

第6回戸田市自治基本条例推進委員会会議録 一部抜粋

戸田市自治基本条例の見直しの検討について（「市民」の定義の見直し） 審議経過

委員	<p>《委員より説明》</p> <p>戸田市自治基本条例第3条『(2) 行政』、『(3) まちづくり』の規定については、個人的には問題ないと思う。『(1) 市民』の内容に問題があると思う。市民の定義は、『市内に住所を有する者』に改めた方がよいと思う。</p> <p>戸田市自治基本条例が制定されたのは、平成26年（2014年）7月1日である。条例制定の際に実施された戸田市パブリック・コメントを確認したところ、このような意見があった。</p> <p>「『この条例は市政運営の最高規範である。この条例の制定に伴い、既存の他の条例・規則等はこの条例の主旨に沿って整合が図られるとともに、新たに条例・規則等を制定または改廃する場合は、この条例の内容を踏まえる』旨の一文を追加してはどうか」と提案があった。</p> <p>それに対する市の回答は、</p> <p>「この条例の考え方が上位であるとかこれに従うということではなくて、尊重するものとして位置付けることが望ましい」という意見に集約された。</p>
委員	<p>戸田市の職員採用試験では日本国籍を有しない者、日本国憲法施行の日以降において、日本国憲法又はその下に成立した政府を暴力で破壊することを主張する政党その他の団体を結成し、又はこれに加入した者等は受験資格がない。これは常識的な判断だと思われるが、戸田市自治基本条例に反していると思われないか。</p>
委員	<p>反しているとは思わない。</p>
委員	<p>「市民」とは何か。</p>
委員	<p>戸田市自治基本条例第3条（1）ア～オに明記するとおりである。</p>
委員	<p>「市民」という言葉は、地方自治法で規定されている言葉ではない。「市民」の定義を住民以外に拡大するのは地方自治法違反ではないのか。</p>
委員	<p>地方自治法に違反しておらず、問題ない。</p>
委員	<p>戸田市自治基本条例は、戸田市民が市政に介入するための道具とされているという見方もあるようだが、それについてどう思われるか。この場合の戸田市民とは、ある思想を持って市政に介入してくる戸田市民のことと考えていただきたい。</p>
委員	<p>ある思想とはどのようなことを想定しているか。</p>
委員	<p>仮に、国を転覆させようという思想と考えていただきたい。</p>

委員	国を転覆させる行為は犯罪行為である。
委員	思想は持っていること自体は犯罪ではない。
委員	もちろん思想を持っていることは犯罪ではない。国を変えようという気持ちを心の中で持っていること自体は問題ない、自由であるが、行動に移したら話は別である。
委員	『自治基本条例は、事実上の外国人参政権だ』という意見があるようだが、その点についてはどう思われるか。
委員	条例上にそのような記載はない。
委員	外国人が選挙に参加できると考える人はいる。
委員	その考えは飛躍しすぎである。 自治基本条例は確かに、自治のことについて定めたものであることに異論はないが、自治基本条例の条文を基本として、それぞれの法律で定めるとの規定がある。法律で参政権が認められていない人には投票権がない。
松下委員	<p>《松下委員による説明》</p> <p>【地方自治法・自治基本条例の制定された背景について】</p> <p>日本の地方自治の基本は地方自治法である。地方自治法の制定は、昭和 22 年（1947 年）、今から 70 年以上前であり、戦後の混乱期に成立した。その法律が未だに残っている。</p> <p>地方自治法は全部で条文が 473 条ある。473 条のうち、『住民』が主語の条文は 6 条しかない。残りの 466 条の規定は、『行政（役所）』と『議会』の規定である。つまり、地方自治法上、地方自治はだれが主体となって行うかということになると、『行政（役所）』と『議会』が行うこととなっている。昭和 22 年当時、市民の位置付けはこのような状況であった。『行政（役所）』と『議会』がやれば、みんなが幸せになれるという、そんな考えの時代であった。</p> <p>地方自治法における住民の規定を確認すると、 第 10 条は、行政（役所）からサービスを受ける権利や負担する義務 第 11 条は、選挙権 第 12 条は、条例の制定・改廃を請求する権利 第 13 条は、議会の解散請求権、議員や議長等の解職を請求する権利 第 242 条は、住民監査請求 第 242 条の 2 は、住民訴訟 である。 この 6 条が、地方自治法にある住民に関する規定の全てである。</p>

例えば、町会長や町会員として町会活動に励んでいる人などの記載は一切ない。NPOやボランティア、市民活動団体についての記載もない。このような仕組みで、日本の地方自治は制度化されていた。

「法の欠缺（けんけつ）」という言葉があるように、今は、町会・自治会が何も活動をしなかったら、防犯や福祉などが機能しなくなり、まちが維持できない、そのような時代になっているが、昭和22年に制定された地方自治法に今の時代に合った条文などあるわけがなく、地方自治法が想定している社会と、現実の社会が合致しなくなっている。

このような時代背景のもと、「自治基本条例」が全国的に制定され始めたのは、平成24年（2012年）頃からである。当時は、今ほど人口減少や高齢化がまだ切迫してはいなかったが、問題意識はあった。

