

○平成26年3月11日（火）

○福居委員長 御質疑願います。

あなだ委員。

○あなだ委員 私からは、議案第39号旭川市まちづくり基本条例について、大綱質疑でも、市民の定義について、会派の蝦名議員より市の見解を伺ったところではありますが、市民の定義が、市民等と大きく定義されることにより、住民や非住民にとって不利益なものとならないか、また、条例として、まず第一に、憲法や法との整合性が求められますが、この条例が、まちづくりの観点で本市の条例全体の中でも中心的な位置づけとされていることから、後々、違法性が問われるようなことがないよう、大綱とも一部重複する部分もありますが、引き続き伺ってまいりたいと思います。

まず、今、条例が求められる理由と条例化に向けた作業経過において、市民意見をどのように把握し条例に反映したのか、また、合意形成を図るための取り組みについてもお示しくください。

○新野総合政策部次長 まず初めに、条例策定の理由についてでございますが、本市では、人口減少、少子高齢化が進み、市民の価値観ですとかライフスタイルなどが変わりつつあることにより、地域の結びつきの重要性が改めて評価されてきております。また、これまで以上に地方自治体が独自性を発揮してまちづくりを行う地方分権が進んでいることや、市役所に求められる役割が変化していることなどもあり、本市のまちづくりをさらに前へ進めていくために、本市独自のまちづくり基本条例が必要であると考えているところでございます。

この条例では、市民の皆さんと市とが共有しておくべきまちづくりの考え方を条例の中に定めるとともに、市民参加推進条例ですとか情報公開条例、あるいはコンプライアンス条例などの、まちづくりに関する基本的な条例を体系的にまとめることで、まちづくりの担い手が一層力を合わせてまちづくりに取り組んでいくことができる環境づくりを進めようとするものでございます。

また、市民意見の把握と、それから、合意形成の取り組みについてでございますが、まず、平成23年度に、この条例を策定するに当たって、基本条例策定に係る

基本的な考え方といったところをまとめてございまして、これに対してパブコメを実施してございます。また、平成24年度に入りまして、20名から成る市民検討会議を立ち上げ、平成24年度については11回の検討会議を開催して、そして、その平成24年度末には中間報告書を取りまとめて、同じく平成24年度末に市民報告会を開催してございます。この市民検討会議につきましては、平成25年度も引き続き9回開催しておりまして、平成25年9月に市長へ答申していただいたところでございます。そのほかの取り組みといたしましては、平成24年度から平成25年度にかけて、市長によるまちづくり対話集会を4回開催してございます。また、まちづくり推進協議会が市内全地区、12地区ございまして、この全12地区との意見交換を実施していると。それから、もう一つ、市民向けとして、地域ごとに市民の皆さんへの説明会ということで、こちら12地域で実施してございます。また、さらには、意見提出手続の期間中でございますが、文化会館で市民説明会を開催するなど、市民意見の把握と合意形成に努めてきたところでございます。

以上でございます。

○あなだ委員 次に、当初、市が示した（仮称）旭川市まちづくり基本条例策定に係る基本的な考え方では、条例を、自治体の憲法であるとか、自治体における最高規範性を有する条例と位置づけておりました。なぜに方向転換したのでしょうか。

○新野総合政策部次長 このまちづくり基本条例の最高規範性についてでございますが、市民の意見を聞き、平成24年5月に策定しました旭川市まちづくり基本条例策定に係る基本的な考え方の中で、最高規範性という記述をしておりましたが、本条例の制定過程におきまして、その中で議論を重ねていく中で、条例自体に法的な上下関係はなく、本条例につきましても、まちづくりの観点では、本市のさまざまな条例の中の中心に位置するといった位置づけとしたところでございます。

以上でございます。

○あなだ委員 憲法第98条でも、憲法は国の最高規範と規定をされております。最高規範性とは憲法のみを指すのであって、用語として不適切であること、また、憲法や地方自治法も最高規範的な条例を想定していないこと、つまり、まちづくり基本条例だけが他の条例に優越することが認められていないということで、当初、最高規範性と表現をされていたわけでありまして、これまでも指摘をさせていただ

きました。いずれにしても、今回、この条例の策定に当たり、法律にも基づいて、法を尊重して定義したということによいのか、そう理解していいのか、お考えをお聞かせください。

○長谷川総合政策部長 ただいま御質問にありましたとおりでございます。憲法には最高規範という性格が備わっていると。それに基づいて日本の法体系ができていくということでございます。憲法第94条、地方自治の項の中にも、地方公共団体は法律の範囲内で条例を制定することができるというふうに書いてあります。その憲法の規定に基づきまして、地方自治法では、普通地方公共団体は法令に違反しない限りにおいて条例を制定することができるというふうな規定になってます。まさしく、今回御提案しているまちづくり基本条例は、条例でございますので、この法体系の中で、この条例が効力を持つということでございます。

○あなだ委員 私もそのとおりかと思えます。そこで、条例第2条第2号の市民定義についてであります。ここで、市民等とは「市内に住所を有する者、市内に通勤し、又は通学する者及び市内において事業を営み、又は活動を行う個人又は法人その他の団体をいう。」とあります。市民の定義が、市外から市内に通勤、通学する者や活動する者ばかりか、そのほかの団体にまで拡大されており、市民の定義が極めて曖昧なものとなっております。余りにも広げ過ぎではないのでしょうか。その他の団体という表現も、これは文字どおり解釈すれば、企業やNPO、政治・宗教団体から外国人、また、反社会的な団体まで、さまざまな目的、性格を持った、ありとあらゆる個人や法人、団体まで、市民の定義が無限の広がりを持つものとなってしまいます。市は、市政やまちづくりに参加、関与できる市民の定義について、どこまでを想定しているのでしょうか。

