

地方自治特論 B

(市民自治論)

2017 年度秋学期

第 13 回 (資料)

2018. 1. 18 (木)

第 3 時限 (13 : 00~14 : 30)

於 3 号館 811 室

片木 淳

katagi@waseda.jp (◎は@)

小生の講義も、余すところあと 1 回になりました。

最終日（1 月 25 日）24 時までに、A4 で 5 枚以内のレポートを片木宛、メールで提出してください（第 1 回講義資料又は下記ホームページ参照）。

<http://www.f.waseda.jp/katagi/jititokuronB.html>

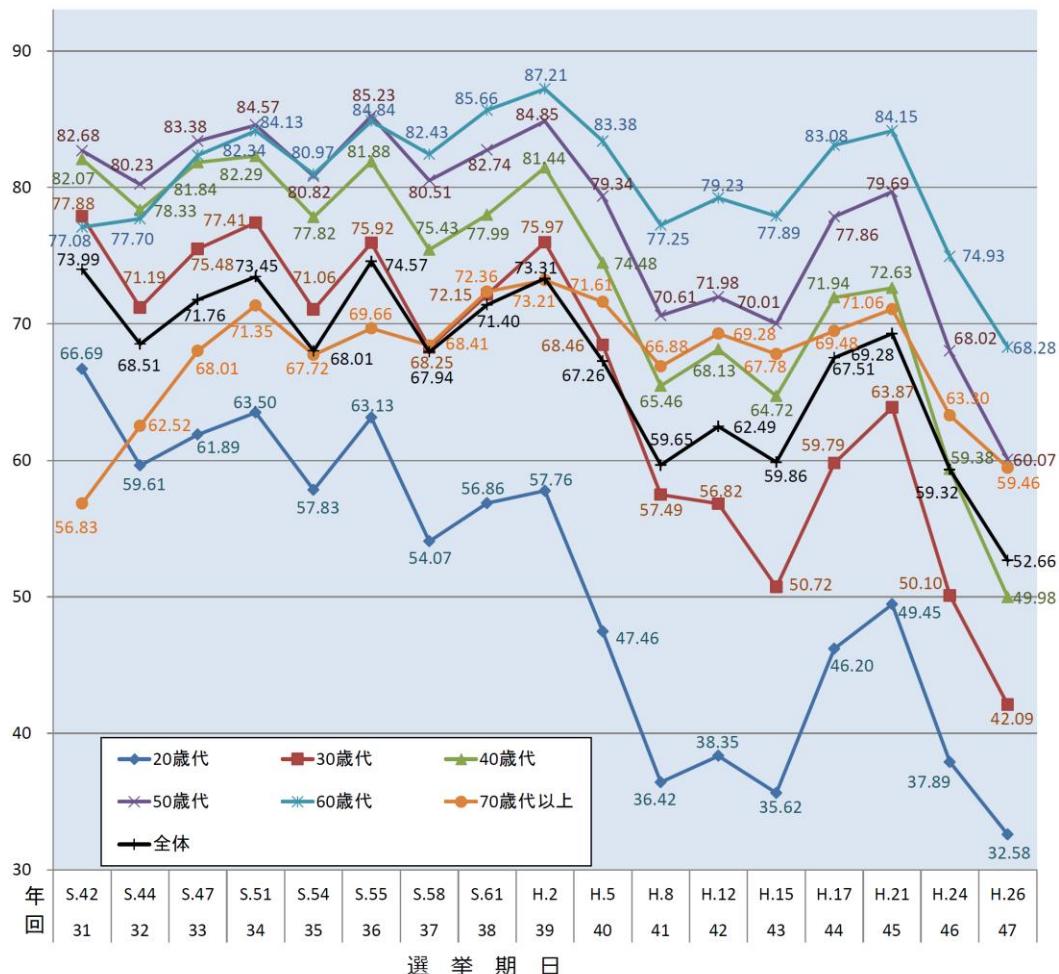
次回までに、

(討論資料)

武藏野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会第 1 回会議録（抜粋）
を読んで、研究しておくこと。

1 投票率

1.1 衆議院総選挙における年代別投票率（抽出）の推移



年	S.42	S.44	S.47	S.51	S.54	S.55	S.58	S.61	H.2	H.5	H.8	H.12	H.15	H.17	H.21	H.24	H.26
回	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47
20歳代	66.69	59.61	61.89	63.50	57.83	63.13	54.07	56.86	57.76	47.46	36.42	38.35	35.62	46.20	49.45	37.89	32.58
30歳代	77.88	71.19	75.48	77.41	71.06	75.92	68.25	72.15	75.97	68.46	57.49	56.82	50.72	59.79	63.87	50.10	42.09
40歳代	82.68	80.23	83.38	84.57	80.82	85.23	80.51	82.43	81.44	74.48	65.46	68.13	64.72	71.94	72.63	59.38	49.98
50歳代	82.07	78.33	81.84	82.29	77.82	81.88	75.43	77.99	81.44	74.48	65.46	68.13	64.72	71.94	72.63	59.38	49.98
60歳代	77.08	77.70	82.34	84.13	80.97	84.84	82.43	85.66	87.21	83.38	77.25	79.23	77.89	83.08	84.15	74.93	68.28
70歳代以上	56.83	62.52	68.01	71.35	67.72	69.66	68.41	72.36	73.21	71.61	66.88	69.28	67.78	69.48	71.06	63.30	59.46
全体	73.99	68.51	71.76	73.45	68.01	74.57	67.94	71.40	73.31	67.26	59.65	62.49	59.86	67.51	69.28	59.32	52.66