昭和22年当時は地方自治法の規定の内容で社会が成り立っていたが、平成になり、高齢化や少子化が社会問題化している現在は、行政（役所）だけでは税金が不足し、まちの維持が困難な状態になり、町会・自治会やボランティア・市民活動団体による防犯・防災・福祉など分野の活動があつて、まちがようやく成り立つ時代になっている。

昭和50年に徳島市における公安条例事件で、『法律がない場合でも、法律が禁止している事項について条例で制定することは違法であるが、禁止されている事項でなければ条例を制定することは違法ではない』との判決が出ている。地方自治法で、町会・自治会活動やボランティア活動は禁止されているかということ、禁止されているのではなく、触れられていないだけである。

今の社会の状況を踏まえ、昭和22年に制定された地方自治法が定める制度・仕組みではもはやまちが機能しないので、地方自治法で触れられていない事項、今の社会と照らして不足している部分を補っていくという考えが、全国で自治基本条例が制定されている背景である。

また、行政（役所）任せでは成り立たない今の社会で、例えば、まちのために活動している町会・自治会の人たちが、地方自治法に規定されていないことを勝手にやっていると周りから言われたら、まちのために一生懸命頑張ろうという気にならない。自治基本条例によって、市民から感謝されたり、自分も町会・自治会に入って一緒に活動したいと仲間が増えたりしていけば、町会・自治会もさらに頑張ろうという気持ちになる。そのように、市民みんなで力を出し合ってまちづくりをしていくというのが自治基本条例である。

【住民の定義】

地方自治法の「住民」の定義は、「市町村の区域内に住所を有する者」である。よって、住んでいる人は、日本人も外国人も住民である。

サービスを受ける権利や住民訴訟などに関しては、住民であれば、外国人も子どもも高齢者もだれにでも権利がある。外国人も住民登録をしていれば、その住民登録をしている自治体の住民である。

なお、選挙権は日本国籍を有する人に限られており、これは憲法で定められている。

【市民の概念・定義 ～戸田市の現況から～】

戸田市はどのようなまちかと考えた場合、人口約13万人、このうち、4万5千人は都内など戸田市外で勤務している。つまり、昼間は、戸田市民（住民）の約3分の1がいないということである。一方で、戸田市には約3万5千人が市外から働きに来ている。

例えば、日中に災害が発生したと仮定した場合、市外で仕事をしている4万5千人の戸田市民（住民）は、それぞれの勤務先等で身を守ることで精一杯で、とても戸田市を守ることはできない。そのようなときは、このまちに働きに来ている3万5千人の戸田市民（住民）ではない人やそのとき戸田市にいる人に、戸田市のために頑張ってもらい、まちを守ってもらうしかない。交通の便が悪く他から人が来ないようなまちがあれば話は別だが、戸田市はそうでなく人の出入りが大きいまちであるため、戸田市の住民だけでまちを守ることはできない。

このような考えから、「市民」という概念には、そのとき戸田市にいる人、戸田市で活動している人などにも、戸田市のために頑張ってもらいたいという思いが込められている。

ある事故で、事故発生後、すぐに現場に駆け付け救助に協力した方は、現場付近で働いている人たちで、そのまちの住民ではなかったという事例もある。それが現実の状況である。

委員

戸田市のために頑張ってもらいたいという思いに、きちんと応えてもらえる保障はあるのか。一方的に、思いを押し付けて良いものか。

松下委員

戸田市のために頑張ってもらいたいと働きかけ、戸田市のまちづくりに力を貸してもらいたいという思いを伝えていくということである。

人口が減少していく社会、税収が下がっていく中で、防犯・防災・福祉など様々な活動に、戸田市で活動している人も巻き込み、みんなの力を引き出し、まちづくりを進めていく方が効果的であるという考えで「市民」の定義を考え、自治基本条例を制定した経緯がある。

このような経緯があって、「市民」の定義や戸田市自治基本条例が制定された。戸田市の住民も、戸田市で活動している人も自分たちの生活や仕事などがあって簡単にはいかないが、今の時代、何も努力しなければまちが続いていかない。

今は条例制定当時よりさらに進んだ取組として「ふるさと納税」という制度がある。この制度は、そのまちに住んでいない人もターゲットにして、まちに住んでいなくても、まちを応援してくれる人を取り込もうという制度である

戸田市は、ふるさと納税の収支は赤字である。本来は、戸田市に住んでいない人からも戸田市を応援してもらい、まちを盛り上げていかなければならない。戸田市は幸い人口は増加しているが、この先、日本全体では人口が減少していくことは明白である。

今までの時代は、行政（役所）が頑張ればまちが成り立つという議論だったが、自治基本条例は、行政（役所）も議会も市民も頑張ればまちを盛り上げていこうというメッセージである。