○新野総合政策部次長 市民の定義についてでございますが、本条例の前文にもありますが、「いきいきと暮らせるまち」ですとか、一層活力と安心に満ち、支え合って暮らせるまちづくり、あるいはまた、第1条の目的のところにも、魅力と活力に満ちたまちづくり、こういったことに反するようなものを除きまして、住民以外の方も、まちづくりにおいて目的の達成にかかわれる場面場面で、まちづくりの担い手として市民等に含まれるものと考えているところでございます。また、その他の団体につきましても、限定列挙はしてございませぬけれども、まちづくりにかか

わる市民委員会ですとか町内会ですとか、そういった地縁団体、あるいはNPOなどの市民活動団体など、幅広く捉えているところではありますが、あくまでも、反社会的な団体といったところは除いて考えているところでございます。

以上でございます。

○あなだ委員 この定義についてですけれども、例えば、旭川市のために、滅私奉公の精神で個人的感情や私利私欲を廃し、まちづくりに参加したいという方ばかりであればまだしも、今回、この反社会的な団体だけは除くということでありました。非住民組織にまでその範囲を幅広く捉えると、住民参加の正当性を保つことができるのでしょうか。また、その時々々の目的に応じて、ありとあらゆる団体が市民参加できるようになってしまう、住民の利益を守ることができるのか、お尋ねしたいと思います。

また、大綱質疑の蝦名議員の質疑とも重なりますが、まちづくり調査特別委員会の会派意見では、市民を住民以外にも拡大して定義することは、住民軽視につながると問題視する会派が複数ありました。にもかかわらず、なぜに拡大定義されたのか、改めて、その理由についてお示しくください。

○新野総合政策部次長 市民等ということで、住民以外まで拡大して定義したことについてでございますが、まちづくりは、法令上の参政権よりももう少し広い概念で捉えておりました、例えば、本市に拠点を置く市民団体ですとか企業などが、これまでも社会貢献ですとか地域の活動などにかかわってきており、こうしたこともまちづくりであると考えておりますし、また、今後もそういった活動を積極的に行っていたらなといった願いも込めてございます。本条例案の作成に当たりましては、この条例の目的でもあります、広くまちづくりへの参加を呼びかけ、みんなで協力していくことが重要であるといったことから、まちづくりの担い手として、通勤通学者、それから、市内において事業を営み、または活動を行う個人または法人その他の団体を市民等に含めているところでございます。

以上でございます。

○あなだ委員 前段に、住民参加の正当性を保つことができるのか、それに加えて、住民の利益を守ることができるのかお尋ねしたんですけれども、今のこの質問とあわせて答えていただければと思います。これにあわせて、通勤通学者や、市内におい

て事業を営み、または活動を行う個人または法人その他の団体に広くまちづくりを呼びかけ、みんなで協力していくことは重要であります。しかしながら、条例制定においては、先ほど、部長もおっしゃられていましたけども、条例制定権の範囲、限界があります。憲法は、法律の範囲内で条例を制定することができるのと94条に定めております。ただいまの御答弁の中では、市民の定義を法令上の参政権よりも少し広い概念で捉えている、これ、法令よりも大きく捉えているということですよ。こうした規定よりも大きく捉えるという、こういった解釈というのは、自治体のこうした勝手な解釈というのは許されていないのではないのでしょうか。こうした理屈がまかり通れば、日本は自治体から法体系がゆがみ、法治国家としての体をなさなくなる、私は、法令軽視と言わざるを得ないと思いますが、見解を伺います。

また、加えて、地方自治法第10条では、住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負うと定めております。地方自治法における権利と義務の関係が全く異なる住民と非住民を市民等として一くくりに定義することも法の趣旨に反しますし、受益者負担の原則までも否定することにつながるのではないのでしょうか。条例は理念的なものであるからよい、あるいは、まちづくりはみんなで協力していくことが必要であるからなどといって、行政として法との整合性や違法性が疑われるような条例を世に出してよいのでしょうか。まちづくり調査特別委員会の会派意見を勧案すべきと考えますが、改めて見解を伺います。

○長谷川総合政策部長 法令上の参政権よりも少し広く捉えているということにつきましては、参政権というのは、非常に、住民としての具体的な法的権利でございます。それは、今質問にありましたように、憲法第94条、あるいは地方自治法、それから地方自治法第10条の住民の定義、そうしたところからも、参政権は住民に限るというところが出てきているというふうに考えております。したがって、このまちづくりというのは、参政権という具体的な住民としての権利、これよりも少し広い、大きく捉えた概念ということで申し上げておまして、具体的な権利としてのまちづくりではなくて、このまちの中で、いろんな市民といいますか、ここにいる方々の活動があるわけで、その活動のいろいろな面で、このまちをよくしたい、そうした動きをまちづくりというふうなことで捉えているわけでございます。

したがいまして、この条例でもって、参政権のような具体的な権利を付与するということはございません。したがいまして、その面では、この条例は、我が国の法体系の中で効力を持っているわけで、その法体系の中からはみ出した、法に違反するというようなことは決してございません。そういう意味からすると、市民参加の正当性というところ、住民の利益はどうなんだというところも御質問にありましたけれども、そういった面で、具体的な住民としての権利、これは参政権であり、あるいは具体的な福祉のサービスを受ける権利、そういったものがあるわけで、そういったものは住民に限るということは、これは法令上の当然のことではございます、このまちづくり基本条例によって、そうした具体的な権利を付与するということは、この条例案の今の、この条文の中からは、具体的な権利を生み出すということとは出てこないわけではございます。

それでは、じゃ、具体的なまちづくりをどう進めるかというところにつきまして、この条例上のつくりはどうなっているかということではございますが、それにつきましては、それぞれのまちづくりに関するいろいろな条例があります。市民参加推進条例でありますとか、あるいは情報公開条例、あるいは市役所の職員関係で言えばコンプライアンス条例と言われているもの、それから、もう少し広ければ、子ども条例でありますとか、中小企業振興の条例でありますとか、いろんな基本的な条例があります。そういった条例につきましては、この基本条例の中でその権利を付与しているのではなくて、それぞれの条例の制度の中でまちづくりを進めていきますよということをこの条例の中で規定しているわけではございます、したがって、この条例は、先ほど理念条例というふうに御質問にありましたけれども、確かに、理念をあらわす条例であるということで、具体的な権利を付与する条例ではないということで、その面では、繰り返しですが、我が国の法体系上、それをはみ出すものではないということではあります。