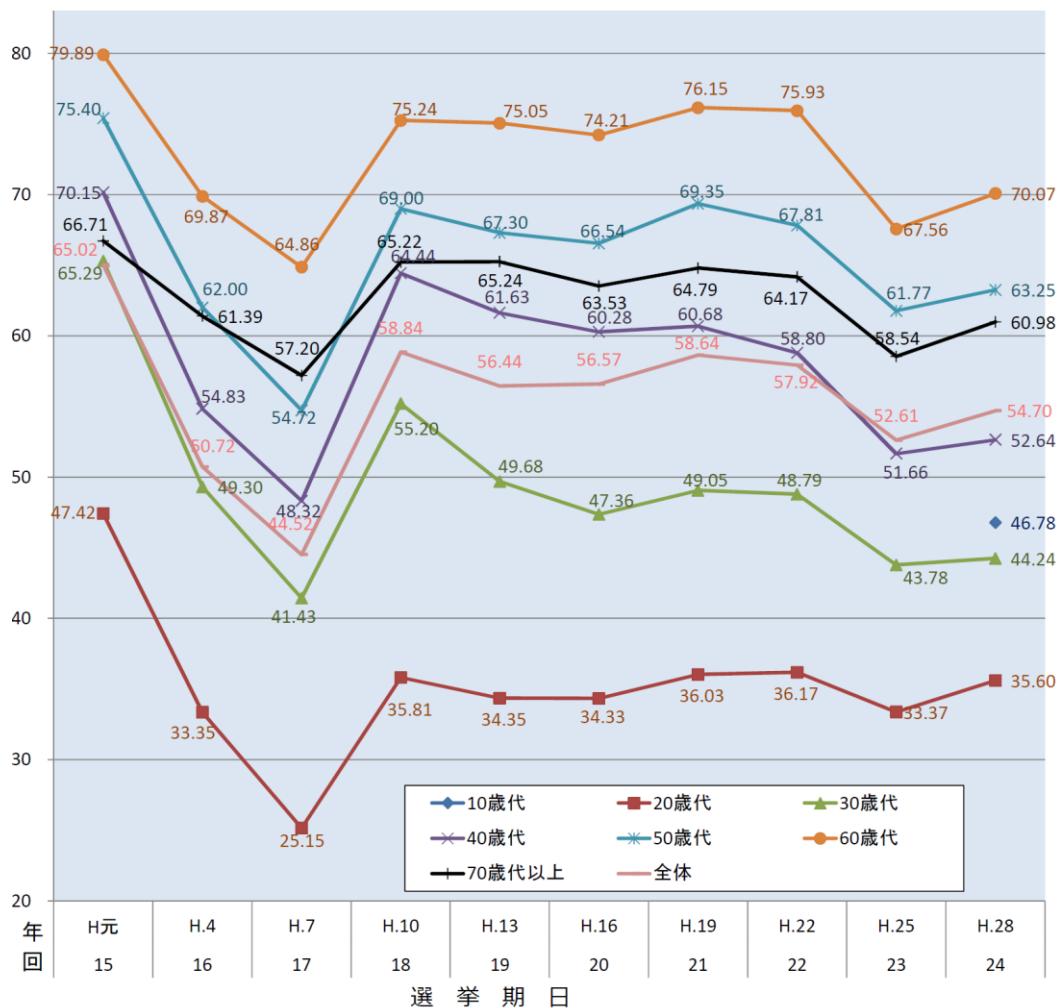
※① この表のうち、年代別の投票率は、全国の投票区から、回ごとに144～188投票区を抽出し調査したものです。

※② 第31回の60歳代の投票率は60歳～70歳の値に、70歳代以上の投票率は71歳以上の値となっています。

【出典: 総務省 HP「選挙・政治資金 > 選挙 > ニュース一覧 < 投票制度・選挙制度・その他 > > 国政選挙の年代別投票率の推移について」H29.16 閲覧】

1.2 参議院議員通常選挙における年代別投票率の推移

(%)



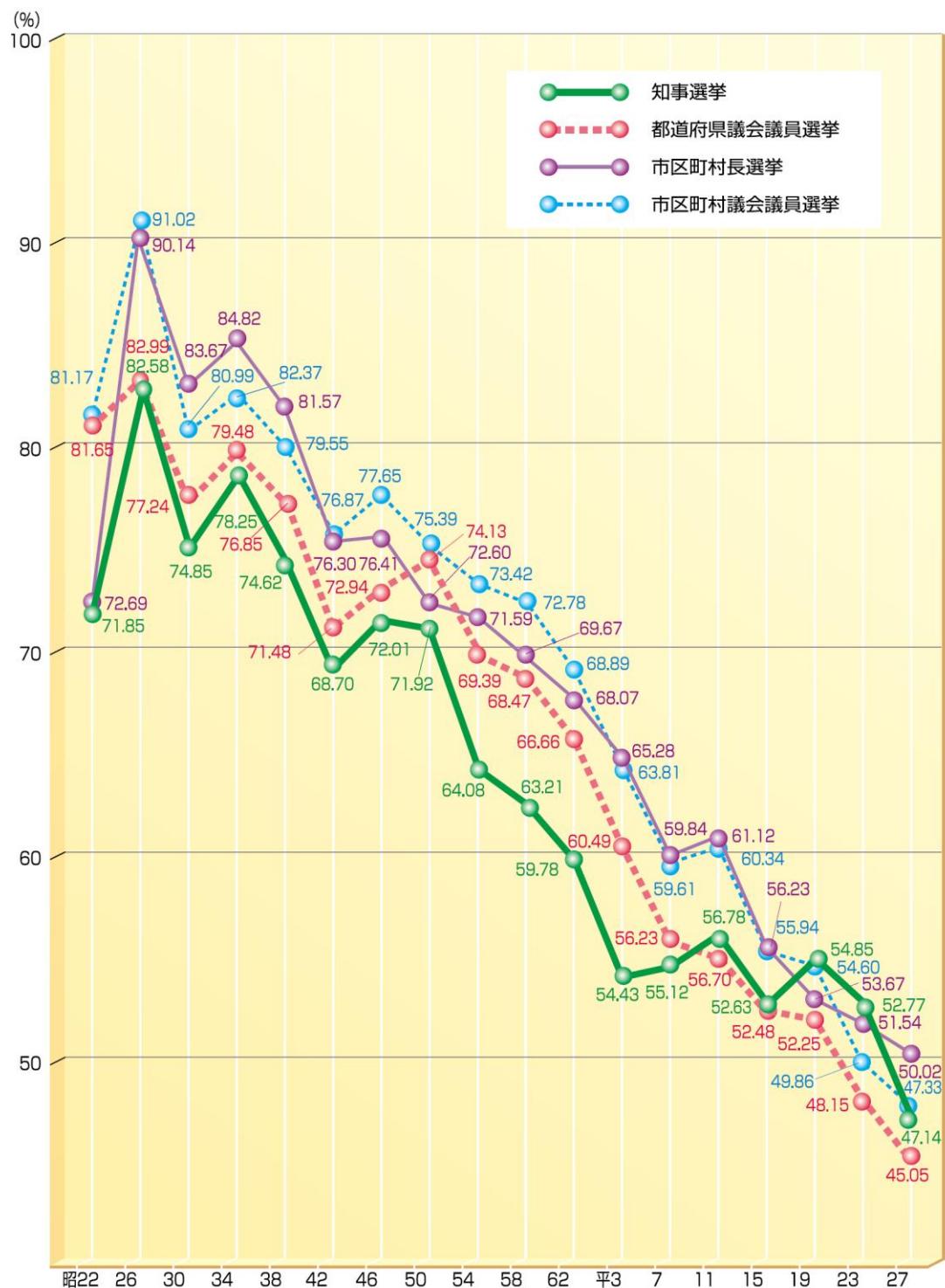
年	H.元	H.4	H.7	H.10	H.13	H.16	H.19	H.22	H.25	H.28
回	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
10歳代										46.78
20歳代	47.42	33.35	25.15	35.81	34.35	34.33	36.03	36.17	33.37	35.60
30歳代	65.29	49.30	41.43	55.20	49.68	47.36	49.05	48.79	43.78	44.24
40歳代	70.15	54.83	48.32	64.44	61.63	60.28	60.68	58.80	51.66	52.64
50歳代	75.40	62.00	54.72	69.00	67.30	66.54	69.35	67.81	61.77	63.25
60歳代	79.89	69.87	64.86	75.24	75.05	74.21	76.15	75.93	67.56	70.07
70歳代以上	66.71	61.39	57.20	65.22	65.24	63.53	64.79	64.17	58.54	60.98
全体	65.02	50.72	44.52	58.84	56.44	56.57	58.64	57.92	52.61	54.70

