姿」のとりまとめ
 - ・市民派議員からの議会改革の提案と議会内部の抵抗
二つの会派からの改革要望、活性化案
 - ・自治基本条例づくりのインパクト
条例検討委員会からの要請／会長招いた議会の勉強会／自治研からの呼びかけ（提言）
 - ・「市議会と議員のあるべき姿」のとりまとめ
- ④検討委員会でのきつーい注文
 - ・作文に終わらせないように
 - ・あるべき姿を実体化するための具体化を
 - ・先送りした議会改革案の早期実施を迫られる

議会基本条例 制定&検討状況 2010/8/29 松本 誠

兵庫県内の動き

		施行年	月	
1	朝来市	2009	4月1日	
2	洲本市	2010	3月19日	
3	養父市	2010	4月1日	
4	加西市	2010	6月2日	
5	加東市			2010/8パブコメ
6	播磨町			2010/8素案、住民説明会へ
7	姫路市			
8				
9				

全国の動き 118都道府県、市町村

都道府県 制定11

1	三重県	2006	12月26日	
2	福島県	2008	7月11日	
3	岩手県	2009	4月1日	2008.12可決
4	神奈川県	2008	12月26日	
5	大阪府	2009	4月1日	
6	大分県	2009	4月1日	
7	宮城県	2009	6月26日	
8	北海道	2009	7月10日	
9	長野県	2009	10月15日	
10	高知県	2009	11月30日	
11	石川県	2010	6月28日	
12	京都府			中間報告等
13	奈良県			委員長試案
14	鹿児島県			骨子案意見募集2010/8

政令都市 3市

1	川崎市	2009	7月1日	
2	さいたま市	2010	4月1日	
3	名古屋市	2010	3月19日	
4	広島市			素案への意見募集2010/7
5	新潟市			検討会設置2009/7
6	静岡市			検討会2008/6発足
7	福岡市			活性化推進会議で制定協議2007/6～

特別区

1	文京区			策定へ小委員会2009/2
---	-----	--	--	---------------

市町村 市67、町村37(2010/8/18現在)

1	栗山町	2006	5月18日	北海道
2	湯河原町	2007	4月1日	2006.12可決 神奈川県
3	伊賀市	2007	2月28日	三重県
4	今金町	2007	5月1日	北海道
5	一関市	2007	6月28日	福島県
6	出雲市	2007	11月29日	島根県
7				
8				
9				
10				
11				

制定作業中の自治体（素案、骨子の公表／パブコメ、意見交換会等）2010/8/18現在
78府県と市町村

◇ほかに、自治基本条例等における議会についての規定をしている自治体 118自治体
（兵庫県では、篠山市。ただし、議会基本条例との重複あり）

北海道栗山町 議会基本条例 2006/5/18制定、施行（全9章21条） 2010/9/1松本誠

前文	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2つの代表機関は、町民の信託を受けて活動する ・ 議会は多数による合議制機関、町長は独任制機関として、異なる特性をいかして町民意思を町政的に的確に反映させるために、競い合い、協力し合いながら、最良の意思決定を導く共通の使命 ・ 議会は持てる権能を十分に駆使して、自治体事務の立案、決定、執行、評価における論点、争点を広く町民に明らかにする責務を有する ・ 自由闊達な討議を通して、論点や争点を発見、公開することは「討論の広場」である議会の第一の使命である ・ 積極的な情報の創造と公開、政策活動への多様な町民参加の推進、議員間の自由な討議の展開、行政機関との持続的な緊張の保持、議員の自己研さんと資質の向上、公正性と透明性の確保、議会活動を支える体制の整備
活動原則	<ul style="list-style-type: none"> ・ 町民主権を基礎とする町民の代表機関であることの自覚、公正性、透明性、信頼性を重んじた町民に開かれた議会、町民参加を不断に推進する議会をめざし活動する ・ 議員、町長、町民等の交流と自由な討論の場であるとの認識にたつて、会議規則を継続的に見直し ・ 議案の審議に用いる資料等を提供するなど、町民の傍聴意欲を高める議会運営 ・ 会議を休憩する場合には、理由と再開時刻を傍聴者に説明する
議員の活動原則	<ul style="list-style-type: none"> ・ 議会が言論の府であること、合議制の機関であることを十分に認識し、議員相互間の自由な討議の推進を尊重 ・ 議員は町政の課題全般について、課題別、地域別等の町民の意見を的確に把握し、選良にふさわしい活動を行う
町民と議会の関係	<ul style="list-style-type: none"> ・ 議会活動に関する情報公開の徹底と説明責任を十分に果たす ・ 会議を原則公開するほか、議会主催の一般会議を設置し、閉会中も含めて町民が議会活動に参加できる措置を講じる ・ 委員会運営で参考人制度、公聴会制度を十分活用し、町民の専門的、政策的識見等を議会討議に反映させる ・ 請願や陳情は町民による政策提案と位置づけ、審議では提案者の意見を聴く機会を設ける（義理） ・ 町民、町民団体、NPO等との意見交換の場を多様に設けて、議会と議員の政策能力を強化するとともに、政策提案の拡大を図る ・ 重要な議案に対する各議員の態度を議会広報で公表、議員活動に対する町民の評価が的確になされるよう、情報の提供に努める ・ 全議員出席のもとに町民に対する議会報告会を少なくとも年1回は開催する
町長と議会	<ul style="list-style-type: none"> ・ 本会議における質疑応答は、一問一答方式で行う ・ 町長等は議員の質問に対して反問することができる ・ 政策等の決定過程の説明に努めなければならない。検討した他の政策案等の内容。他の自治体との比較検討。総合計画における根拠または位置づけ。財源措置。将来にわたる政策等のコスト計算 ・ 議決事項の定め。基本構想や総合計画、都市計画マスタープラン、住宅マスタープラン、福祉保健計画、介護保険事業計画、次世代育成支援行動計画
自由討議の拡大	<ul style="list-style-type: none"> ・ 議員相互間の討議を中心とした議員の自由討議による合意形成。自由討議を拡大するために、政策、条例、意見等の議案の積極的な提出
政務調査費	<ul style="list-style-type: none"> ・ 議員個人に対して交付。証票類を添付した報告書の提出と、活動状況の町民への報告
議会と事務局の体制整備	<ul style="list-style-type: none"> ・ 町政の諸課題に柔軟に対処するため、町政全般にわたって議員と町民が自由に情報と意見を交換する一般会議を設置する ・ 議会図書室の設置と町民や職員への供用 ・ 議会事務局の調査、法務機能の積極的な強化。当分の間は執行機関の法務機能を活用、併任も考慮 ・ 議員研修の充実強化と、広く各分野の専門家、町民各層等との議員研究会を積極開催
議員定数	<ul style="list-style-type: none"> ・ 議員定数の改正にあたっては、行財政改革の視点だけでなく、町政の現状と課題、将来の予測と展望を十分に考慮するとともに、議員活動の評価等に関して町民の意見を聴取するため、参考人、公聴会制度を十分に活用する
最高規範性	<p>この条例は議会運営における最高規範であり、この条例に違反する条例、規則、規定等を制定してはならない</p>