○あなだ委員 法解釈の問題になるかと思うんですけども、今、参政権を付与する、権利として与えるものではないとおっしゃられました。恐らく参政権って、選挙権をイメージされているのかと思いますけども、例えば、市政やまちづくりに参加する権利、これも参政権の一つだと思います。そうした中で、権利条例ではないからいい、理念条例だからいいと言っても、条例は条例です。憲法は法律の範囲内で条

例を制定することができる、理念条例だったら法の範囲外でもいいのか、そういうわけにはなりません。また、今、我が国の法体系をはみ出す市民定義ではない、住民定義ではないということであったんですけども、例えば財政破綻した夕張市では、最終的な責任、つまり、役務の廃止や負担の増加を負ったのは誰でしょうか。市と運命をともにしたのは住民であります。非住民は責任を負いません。住民にとっては、この旭川市まちづくり基本条例、我がまちの基本条例のはずが、条例制定後、実は不可解なまでに市民の定義が拡大され、十把一からげにされていたということにはならないと思います。住民と非住民に権利と義務の不均衡、受益と負担の不公平があってはならないと思います。

そこで、市は、条例の対象となる市民を法令よりも拡大し、参政権よりも広いイメージとおっしゃっていましたが、これを拡大して定義することのデメリットを考えているのでしょうか、これについて見解を伺います。住民の信託を受ける私議員の立場としては、税を負担し、最終責任を負う本来の主権者たる市の住民と、責任を負わない非住民を、まちづくり協力者として法的根拠にもしっかりと基づき、一定の区別をする必要があると考えますが、いかがでしょうか。

○長谷川総合政策部長 市民あるいは市民等、あるいはまちづくりの協力者という今御質問ありました。それぞれ定義の問題でございます。市民の定義を曖昧にしておくのと、それは、憲法でありますとか地方自治法その他の法令上の住民というものの整合、あるいは、それとの関係でどうなのかというところが問題になるわけで、そういったことが、昨年10月の議会の調査特別委員会の各派の意見の中にも、そういった御意見がございました。そういった御意見も踏まえまして、それまでは、市民検討会議の中で出てきた議論の中では、市民の中に、そういった市民、住民以外の方もまちづくりにかかわるということで、通勤通学者等も含めるべきだというのが市民検討会議での御意見でしたが、先ほど申しました議会の御意見も踏まえまして、市民そのものにそういった人たちを加えると、これは誤解されるおそれがあるということがありましたので、市民のほかに、市民等という形で、この「等」の中に、いわゆる住民以外の、通勤通学者等のまちづくりにかかわれる方々もこの中に含めて、定義的にはここではっきりさせるということで、紛れのないような形で定義をし直して、今回、御提案というふうなことで考えております。

今御質問にありました、まちづくりの協力者ということでありますけれども、これもまた、その「等」の中、あるいは、その住民、市民自体もまた、まちづくりの協力者かもしれません。そういった意味で、まちづくりの協力者という意味で、今の、現段階の我が国の法体系上は、まちづくりの協力者という概念は、まだ、なかなか確立されていないのではないかなというふうに思います。そういう意味で、まちづくりの協力者としての定義というものも、また必要になってくるかなというふうに思っておりますが、現時点でまちづくり基本条例を制定する過程の中で、市民意見等を、議論の中で出てきた中では、市民のほかに市民等という形で定義するのが最もふさわしいのではないかなということで、今回、御提案させていただいております。

○あなだ委員 ちょっとかみ合わなくなっているのかなと思いますけども、じゃ、ちょっと視点を変えてお伺いしたいと思います。先ほど、市民の定義を法令の参政権よりも広い概念で捉えているという答弁がありました。では、この条例で言う市民というのは、国籍も前提としない市民となるのでしょうか。

○新野総合政策部次長 この条例上における国籍についてでございますが、市民等について、本条例では国籍についての規定はしておりません。地方自治体の意思決定は、あくまでも間接民主制に基づくものであることと、それから、参政権は日本国民である住民に限られるといったことを前提とした上で、これに加えて、住民以外の方々にもさまざまな場面で、まちをよりよくするようなかかわりを持っていただき、相互に協力しながら、まちを活性化させていくといったところを目指したものでございます。

以上でございます。

○あなだ委員 繰り返しになるんですけども、地方自治体の権限は国の法律により定められ、条例制定などについての立法権も、国の定める法律の範囲内でのみ認められると憲法で規定されております。それとともに、憲法や地方自治法などが定める住民もまた、国民たることを前提とした住民とするのが最高裁の解釈でもあります。憲法も、国籍を前提としない市民という考えを支持しておりません。やはり条例の制定に当たっては、法との整合性や違法性がないか、慎重かつ厳密にチェックし定義するべきであると思っております。まちづくりはみんなで協力することが重

要なのはわかりますが、この条例だけが法的な制約を受けないということにはなりません。法律の範囲内で条例を制定すべきであると考えますが、見解を伺います。

○長谷川総合政策部長 確かに、憲法第95条に「住民」という語が出てきております。それから、93条に出てきております、地方公共団体の長ですとか議員を選ぶのは住民が、直接これを選挙するという規定でございます。住民が直接選挙する、これはまさしく地方参政権ということでございます。地方参政権に外国人が含まれるか、外国人がこの地方参政権を持っているかどうか、あるいは付与すべきかどうか、ここにつきましては、国政上の大きな問題で、いろんな議論がされているというふうに理解しております。私どものまちづくり基本条例の中で、地方参政権に対する外国人の問題につきましては、この条例の守備範囲から出ていると、守備範囲外の問題というふうに考えております。先ほど申し上げましたように、この条例は、参政権も含めて、住民たることをよりどころにした、いかなる権利を付与するものではありません。したがって、この条例上の市民の定義によって新たな法的な権利を持つということはありませんので、法体系の中からはみ出すものではないと理解しております。