※① この表のうち、年代別の投票率は、全国の投票区から、回ごとに142～188投票区を抽出し調査したものです。

※② 10歳代の投票率は、全数調査による数値です。

【出典:総務省 HP「選挙・政治資金 > 選挙 > ニュース一覧<投票制度・選挙制度・その他> > 国政選挙の年代別投票率の推移について」2018.1.6閲覧】

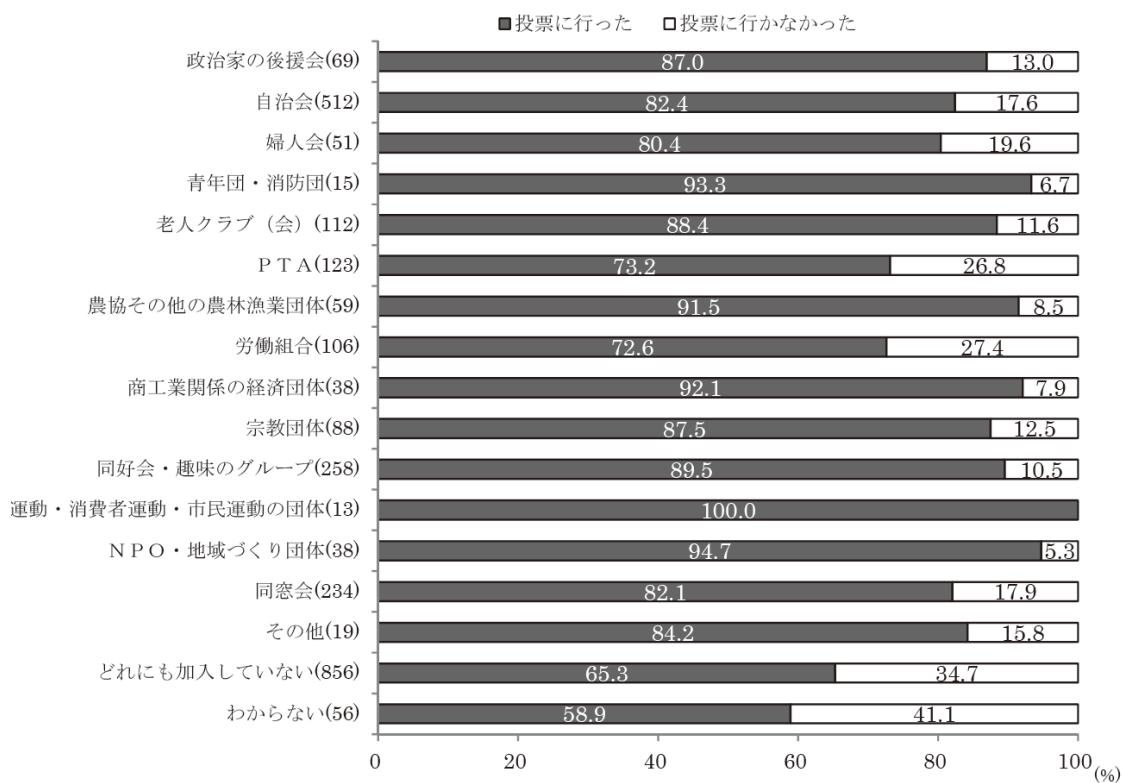
1.3 統一地方選挙における投票率の推移



【出典: 総務省 HP「選挙・政治資金 > 選挙 > 選挙関連資料」「目で見る投票率(平成 29 年 1 月)」
2018.1.6 閲覧】

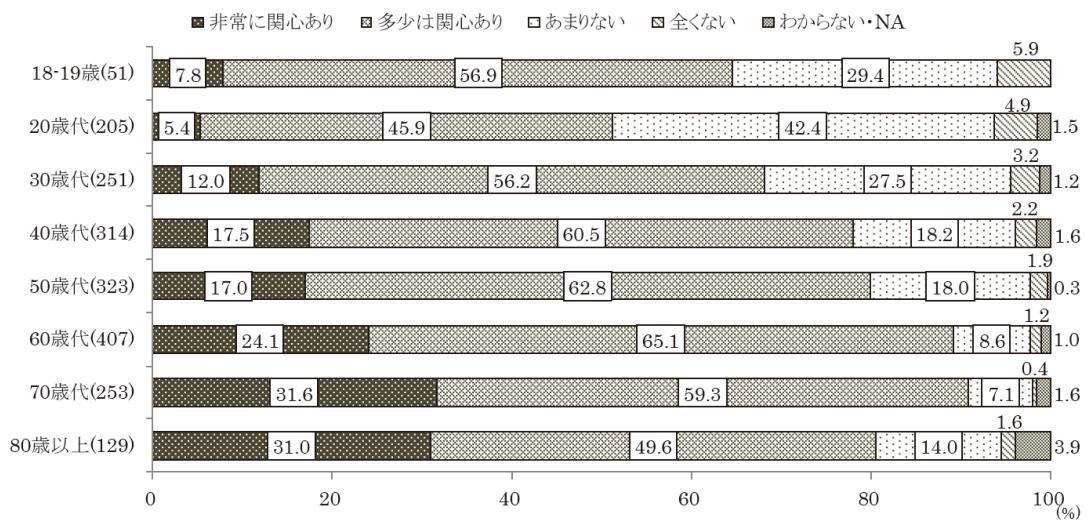
2 低投票率の理由

2.1 所属団体と投票・棄権



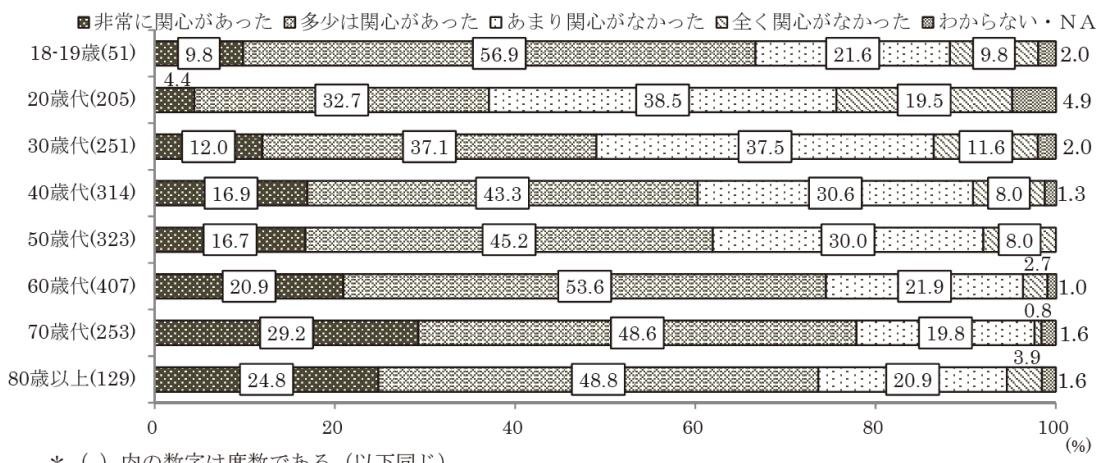
【出典：（財）明るい選挙推進協会 HP「調査研究事業(意識調査)」「第 24 回参議院議員通常選挙全国意識調査（発行 平成 29 年 3 月）」による。 2018 年 1 月 6 日採取】

2.2 年代別政治関心度



【出典：（財）明るい選挙推進協会 HP「同上」。 2018 年 1 月 6 日採取】

2.3 年代別選挙関心度



* () 内の数字は度数である (以下同じ)