	<p>もし、「市民」の定義を変えるのというのであれば、なぜ変えるのか明確な議論が必要となるし、「市民」の定義を変えて、戸田市に住む住民だけを「市民」と定義付けるなら、それでこれからのまちづくりが維持できるのかという明確な裏付けをもって行わないとならない。</p>
委員	<p>私は戸田市に一度も住んだことはなく、戸田市で活動したこともないが、縁あって戸田市で勤務している。そのような人もたくさんいるので、必ずしも戸田市在住にこだわらなくても良いと考える。</p>
委員	<p>『自治基本条例は、事実上の外国人参政権だ』という点はどうか。</p>
委員	<p>他の法律で規定されている事項について、法律の規定を超えて条例で制定することができないという制約がある。</p> <p>戸田市自治基本条例第3条で規定されている事項は、列記規定であるが、たとえ条例で市民として定義されている人であっても、仮に、他の法令に違反している場合は、法令が適用され対象から排除される。</p> <p>戸田市自治基本条例上の「市民」の定義も、他の法律で規定されている内容や法令違反の措置は、戸田市自治基本条例にも適用されることから、あえて条例に明記しなくても問題はない。</p>
松下委員	<p>自治基本条例を制定しようとする際、他のまちの自治基本条例を、インターネットで収集し真似て寄せ集めで作れば簡単につくれる。</p> <p>しかし、戸田市はそのようなことはせず、自分たちの身の丈にあった本当に必要な条例をつくろうと考えた。そこで、戸田市は「学ぶ」「体験する」「つくる」という3ステップを経てスタートした。例えば、実際に地域に行って市民の方たちが何に困っているかを知り、それを解決するために何が必要かを考えるなどの取組を経てきた。</p> <p>ネットの寄せ集めでなく、実体験を交えて作ったということが、戸田市の自治基本条例の自慢である。</p> <p>それ以外にも、愛知県新城市から始まり静岡県焼津市に広まった「市民まちづくり集会」について、戸田市の条例に規定することも議論に上がったが、条例制定当時の段階では、時期尚早という判断から明記しなかった経緯がある。このように、他のまちの先進的な取組を真似て取り入れることもできたが、条例が制定された後、その取組を実践できなかったらただのお飾りの条項になってしまうため、そういうことをしなかったということも、戸田市の条例制定時の理念としてある。</p>
委員	<p>その件については、懇談会の議事録にもあるが、その主旨が条文に反映されていない部分があり、その点が問題である。</p>
松下委員	<p>制定当時から時代も変わり別の視点もあるので、条例を改正する必要があると感じるなら、なぜそれが必要なのかという立法事実をもって改正すればよい。条例に完成形というものはなく、時代とともに常に変化していくものである。</p>

<p>委員</p>	<p>自治基本条例づくりに関わってきた者として、「市民」の定義を検討した際、相当時間をかけた。当時は東日本大震災の記憶が生々しい時期であった。例えば、岩手県遠野市では地震、津波が起きたら必ずこのまちは、沿岸部のまちに対してボランティアセンターを設置するというまちづくりの規範がある。実際、遠野市は、釜石市や大船渡市など沿岸部へボランティアや自衛隊を派遣する基地として震災直後から機能を発揮した。遠野市のまちづくりの理念として、自分たちがそこに置かれている意味をしっかりとらえ、他のまちに対してどのような役割を果たせることができるのかということ踏まえてまちづくりをしているということを知り、非常に感銘を受けた。</p> <p>戸田市も、首都直下地震や洪水等の大災害が想定されている。大災害発生時に市民がどうかにかかわっている場合ではなく、東日本大震災のときのように、災害ボランティアの方が大勢駆け付けてくださること、戸田市は住民の転出入が多いまちなので、元市民である昔戸田市に住んでいた方が力になりたいと来てくださるかもしれないと考え、「市民」の定義の第一案は、相当広範囲に設定した。しかし、その案では、あまりに抜け穴が多く、悪意をもって利用されるおそれもあることから、最終的に今の定義に行き着いた経過がある。</p> <p>例えば、条例第3条オでは、市外に本部があつて戸田市で活動している場合、戸田市のために頑張ってくれているという点から、「市民」として入れた方がいいという考えから、「市民」として定義している。</p> <p>条例を作った目的から、まちづくりの担い手として想定する「市民」は、第3条に掲げられる方であるという思いを込めて、「市民」の定義を明記している。「住民」と「市民」は区別し、戸田市自治基本条例では、そのような意思を込めて、「市民」を定義した。</p>
<p>委員</p>	<p>日本の多くの自治体に自治基本条例があるが、どの自治体の自治基本条例も内容が似通っており、それぞれにあまり特徴がないように感じる。</p>
<p>松下委員</p>	<p>他の自治体の自治基本条例全てを把握しているわけではないが、愛知県新城市や静岡県焼津市など、それぞれに特長はある。</p> <p>どの自治体の自治基本条例も共通する内容が多いということは、その内容が共通して大切なことということではないか。</p>
<p>委員長</p>	<p>本日の審議はこれをもって終了としたい。</p> <p>「市民」の定義について、本日の審議で見直しの可否の採決をすることで問題ないか。</p>
<p>委員</p>	<p>この件は、さらに討議が必要だと思うので、継続審議を希望する。</p>
<p>委員長</p>	<p>それでは、この件は次回の推進委員会でも、本日の審議を踏まえ、継続して審議することとする。</p>