○あなだ委員 選挙権を与えないからよしとするのか、理念条例だからいいのか、私はそうは思いません。そこで、じゃ、例えば、この市民参加、住民自治は、自治体の住民の意思と責任に基づいて行政を行うのが原則であります。住民の意思のみならず、住民票を持たない不特定の市民の意思、外国人の意思、さまざまな意思が、本市のまちづくりにかかわっての政策形成過程や意思決定過程などに日常的に参加、関与、反映されるというのは、やはり納得がいきません、いかがでしょうか。ここで問いたいのは、住民にとって責任のある意思決定が担保されるのか、住民自治の原則を逸脱しないのか、見解をお聞かせください。

○長谷川総合政策部長 責任ある意思決定ということでございますと、法的な効果を持つ意思決定というふうなことであろうかというふうに思います。そういった面から見ますと、ここで定義する市民等全てに、その「等」に入る方々、その中に、その法的な評価のできる決定権、そういったものはこの中に含まれるものではないというふうなことで、これは先ほどから申し上げておりますように、この条例は権利を付与するものではないということからいたしますと、そういうことになろうか

なというふうに思っております。もう少し広くと先ほど申しましたのは、まちづくりというものは、もう少し広く、その法的意味合いもある場合も当然ありますが、全くなくて、事実上の町内の清掃でありますとか、そういうことも含めて、あるいは防災上のいろいろな活動でありますとか、自主防災組織をどうするかとか、そういったことも含めて、これも広い意味で、みんな、まちづくりだというふうに思います。そういったまちづくりを広い概念で捉えて、市民等の方々に、みんなでこれをやりましょうというようなことで考えております。何度も繰り返しのようですが、具体的な法的権利につきましては、その範疇には入らないということでございます。

○あなだ委員 今までのおっしゃりたいことをまとめますと、理念的なもので、権利付与はないと、しかし、法令の参政権よりも広く市民参加を求めたいということであったかと思えます。であれば、憲法や法的規制が伴う条例ではなく、目標や願いを込めた宣言や憲章の形式をとるのが適当だったのではないのでしょうか。

○長谷川総合政策部長 今まで、旭川市におきましても、健康都市宣言でありますとか、平和都市宣言でありますとか、そういういろいろな宣言というものがあります。あるいは市民憲章という、そういうものもございまして。そういったことも理念のあらわれと、対外的な発信ということでは、もちろん大きな効果を持つものだというふうに思います。今回、そういった理念を条例化したいというふうに思いましたのは、やはりまちづくりを根本として、みんなでこのまちづくりを考えていきたいということを、現在の、今の旭川の中で、ぜひそういった動きをひとつ醸成していきたいというふうに考えたところでございまして、その意味からすると、宣言、憲章という形式もございまいしょうが、やはり議会に係らしめて、より広く市民の御意見をいただきながら制定する条例という、大きな、重い形式をとることが適当であろうということで、ぜひ、この条例を制定したいということで作業を始めたものでございます。

○あなだ委員 住民、非住民に対しても、まちづくり、市民参加と言うと、聞こえはいいんですけども、あくまでも地方自治体としての意思決定は、先ほどもおっしゃられてましたけども、間接民主制によって行われなければならないと考えておりますし、そのような考えだと思います。間接民主制、二元代表制のもとで最も重要な市民参加の機会、私は選挙であると思っております。前回の平成22年の市長

選挙、投票率が49.33%、平成23年の市議会選挙が、投票率44.59%と、いずれも50%を割る低投票率でありました。これを放置したままで、他方で、居住や日本国民という最低限の要件さえない、いわば、法律の根拠を持たない市民に市民参加を求める条例を制定するというのは、私は、間接民主制、二元代表制を基本とする市の考えに矛盾が生じるのではないかと考えております。非住民という、法的にも曖昧な枠まで広げて市民参加を求めるような、直接民主主義的な条例を取り込み、本市の民主主義が適正に機能するのか、見解を伺いたいと思います。

○長谷川総合政策部長 間接民主制あるいは直接民主制ということでありますけれども、直接民主制ということでありますと、直接、その住民、そこに住んでいる人が、そのまち、あるいは公共団体の意思を決定するということが直接民主制であるというふうに思います。ただ、この条例は、そういった具体的な意思決定を定める条例ではないということですので、その意味からすると、直接民主制そのものとは、また違ってくるかなというふうに思います。間接民主制ということですので、間接民主制というのは、住民から選ばれた代表者が意思決定することですので、住民から選ばれた市長、代表的な執行機関である市長が意思決定をすると、これはまさしく間接民主制であり、そしてまた、その市長の意思決定に議会の議決を係らしめるということがあった場合に、これはまた議会としての間接民主制、これを二元代表制というふうに言っていると思いますが、そういった今の意思決定の体系の中からはしますと、このまちづくり基本条例については、その中で議論をしたい、その二元代表制の中でのまちづくり基本条例の守備範囲ということですので、間接民主制、直接民主制のその中での条例というふうに言えるというふうなことで、ぜひ御理解いただければというふうに思っています。

あと、投票率の話がございました。投票率、確かに50%を切るようなことで、これで本当に間接民主制が成り立つのかという議論はあろうかというふうに思います。ただ、これはあくまでも間接民主制の制度の中での議論でありまして、私どもの今提案していますまちづくり基本条例の、これまた守備範囲からは離れるということですので、ぜひよろしくお願いたします。