【出典：(財)明るい選挙推進協会 HP「同上」。 2018年1月6日採取】

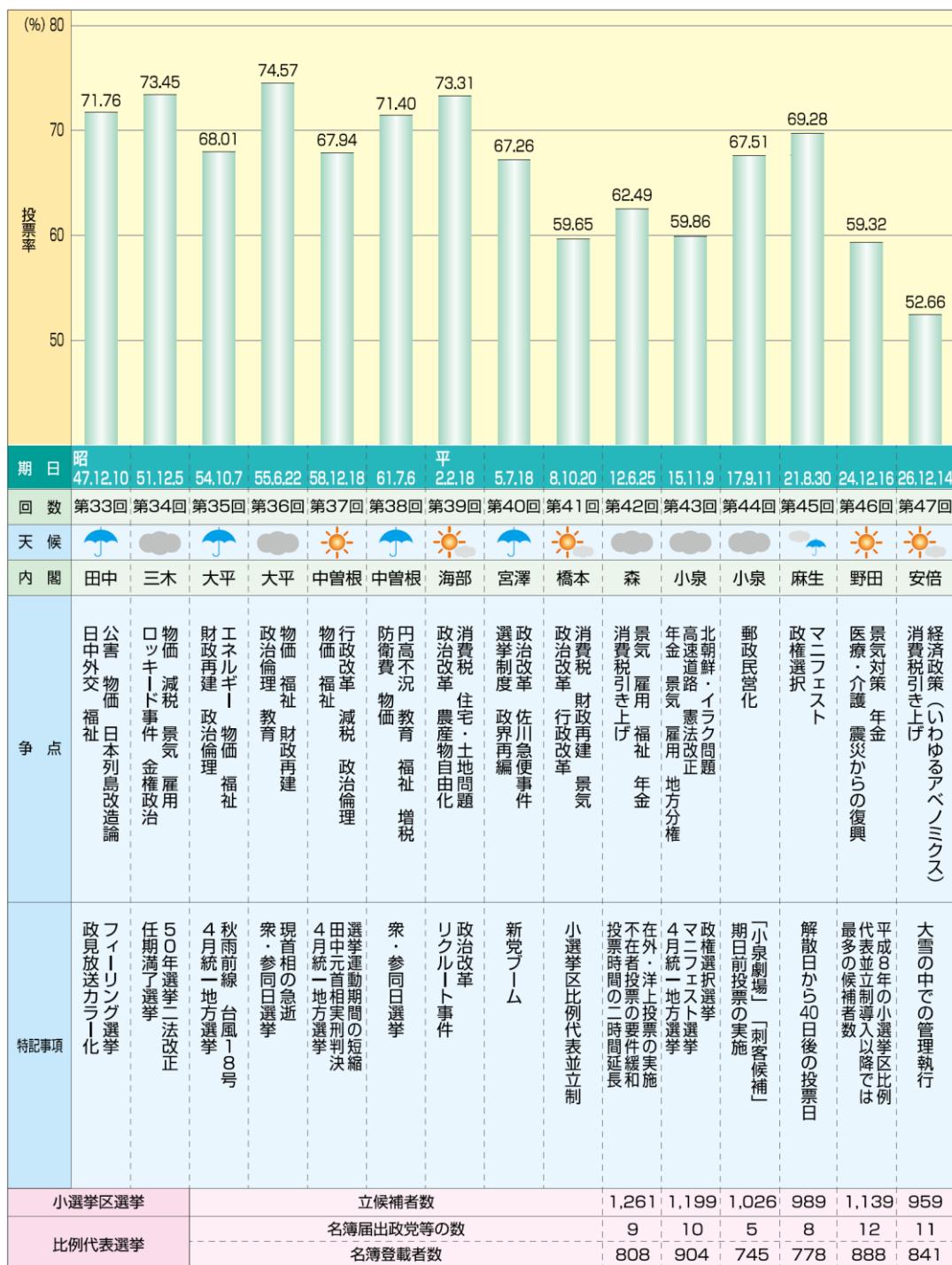
2.4 契権理由（複数回答）

	第24回	第23回
仕事があったから	②25.0	④17.7
重要な用事（仕事を除く）があったから	11.8	101
病気だったから	6.6	7.4
体調がすぐれなかったから	12.2	11.9
投票所が遠かったから	5.1	2.9
面倒だったから	14.8	11.8
選挙にあまり関心がなかったから	①27.1	②19.0
政党の政策や候補者の人物像など、違いがよくわからなかつたから	③24.6	②19.0
適当な候補者も政党もなかつたから	④22.9	①26.4
私一人が投票してもしなくても同じだから	12.8	14.6
自分のように政治のことがわからない者は投票しない方がいいと思ったから	6.8	
選挙によって政治はよくならないと思ったから	15.0	14.1
マスコミ（メディア）の当落事前予測調査を見て、投票に行く気がなくなったから	3.4	7.2
今の政治を変える必要がないと思ったから	0.9	0.5
今住んでいる所に選挙権がないから	4.9	1.3
天候が悪かったから（暑すぎた、雨だったなど）	1.3	1.6
その他	6.8	9.4
わからない	0.6	0.2

【出典：(財)明るい選挙推進協会 HP「同上」。 2018年1月6日採取】

2.5 投票率と天候・争点等の状況

衆議院総選挙（小選挙区）



※天候は、当日の東京地区的天候を使用した。

※争点、解散・選挙名及び特記事項については、当時の新聞報道を参考とした。

※比例代表選挙の名簿登載者数には、重複立候補者数を含む。

【出典: 総務省 HP「選挙・政治資金 > 選挙 > 選挙関連資料」「目で見る投票率(平成 29 年 1 月)」による。2018 年 1 月 6 日採取】

2.6 投票参加の理論

ライカー・オードショックの合理的選択論

期待される効用を最大化しようとする場合に、人々がどのような行動をとるのか？

$$R = P \times B - C + D$$

仮定：2つの政党（または候補者）間で争われる選挙

R：投票に参加することから得られると期待される効用

P：自分の1票が選挙結果を左右する可能性

B：それぞれの政党が政権についていた場合等にもたらすと期待される効用の差

C：投票参加にかかるコスト

D：投票によって、市民としての義務を果たすことや自分の政治的な選好を表明することから得られる満足など

$R > 0 \rightarrow$ 投票

$R \leq 0 \rightarrow$ 棄權

(1) 各選択肢がもたらす効用の差が大きいほど、その有権者が投票に参加する可能性は高くなる(B)。

(2) その有権者が自分の1票の影響力を大きくみるほど、投票に参加する可能性は高くなる(P)。

(3) 投票に行くことのコストが低いほど投票参加の可能性は高くなる。ここでいうコストとは、投票参加に要する時間や労力、またその時間や労力を別の活動に振り向かれた場合に得られるはずのもの（「機会費用」）などをさす(C)。

(4) その有権者の投票に対する義務感が強いほど、また自分の選好を表明することへの欲求が強いほど、投票に参加する可能性は、高くなる(D)。

また、上の式の中には直接的には現れていないが、

(5) 仮に選択肢間の効用の差がある程度あっても、各選択肢のもたらす効用の絶対的なレベルが非常に低ければ、言い換えれば、どの政党(候補者)にも非常に不満であれば、投票に参加する可能性は低くなる。

（以上、川人貞史・吉野孝・平野浩・加藤淳子『現代の政党と選挙』（有斐閣アルマ、2001年）P.176「投票参加の分析」による。）

3 主権者教育

3.1 総務省「常時啓発事業のあり方等研究会」最終報告書

社会に参加し、自ら考え、自ら判断する主権者を目指して

～ 新たなステージ「主権者教育」へ ～

＜現代に求められる新しい主権者像＞

国や社会の問題を自分の問題として捉え、自ら考え、自ら判断し、行動していく主権者

キーワード

- ①社会参加の促進 社会参加意欲が低い中では政治意識の高揚は望めない
- ②政治的リテラシーの向上 情報を収集し、的確に読み解き、考察し、判断する訓練が必要
(政治的判断能力)



＜これからの常時啓発＞

シティズンシップ教育の一翼を担う新たなステージ「主権者教育」へ

○ 若者から高齢者まで、常に学び続ける主権者を育てる

- シティズンシップ教育の中心をなすのは、市民と政治、社会との関わりを深めること。常日頃から政治や社会の問題を考え、学習、体験を積み重ねることによってはじめて質の高い投票行動に結びつく。
- 社会の諸活動に参加し体験することで、社会の一員としての自覚を促し、その上で、数多くの政治的・社会的課題に対して的確に意思決定できる資質を育てる。

○ 将来を担う子どもたちにも、早い段階から、社会の一員、主権者という自覚を持たせる

- 子どもたちの政治意識の醸成は各国の共通課題。諸外国の事例も参考に、学校教育と選管、地域が連携し、参加・体験型の学習を充実させることが必要。
- 最終的には、次期学習指導要領において政治教育をさらに充実させ、学校教育のカリキュラムにしっかりと政治教育を位置づけることが必要。

【出典：総務省HP「広報・報道 > 報道資料一覧 > 「常時啓発事業のあり方等研究会」最終報告書の公表」（平成24年1月10日）「概要（別添1）】】

「 同条第2項が『法律に定める学校は、特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他政治活動をしてはならない』と政治的中立を要請していること等から、学校の政治教育には過度の抑制が働き、十分に行われてこなかった。」

小学校、中学校、高校とも政治・選挙に関する教育の時間は限られており、政治や選挙の仕組みは教えるても、選挙の意義や重要性を理解させたり、社会や政治に対する判断力、国民主権を担う公民としての意欲や態度を身につけさせるのに十分なものとはなっていない。特に、政治的中立性の要求が非政治性の要求と誤解され、政治的テーマ等を取り扱うこと自体が避けられてきた傾向にある。」