○あなだ委員 間接民主制、二元代表制を軸に市民意見を補完するという考えはわかります。ただ、それが非住民にまで広げるとなると、これがどうなのか。そうし

た中で、条文中でも、やはりこの一番の問題が、まちづくりに参加しないことによって不利益な取り扱いを受けないと規定しているとおり、市民参加という仕組みは、参加できる者と、市政に関心があっても日々の仕事、家事、育児、介護、そうした中で、時間がとれずに参加できない者との間に、参加の機会の不均衡をつくる、そうしたことから、やはり軸とすべきは、今一番求められるのは、投票率の低い本市においての、この民主主義を適正に機能させるためには、最も重要な市民参加というのは投票率の向上、やはりここに向かっていくべきだと考えております。こうした、二人に一人も選挙に行かない、そうした実態の中で、昨年実施されたパブリックコメントの実施概要及び結果、最も多かった意見、条例に対する市民の関心を、市はどのように受けとめたのでしょうか。

○新野総合政策部次長 昨年実施した、この条例にかかわるパブリックコメントの概要等についてでございますが、本条例について意見を募集するために、市民検討会議から答申をいただきまして、それに基づいて素案をまとめて、そして、パブリックコメントにお諮りしました。平成25年10月30日から12月20日までの約50日間にわたって、この意見提出手続を実施した結果、17名、1団体から意見をいただいたところでございます。その主な意見につきましては、条文が抽象的であるといった、条文の素案そのものに関する意見ですとか、それから、看板条例で終わらせないように市の取り組みに期待するといった、今後の条例の運用に関する意見、あるいは、市職員の町内会活動へのさらなる参加を求める意見、そして、市民等の定義を含め条例の制定に反対するといった意見など、さまざまな御意見をいただいたところでございます。

また、こういったパブリックコメントについて、市民の関心について、こういった受けとめ方をしているかといったところなんですけど、今回の件数ですとか、あるいは内容から、その関心の度合いについて、なかなか推しはかることは難しいところでございますが、市民に、まちづくりに対して関心を持っていただくといったことも、この条例の大きな役割であると思っておりますし、意見提出手続もまちづくりの一つでありますことから、より関心を高めるための効果的な方法についても、さらに検討していかなければならないなど考えているところでございます。

以上でございます。

○あなだ委員 今回のパブリックコメントについてであります。非常に件数も少なかったと。そこで、このパブリックコメントの中では、こういった意見もありました。市は条例で市民参加を求めておきながら、市職員の町内会加入率が低下しているのはいかがか、まずは市職員として、市民を代表し、率先して町内会の役員をするべきではないか、未加入者ゼロを目指すべきとの厳しい声もありました。中でも、この市民定義に対する意見というのが最も多かったわけであります。どう捉えているのでしょうか。市民意見としての市民定義も、同様の意見が非常に多かったと。そもそも、市は、市長公約でもあるこの条例の対象に、市民等という定義は、当初想定していたのか。また、市民検討会議の中には、市が法の範囲内であるとする市外の方々、あるいは外国人は存在したのでしょうか。この条例の策定過程の中で、市民等の「等」の方々との接点は存在したのでしょうか。合意形成はとれての条例化なのか、御説明ください。

○新野総合政策部次長 今回実施したパブリックコメントの中で、市民の定義に対する市民意見が多かったといったところについてでございますが、市民の定義に関する意見につきましては、旭川市に通勤、通学する者や、それから、市内で活動する団体などを認めるべきではないといった御意見もございました。本条例におきましては、地方自治体の意思決定は、法律に基づき、市長等の執行機関、それから、選挙で選ばれた議員で構成する議会において行われなければならないということを前提とした上で、市民等には、住民のほか、通勤通学者などを含めたものであり、これらの方々にも力を合わせてまちづくりを担っていただくことが、条例に掲げる目的の実現につながっていくものと考えております。

また、市民等の定義について、その市民検討会議の中での議論なんです。市民検討会議の段階では、市民等ではなく、市民の中に通勤通学者なども含めておりましたが、市民は、地方自治法上の住民といったところと混同を招くおそれがあること、また、先ほども御答弁させていただきましたけれども、調査特別委員会の御意見もいただき、市民を市民等に変更し、この「等」の中に通勤通学者などを含めたところでもあります。

また、市民検討会議の公募の際の市民以外の方、あるいは外国人が存在したかどうかといった御質問ですが、このまちづくり基本条例の市民検討会議においては、

その公募の際に、住所を有する18歳以上の方や、本市に通勤、通学する方も含めて募集いたしました。結果的には市外の方はおりませんでした。

また、今回、この条例の策定の中で、市民等の方々との接点といった御質問ですが、その合意形成については、この策定に当たっては、意見提出手続の期間を、通常の30日より長い50日間としたこと、あるいは、その意見提出手続にあわせて、市内12地域、あるいは、まちづくり推進協議会などに幅広く説明させていただいた、あるいは、全市民を対象にした文化会館での説明会でも160名の参加をいただくなど、さまざまな場面で、できるだけ、この条例についての説明をさせていただきまして、一定程度、合意形成に努めてきたところでございますので、御理解はいただけるものと我々は考えているところでございます。

以上でございます。

○あなだ委員 市民検討会議でも、内部的には検討されたということでしたが、実際、市は、まちづくり基本条例市民検討会議の公募委員の募集で、市外からの応募がなかったにもかかわらず、条例化に向けた作業経過において、市外の方々の意見をどのように把握することができたのでしょうか。条例に反映するに至るまでは、やはりこういった市外の方々の意見、生の声を聞く機会を設けるべきだったと考えるのですが、いかがでしょうか。

○新野総合政策部次長 今回、条例の中で、市外の方々を市民等の中に含めているわけですが、さまざまな合意形成だとか、市民の方たちの説明の中で、市外の方がいたかどうかといったところは、我々としても正確に把握しているわけではありませんが、そこについては、やはり旭川市民として、住民の皆さんがよりよいまちづくりに向けては、やはり、その場面場面によりまして、やはりそういう方たちの協力だとか、そういうものが必要なんだといった思いで、この条例をつくり上げてきているといったことから、市民以外の方から、住民以外の方たちにも、そういった気持ちについては御理解いただけるものと考えているところでございます。