【出典：同上「本文（別添2）】】

3.2 ドイツの政治教育

3.2.1 連邦と州の政治教育センター

「ドイツの政治教育は、非政党的ではあるが価値から自由なものではない。ドイツ基本法にいう自由主義的、民主主義的な基本秩序の価値と民主主義の理解がその基礎となる。」

連邦政治教育センターは、連邦内務省の一つの官庁であり、特に、政治的な判断能力を培い、知識と能力を仲介し、政治参加を促進することに貢献するものである。同様に、各州の政治教育センターと多くの政治教育を担っている機関は、州および地域のレベルにおいて、民主主義教育と政治的省察に携わっている。

同様の目標同様の目的は、いわゆる政治的財団によっても追及されている。これらの財団は、その政治的、精神的及び世界観的見解においては、これらの財団を設立した各生協の見解に近いものがあるが、しかし、それらの政党とは独立して、多様な教育機会を提供している。

連邦政治教育センターは、市民が政治と携わるのをサポートする。同センターは、政治教育に超党派的に従事し、他の教育施設・機関並びに州政治教育センターと協働する。その活動の中心は、民主主義意識の向上と政治参加の促進である。

この目的を達するため、連邦政治教育センターは、教育及びディスカッションの機会を提供している。これにより、政治的、社会的、文化的、経済的及びエコロジー的過程の歴史的及び社会的関係における知識、外観及び理解が与えられるのである。

これらの手段によって、連邦政治教育センターは、寛容、多様性及び平和の上に立った我々の社会の価値と我々の自由主義的デモクラシーとのアイデンティティーを促進しようとしている。」

【出典：ドイツ連邦内務省 HP 「Gesellschaft und Verfassung」「Politische Bildung」。】

片木「参議院改革と政治教育」「経団連・21世紀政策研究所『日本政治における民主主義とリーダーシップのあり方』（報告書）P.42～】

3.2.2 ドイツにおける政治教育のためのナショナル・スタンダード（2003年、「政治教育学および青少年・成人政治教育のための学会」）

①政治的判断能力、②政治的行為能力、③方法的能力の3つの能力を養うことが期待されている。

①政治的判断能力

1. 自分にとって政治的な意思決定が持つ重要性を認識する能力。
2. 複雑な政治問題を構造的に把握し、そのうえで中心的な論点を取り出す能力。
3. 政治を多面的に、具体的にはその内容的側面（policy）、制度的側面（polity）、過程の側面（politics）から見る能力。
4. 個々の政治的決定の意図しない結果を問う能力。
5. 個々の政治的決定が経済的・社会的、または国家的・ヨーロッパ的・世界的次元でもつ意味を問う能力。
6. 日々の政治的対立を、中長期的な政治的・経済的・社会的視点から分析する能力。
7. 政治・経済・社会・法における具体的な諸問題を、現在および過去の政治思想と関連づけて理解し、自分自身の理解と比較する能力。
8. 現実の政治的問題や決定を、民主主義の基礎的価値と関連づけ、批判的に考察する能力。
9. メディアが政治を演出する論理とメカニズムを分析する能力。

②政治的行為能力

1. 自分の政治的意見をたとえ少数派であっても客観的かつ説得力のある形で主張する能力。
2. 政治的対立の持つ緊張に耐え、また場合によっては妥協する能力。
3. 党首やウェブサイトなどのメディアを利用して政治的・経済的・社会的問題について意見を述べる能力。
4. 自らの消費行動について反省的に振り返る能力。
5. 他者の視点に立って考える能力。
6. 文化的・社会的多様性を尊重し、差異に対して寛容かつ批判的に考える能力。
7. 政治経済情勢を視野に入れて自らの経済的展望を持つ能力。
8. 学校を含む様々な社会的状況の中で、自らの利害を認識する能力。
9. 様々な社会的状況において、効果的に行動する能力。

③方法的能力

文章や図表等の読み解き力、作業におけるスケジュール管理能力、集団で協力して作業を進める能力、メディア活用能力、インタビュー・アンケート調査を行う能力など

【出典：近藤孝弘『ドイツの政治教育 成熟した民主社会への課題』（2005年、岩波書店）P.85～】

3.3 カント『啓蒙とは何か』

啓蒙とは、人間が自分の未成年状態から抜けでることである、ところでこの状態は、人間がみずから招いたものであるから、彼自身にその責めがある。未成年とは、他人の指導がなければ、自分自身の悟性を使用し得ない状態である。ところでかかる未成年状態にとどまっているのは彼自身に責めがある、というは、この状態にある原因は、悟性が欠けているためではなくて、むしろ他人の指導がなくても自分自身の悟性を敢えて使用しようとする決意と勇気とを欠くところにあるからである。それだから「敢えて賢こかれ！(Sapere aude) (1)」、「自分自身の悟性を使用する勇気をもて！」——これがすなわち啓蒙の標語である。

(1) 「敢えて賢こかれ、やってみよ。正しく生活すべき時期を虚しく延引するのは、河が流れやむのを待つ田舎びとのようなものだ。だが河は依然として流れ、とこしえに転旋して止むことがない」。古ローマの詩人ホラティウス(Quintus Horatius Flaccus, 65-8 v. Chr)が、書翰の形式で書いた論文集「書翰(Epistolae, I, 2, 40.)」にある。自分はすでに賢いのだ、という自覚をもて、の意。

大方の人々は、自然の方ではもうとっくに彼等を他者の指導から解放している〈naturaliter maiorennes〉のに、なお身を終えるまで好んで未成年の状態にとどまり他人がしたり顔に彼らの後見人に納まるのを甚だ容易ならしめているが、その原因は実に人間の怠惰と怯懦とにある。未成年でいることは、確かに気楽である。私に代って悟性をもつ書物、私に代って良心をもつ牧師、私に代って養生の仕方を判断してくれる医師などがあれば、私は敢えてみずから労することを用いないだろう。私に代って考えてくれる人があり、また私のほうに彼の労に酬いる資力がありさえすれば、私は考えるということすら必要としないだろう、こういう厄介な仕事は、自分でするまでもなく、他人が私に代って引き受けてくれるからである。大多数の人々（そのなかには全女性が含まれている）は、成年に達しようとする歩みを、煩わしいばかりでなく極めて危険であるとさえ思ひなしているが、それはお為ごかしにこの人達の監督に任じている例の後見人たちのしわざである。かかる後見人たちは、自分の牧(ぼく)している家畜をまず愚昧にし、よちよち歩きにふさわしいあんよ車の中に入れられたこの温和な動物どもが、それから一歩でも外へふみ出すような大それた行為をしないように周到な手配をととのえたうえで、さてその次は、もし彼等が独り歩きを企てでもすれば、すぐさま身にふりかかる危険を見せつけるのである。なるほどこの危険は、それほど大きなものではない、——二、三遍ころべば、けっこ歩けるようになる筈のものだからである。しかしこういう見せしめでも、やはり彼等に気おくれを起こさせ、もう二度とやらないのが普通である。

【出典：カント『啓蒙とは何か』（篠田英雄訳、1950年、岩波文庫）抄。Immanuel Kant (1724年4月22日 - 1804年2月12日) はドイツの哲学者。】

3.4 総務省・文部科学省：高校生向け副教材「私たちが拓く日本の未来」

平成 27 年 9 月 29 日、総務省研究会の報告を踏まえ、また、平成 28 年 6 月から施工される選挙権年齢の満 18 歳への引下げに対応し、総務省と文部科学省が連携して、学校現場における政治や選挙等に関する学習の内容の一層の充実を図るため、「私たちが拓く日本の未来」（生徒用副教材、教師用指導資料）を作成。

平成 27 年 12 月、学校への配布を開始。

「解説編」、「実践編」、「参考資料編」の 3 部から構成

「解説編」では国や地方の選挙制度等を解説

「実践編」では政治参加の体験を目指し、ディベートや模擬選挙の実施を盛り込んだ。

→ http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/senkyo/senkyo_nenrei/01.html

総務省 HP 「選挙・政治資金 > 選挙 > ニュース一覧 < 投票制度・選挙制度・啓発その他 > > 選挙権年齢の引下げについて > 高校生向け副教材「私たちが拓く日本の未来」について」

3.5 文部科学省「高等学校等における政治的教養の教育と高等学校等の生徒による政治的活動等について（通知）」（平成 27 年 10 月 29 日）

「 3. 指導に当たっては、学校が政治的中立性を確保しつつ、現実の具体的な政治的事象も取り扱い、生徒が有権者として自らの判断で権利行使することができるよう、より一層具体的かつ実践的な指導を行うこと。また、現実の具体的な政治的事象については、種々の見解があり、一つの見解が絶対的に正しく、他のものは誤りであると断定することは困難である。加えて、一般に政治は意見や信念、利害の対立状況から発生するものである。

そのため、生徒が自分の意見を持ちながら、異なる意見や対立する意見を理解し、議論を交わすことを通じて、自分の意見を批判的に検討し、吟味していくことが重要である。したがって、学校における政治的事象の指導においては、一つの結論を出すよりも結論に至るまでの冷静で理性的な議論の過程が重要であることを理解させること。

さらに、多様な見方や考え方のできる事柄、未確定な事柄、現実の利害等の対立のある事柄等を取り上げる場合には、生徒の考えや議論が深まるよう様々な見解を提示することなどが重要であること。

その際、特定の事柄を強調しそうたり、一面的な見解を十分な配慮なく取り上げたりするなど、特定の見方や考え方偏った取扱いにより、生徒が主体的に考え、判断することを妨げることのないよう留意すること。また、補助教材の適切な取扱いに関し、同様の観点から発出された平成 27 年 3 月 4 日付け 26 文科初第 1257 号「学校における補

助教材の適正な取扱いについて」にも留意すること。

【出典：文部科学省HP「政策・審議会>告示・通達>告示・通達（か行）>高等学校等における政治的教養の教育と高等学校等の生徒による政治的活動等について（通知）】

3.6 主権者教育と民主主義的討論の重要性

3.6.1 主権者教育と民主主義

日本国憲法 前文

「――――――ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。そもそも国政は、国民の厳肅な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれ行使し、その福利は国民がこれを享受する。」

国民

= 主権者として為政者を監視し、その政治および行政運営に過誤や非違があると判断した場合には、自らその責任を追及するとともに、それらの政策を是正する。

シティズンシップ教育

→ 「国民が主権者である」との基本的考え方の下に、国民の自覚を促し、国民の政治や社会への参加を促すようなもの――すなわち、民主主義の下での「主権者教育」でなければならない。

民主主義の本質

= 「社会の各層での討論を経て意見が集約されてくる過程にある。」（バーカー）

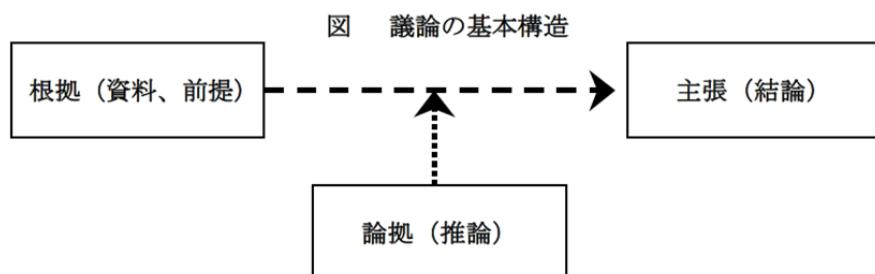
→ 野党の反対意見も含めた「討論」によって結論を求めようとするということがなければ、たとえ 多数決によって結論を出したとしても、それは専制的な「多数支配」にすぎず、民主主義とはいえない。

3.6.2 討論による民主主義

- 単なる話合い（discussion）だけでは不十分。
- 『肯定側』と『否定側』の2つに分かれて、徹底的に分析し、意見を戦わせる議論（debate）が必要。
 - 十分な討論（「argument」）能力が必要

【出典：植田一三・妻鳥千鶴子『英語で意見を論理的に述べる 技術とトレーニング』（2004年、ベレ出版）】

3.6.3 討論（「argument」）能力



討論能力= 「議論」において「根拠」を前提に、論拠（理由）を挙げて、自らの意見を論理的に主張する」能力

【出典：井上奈良彦『ディベート入門』（2011年改訂、九州大学HP）】

3.6.4 教育基本法 14条②と政治的中立性

「同条第2項が『法律に定める学校は、特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他政治活動をしてはならない』と政治的中立を要請していること等から、学校の政治教育には過度の抑制が働き、十分に行われてこなかった。」