○あなだ委員 結果的には、公募委員、募集で来なかったということであるんですけども、条例に市外の方を定義するということであれば、やはり市外の方々との意見交換であったり、そういった場を設けるべきであったと考えます。そこで、具体

的に条例の第14条では、市民等は、地域社会の一員として、主体的に町内会などの地域のまちづくりを担う団体の活動に参加するよう努めるものとするがありますが、市民等、市外の方々が地域社会の一員として町内会などの活動にどのように参加することを行政としてイメージされているのか、私はちょっとイメージができません。また、こうしたものが、町内会、市民委員会などの、自治の枠組みを壊すことにはならないのでしょうか。

○長谷川総合政策部長 市内のたくさんの町内会の中には、住宅街もありますし、商店街もありますし、あるいは、そういった混在しているところもあると思います。私ごとで大変恐縮ですが、私の所属している町内会でも、住宅と、それから商店というものがまじっております。それも、全て町内会の会員という形で運営されております。多くの町内会では、そういったことがされているんでないかなというふうに思います。事務所でありますとか、商店とか、そういったものがありまして、そこへ毎日働きに外から来られる方も、町内会のいろんな活動に携わっていただいている状況もございます。先ほどちょっと申し上げましたように、自主防災組織を立ち上げて、防災のいろんな活動をすることもありましょうし、あるいは、除雪のことでもいろいろ議論することもあるかというふうに思います。そういったもので、町内に住む人、あるいは外から来た人、いろんな場面で、その地域づくりにいろいろかかわってもらおうという場面もあるのではないかと。ただ、この場面だけではなくて、いろんなまちづくりの中には、先ほど申しましたように、広い概念で捉えますと、いろんな場面場面があるのではないかなと。その場面場面ごとに、それぞれの、住民でなければ、やはりちょっとまずいなというものもあるかもしれませんし、あるいは、もっと広く、外の方々も加わってもらおうほうがいい場合もあるでしょうし、このまちづくりのいろいろな場面場面によって、いろんな、そういった市民、あるいは市民等の方々のかかわりも出てくるのではないかなというふうに思います。そういう意味からすると、町内会の中で、自治の枠組みがどうなんだというふうな御質問がありましたけれども、町内会の中での、自治組織の中での話ということでございますので、やはりその町内会の自立的な取り組みということに任せられるべきものではないかなというふうに思います。

○あなだ委員 今、場面場面で、参加する市民の枠を変えると、そう受けとめたん

ですが、じゃ、さっきの話にも戻るんですけども、憲章や宣言でだめだったのか、なぜに条例なのかとした場合に、例えば他都市であれば、外国人にとっても、条例ではなく、外国人市民代表者会議というものを設け、在日外国人の意思や要望を、別途、聞く機会を設けているところもあります。条例で、あえてこの憲法的、法的解釈という、どうなんだと、違法性があるところに突っ込むのではなく、そういった分けて検討しているところもあるわけでありまして。そうした考えというところも、もう少し調べていただきたかったなと思っております。

そこで、私、去年の特別委員会で、今、物すごく広く市民定義されていますけども、市民参加の定義についてお尋ねしました。そのとき、部長は、地域のことは地域で考える、そこに住む住民が一番よくわかっているからと答弁され、そのとおりで思っております。なのに、なぜ、このような定義になったのかなと思うわけですが、私、いろいろ地元でも、町内会とかかわらせていただいておりますけども、町内会という、これまで地縁組織が果たしてきた役割というのは非常に大きい、そこを尊重していただきたかったと思って、非常に残念に思っております。町内会は、防犯、防災、ごみの減量や資源化、祭礼や祭事、子育てや高齢者、障害者の支援など、住民福祉向上に多種多様な役割を担っております。自治の枠組みを、市民定義を広げ過ぎると、住民よりも非住民の意思、声が、万が一にも大きくなるには、そういった可能性はないとは言えません。そこが崩れると、市民生活、住民に密着した問題への力がそがれていくのではないかと懸念しておりますが、そこについての考えをお示してください。

○長谷川総合政策部長 町内会の役割、機能につきましては、ただいま御指摘のあったとおりでというふうに思います。旭川のまちづくりの本当に基礎的な、一番土台となる組織だというふうに思います。その中で、その町内会はどのように運営されているかというふうに申しますと、それは、先ほど御答弁申し上げましたとおり、そこに住んでいる方が中心ということになるろうかと思いますが、それに限らず、そこに通って働いている方々も、いろいろな形でその地域づくりにかかわっていただいているというのが現状だというふうに思います。福祉の見守りでありますとか、除雪でありますとか、ごみ、そういったものは、そこに住んでいる人だけに限ることではなくて、やはりそのまちで、いろいろな生活、あるいは経済活動も

含めて、広い意味で活動をされるという方々が、その地域の中でいろいろなことを議論されるということが大事なことではないかなというふうに思います。その意味では、やはりその地域のことは、今御質問にありましたように、その地域にかかわっている方、住んでいる方はもちろん、そこでいろいろな経済活動あるいは生活をされている方が一番その地域のことをよく知って、そこが町内会としての基礎的な組織としての根本のところではないかなというふうに思います。そういった町内会を大事にするということが、このまちづくり基本条例の大きな趣旨の一つ、それが市民主体のまちづくりというのを基本原則に掲げているところでございます。

○あなた委員 この条例ができれば、非住民も、条例第14条でも規定されておりますけども、地域社会の一員として主体的に町内会などの地域のまちづくりを行う団体の活動に積極参加をしなければならないとあるとおり、町内会に、そのような意見交換であったり、そういった具体的なお話はされているのかなと、疑問に思うわけでありまして、そこで、本市においては、条例化に向けた作業経過において、市外の方々の意見把握も十分でないまま市民等と、市民と市外の方々を一くくりに定義しております、規定をされております。

ここで、十分な話し合いが持たれたのかという意味で、他都市の事例を出ささせていただきますんですが、例えば千葉県の流山市では、公募された20代から70代、本市のように18歳以上ではありません、参政権どおり、選挙権どおり、二十以上の公募された男女37人による市民協議会が、1年半かけて、市内の自治会やNPO、小中学校の生徒会などに出向き、車座の集会を計124回開いたそうでありまして。また、そこで集めた7千件の意見をもとに、さらに200回以上の会議を重ねたと、その上で素案をまとめたということであるそうです。本市においては、同じく、このまちづくりに参加してください、市外の方も参加してくださいと求めておきながら、市外の方々との接点がほとんど見受けられなかったということは、非常に残念に思います。条例の策定過程において、市民参加が不十分な中で条例をスタートさせようという、もう少ししっかり取り組んでいただきたいかったということがあります。しかしながら、この自治基本条例とも称されるこの条例は、本市同様に、市民定義を拡大したまちにおいて、法令無視であるとして、取り下げ、あるいは否

決されるまちも少なくありません。行政の遵法精神が問われる条例とも言われております。

再度伺いますが、まちづくりに参加、関与できる市民に、住民と区域外の住民、外国人、これを一くくりに定義するのではなく、ある一定の区別をつけるべきと考えますが、その是非も住民に問うべき必要はなかったのかと、あわせてお答えください。

○長谷川総合政策部長 制定過程での市民参加ということですが、この条例自体が市民参加を進めようということが趣旨でありますので、その住民参加による策定過程というのは非常に大事にしたつもりでございます。ほかのまちでは、もっと、何千、何百回とか、そういうのがあるのかもしれませんが、本市の場合、市民検討会議が20名で構成され、これについては相当濃い議論がされたというふうに思っておりますし、また、地域に出かけて、何度も、この地域の方々と、12地域ですけれども、それぞれの地域の方と議論いたしました。その中で、いろんな意見がありましたけれども、全く突拍子もないような意見というよりも、市民参加についての意見が収れんされるような、地域に出かけていったときの議論は、そういった、大体、その各地域も同じ議論、悩み、あるいは懸案、課題を持っていると、そこから発生されたいろいろな意見だったというふうに思います。そういう意味からすると、今回のこの条例の制定過程におきましては、市民参加、あるいは地域での参加、こういったことはかなり丁寧にやってきたというふうな自負はありますが、パーフェクトかと言いますと、もっとということもあるのかもしれませんが、ただ、市民等の「等」の方々に、住民以外の方々がそこにどれだけかかわったかということになりますと、そのところは、具体的な数字は持ってございませんで、市民か市民でない、住民か住民でないにかかわらず、広く参加していただきました。恐らく、その地域に出かけても、それから、それぞれの検討会議のメンバーでも、旭川に住所を有する方がほとんどであったろうというふうには思っております。

○あなだ委員 なかなか、ちょっと考え方がですね、初めの、法令の範囲内で憲法は条例を制定することができるとしながらも、それを市は法令上の参政権よりも少し広い概念で捉えるとの考えのもと、こうした考え方というか、全体に影響している部分が少なからずあるのではないかなと思っております。そろそろ最後にしてい

きたいと思いますけども、具体的には、条例での市民定義を憲法や法でそもそも規定される範囲内よりも広げるのはどうかということで、例えば、この条例の中で、市民等と表現される条文を、市民と置きかえて読むと非常に納得いくような形で理解ができるわけでありますけども、例えば、これ、市民等を非住民に置きかえて読んだ場合、例えば第5条、非市民は、みずからの果たすべき役割を自覚し、発言と行動に責任を持つ、非市民にも役割を規定するのか、疑問に思います。続いて、第7条、市長等は、まちづくりに関し、非市民の自主性及び自立性を尊重しなければならない、非市民の自主性及び自立性をどこまで尊重するのか、そうした疑問も湧きます。そして、第9条、市は、市民活動の促進に当たり、非市民の相談機会の確保、人材育成等に努めなければならない、非市民に対しての相談機会をどこまで確保するのか、非市民まで人材育成する余裕が本市にあるのか、必要性があるのか。そして、さらには、第10条第2項、非市民の意思を市政に反映させるため、市民参加の推進に努めなければならない、住民の意思を市政に反映させるための市民参加はわかりますけども、非市民意思の市政反映、市民参加は、やはり行き過ぎじゃないのかなと思っております。そして、最後に第14条、非市民は、地域社会の一員として、主体的に町内会などの地域のまちづくりを行う団体の活動に参加するよう努めるものとする、非市民を地域社会の一員として規定し、非市民に主体的に町内会などの地域活動に参加するよう、努力規定を、市民との接点を設けてないのに規定していいのか、そう思うわけであります。

住民に条例の中で努力規定を課すのは理解できますが、これを非住民にまで条例で規定を設けるのは、やはり行き過ぎではないかと思えます。今回、いろいろと他都市の事例も含めて勉強をさせていただきました。この条例を読みかえても、憲法や地方自治法が規定する、この住民という定義、これは極めて理にかなったものだと感じております。これまで、市の住民と責任を負わない非住民を、一定の区別、法的根拠に基づいて区別すべきと、必要があると求めてきましたが、最後にしたいと思えますけども、市民定義について、市民に限定する、あるいは別な、市民とそうでない方々、区別する必要があると思えますが、見解を伺いたいと思えます。

○表副市長 市民、それから市民等という問題と、それから、今、あなだ委員が言われました、その市民等の中には、要するに、まちづくり協力者という概念で規定

される市民ではないのかという話だと思えます。それで、確かに、条例そのものの成り立ちが、住民に対しての権利や義務を強要し、なおかつ、市民としての自覚を促すという、やや強制的なものであるというふうになったときには、当然に、その市民の概念というものは、厳しく、市民、それから市民以外の市民というか、そういうものをしなければいけないというふうに、我々も、そこは、あなだ委員と見解を別に異にするものではないというふうに思っています。ただ、まちづくりに当たってのこの基本条例というものは、そういった概念とは違いまして、このまちに住む人、それから、このまちを利用する人、それから、このまちに一時的であっても住んでいる人、それから、このまちの中で、たまたま住民票を有しない、もしくは、ここで選挙権等々の基本的な住民としての権利を有しない人がいたとしても、その人方も一緒になって、このまちで祭りに参加したり、あるいは町内会の中で、ぜひ、あなたのいろんなものを、ノウハウを役立ててくれというようなことについて参加するというような、そういったことを、この条例の中で我々は想定をしております。ですから、あなだ委員が、一方で、そうはいつてもと、私が今言ったのは、あなだ委員の立場からすると、メダルの、ちょうど私が表だとすれば、裏側というか、反対側の部分、そうはいつてもという部分があるのかなと思います。ですから、それは、表と裏があって1つになるという部分もありますが、今言いましたまちづくりのこの条例というものは、そういったものの表と裏を超えた、もう一つ大きいものとして、みんなでまちをつくっていこうというところにあります。ただ、それを厳密に、市民、市民等というふうにしていったときには、確かに、市民の定義、あるいはまちづくりの協力者としての存在、あるいは、もっと拡大解釈というか、拡大していけば、外国人はどうなるんだという問題は厳密にあると思います。そういった部分で言えば、今流で言うセキュリティーホールといいますか、我々も、その人たち、流山市のように、外国人も集めてそういう意見を聞くべきであったと、あるいは、市外から通っている人たちから聞くべきだという部分については、謙虚に耳を傾けなければいけませんし、そういった視点もやはり持つべきであるということについては、一定、受け入れざるを得ないというのではなくて、受け入れなければならないというふうに思っています。ただ、今回のまちづくり基本条例につきましても、市民と市民等の「等」という意味合いにつきましても、そういう形で、我々

も、まちづくり協力者、もしくはそういう人たちだということを読み込んでいると、「等」の中に、ということについては御理解をいただきたいということと、それから、今、法律用語等々の中では、「等」という言葉でそういうふうに読み込んで通用させております。ですから、市民とまちづくり協力者という形で表現することがどうなのかというふうになったときに、じゃ、まちづくり協力者とは一体何なんだという、そういう定義の連鎖をやっぱり断ったところでやっていきたいというふうに思っております。

そして、最後になりますが、いろんな、他都市のことについて言われました。我々も、他都市については全力を挙げていろんなことをやっておりますが、1つだけ例を申し上げたいのは、実は私の大学の先輩で、多治見市の市議会議員をやっております。多治見市の市議会議員は、総合計画を、私が、8年前ですね、つくるといったときに、旭川市の総合計画を見て、これだと、PDCAサイクルと一定の目標を掲げてやるというのが総合計画のあり方だということで、私どもの総合計画の本を持って行って、計画を持って行って策定をした経過があります。その後、市の、私どもの市議会議員が、あそこの総合計画はすばらしい総合計画だと言われたことがあります。そのようなもので、そのようなものというのは、我々、まちづくりを考えるとときには、いろんなどころがまちづくりを一生懸命やっていると、やっぱりいろんな共通性だとか、考えることは一緒なんです。そういうことを最後に申し上げて、我々も他都市については参考にしていますが、旭川市は旭川市が積み上げてきた部分の上に他都市のものを積み上げていかなければならない、強引に、全く旭川市にないところのものをいきなり持ってきても、これは、ソケットの、ちょうど受け手がないのと同じように、幾ら差し込んでも、これは差し込んだところで受けるものはないんですね。今、あなだ委員が言われた部分につきましては、我々も重なる部分、それから、若干、見解を異にするもの、それから、認識として違う部分もあるかと思いますが、真摯に受けとめておきたいと思います。

それと、本当に最後です。これからの時代は、グローバル化の時代です。我々が意図しようとしまいと、外国のニュースが入ってきて、その外国のニュースによっては、我々の行動、我々の予算、我々の市政が左右されることがあります。そういう時代に入ってきているということになった段階では、外国人の問題ですとか、

あるいは、種を超えた問題についても対応していかざるを得ないということになったときに、このまちづくり基本条例がどういった役割を果たすのかということについても、真摯に、我々も世界認識を持ちながら対応していくことを申し上げまして、終わりにさせていただきます。

○あなだ委員 ありがとうございます。ただいま副市長がおっしゃられたこと、例えば条例ではなく、先ほども述べましたけども、宣言ですとか憲章の形式であれば、そのとおりだと思います。外国人も含め、市外あるいは道外の方々の意見も組み込んでいく、そうしたまちづくりが求められる。ただ、これは条例でありますから、幾ら理念であっても、権利条例も理念条例も、私は条例は条例であると、重たいものであると受けとめております。やはり、条例よりも上位にある憲法であったり法令というものを尊重しなければならないと考えております。というのも、やはりこの市民定義の拡大、これがどうなんだ、違憲なんじゃないかということで、否決、取り下げしている自治体もある以上は、やはりここで、そういった疑いのあるものに対してしっかり考えを聞いていきたいという意味で、今回、質疑をさせていただきました。本条例は、この市民の定義は、とにかく私はもう反社会的勢力以外を、旭川に少しでもかかわりがあれば、日本人であっても日本人じゃなくても含むと、これは広過ぎると考えます。市政、まちづくりに参加できる市民に外国人を含めることは、私は国民主権の原理に反すると考えますし、条例で規定するような区域外の住民参加は、住民意思に基づいて地方自治が行われるとする、住民自治の原理にも反すると考えるからであります。

条例の市民定義については納得がいかないものであり、これは市長の選挙公約ということでもありますので、総括質疑で市長の考えをお聞きしたいと思うんですが、委員長、お取り計らい、お願いいたします。

○福居委員長 ただいまの御発言につきましては、総括質疑の申し出ということで取り扱わせていただきます。

御質疑願います。

○あなだ委員 以上であります。