小学校、中学校、高校とも政治・選挙に関する教育の時間は限られており、政治や選挙の仕組みは教えてても、選挙の意義や重要性を理解させたり、社会や政治に対する判断力、国民主権を担う公民としての意欲や態度を身につけさせるのに十分なものとはなっていない。特に、政治的中立性の要求が非政治性の要求と誤解され、政治的テーマ等を取り扱うこと自体が避けられてきた傾向にある。

（総務省「常時啓発事業のあり方等研究会」最終報告書より抜粋）

* 教育基本法（平成 18 年 12 月 22 日法律第 120 号）

(政治教育)

第 14 条 良識ある公民として必要な政治的教養は、教育上尊重されなければならない。

2 法律に定める学校は、特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他政治的活動をしてはならない。

【出典：総務省HP「広報・報道 > 報道資料一覧 > 「常時啓発事業のあり方等研究会」最終報告書の公表」（平成 24 年 1 月 10 日）「概要（別添 1）】】

3.6.5 主権者教育のあり方

主権者教育＝民主主義を教える



- ① 現実の政治上の意見の対立を前提に、
- ② 民主主義的な議論のための実践的な討論能力の育成を中心に据え、
- ③ 「学問的、政治的に論争がある事柄は、論争があるものとして伝え」、
- ④ 「常に教室の中に対立軸がある」ことを重視することにより、

「生徒一人ひとりが自分の関心や利害に基づいて、政治に影響を与えることができるような能力を身につけさせる」。

(次回討論資料)

武藏野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会第1回会議録（抜粋）

〔

（4）各委員から自治基本条例についてのご意見

（中略）

【G委員】自治基本条例は、自治でありますので、大きく言って、自治には自治体の独立性と市民の参政権。参政権というのは非常に古い言葉かなと思っておりますけれども、それが大きな要素だと思っております。

この自治基本条例で私どもが目指したいのは、市民の参政権の問題をきちんと位置づけていくことだと私は思っております。市長選挙あるいは議員選挙は、あくまで人を選ぶということで、政策的には択一のものしか選べない。そうすると、その後の施策において、市民の意見を反映する機会が失われていることは当然あると思っておりますので、それをどう補完するか。市長選挙あるいは議員選挙の意思を補完するような方法をしっかりやっていかなければいけないと思っています。

ただ、自分で課題と考えておりますのは、市民参加の方法は一律ではないということです。例えば、どういう場面で、どういう重要性においてはこういう市民参加をとるというように、市民参加といつても必ずこれを一律でやる、そういう話ではない。それを、どういう場合にはどういう市民参加をやるのかということをきちんと定義していくかなきやいけないかなと思っています。

2点目として、市役所対市民ということになれば、市民というのは1つのですが、市民というのは、我々も現実に感じておりますが、同じ意見ではない。市民の中にもさまざまな意見がある。また、対立する意見もある。この市民という1つの枠組みの中の異なる意見をどのように政策形成に反映していくのか。ここが大きなポイントになるのかなと思っています。

そのほかにも、お話がありましたように、この条例の実効性を持たせるためには、どのような視点が必要なのか。あるいは、これは行政側に対する義務づけとして設けるべきなのか、市民の権利として設けるべきなのか。幾つかの課題点はあると思っておりますけれども、これをぜひ議論を通じて整理していきたいと思っています。

【副座長】私は、学者と実務家のちょうど中間の位置づけでありまして、その視点から、この自治基本条例の懇談会の委員に参加した者として具体的な考え方を何点か述べさせてもらいます。

まず、条例は誰のものなのか。こういうことになると、これは明らかに住民のものです。したがって、一旦決めたら、これは行政あるいは議会も、決まった内容に従わなければいけない。条例による行政の原理、法律による行政の原理が当然のことだと思います。そういう視点からいきますと、一旦決まったものは住民の財産です。その財産に基

づいて、議員さんも議会も、それに縛られるということです。したがいまして、これについては、自治基本条例は何かといったら、最大の行政改革であり、最大の議会改革なんです。この視点から、この懇談会の中でも意見を主張していきたいということです。

一般的な条例あるいは法律というのは、具体的には、いつ、どこで、誰が、何を、どうして、どういう方法で、いわゆる 5W1H を規定しているのが原則なんです。これは手続を決めているものなのです。この手続を、一旦決めれば誰でも平等、住民も平等に適用して解釈する。これが条例あるいは法律の基本的な制定目的ということになるわけですけれども、これをぜひ踏まえて議論し、一般的の条例と、自治基本条例の基本とは何かということをもう一度考えていただきたいと思います。

自治基本条例の基本ということの今までの学会での議論とか制定の流れを見ますと、2つあります。最高規範として位置づけるのか、あるいは解釈基準として位置づけるのか。こういう2つの大きな流れを含めながら議論していくって、いずれにしても私の個人的な考え方ですけれども、議会の参加なくして自治基本条例はないという説を私はとつておりますので、したがって、行政改革だけでなく、最大の議会改革なんだ、こういうことを個別具体的な条文の中でもきちんと証明をしていきながら、頭の中に想定していきながら、懇談会で議論していったらいいなと思っています。

以上です。

【座長】それでは、最後に私も意見を述べさせていただきたいと思いますけれども、今回の懇談会を設置するので委員の1人に加わってほしいという要請を武蔵野市の事務当局から受けましたときに、ウーンとちょっと思ったのです。武蔵野が、この時点で自治基本条例を考えていこうというのは大変に意義深いことで、私もそれに協力できるのであれば、やっぱり協力したいなと思うようになった第1の理由は、武蔵野市の長期計画・調整計画の伝統です。

私自身は、最初の長期計画がつくられたときには、委員に加わっていなかったのです。当時は、3年ごとにローリングして、新しい調整計画をつくるということになっていたんですけど、第一期長期計画の第一次調整計画にも、私は委員としては加わっていません。ただ、そのときから地域生活環境指標というものを必ずつくろうということになって、その地域生活環境指標をつくる分科会というものが策定委員会の中にできたのですけれども、その分科会の一メンバーとして私に加われと言われて、第一次調整計画のときはそのことだけに参加したといういきさつです。

第一期長期計画の第二次調整計画のときに私は策定委員会の委員の1人に任命されましたので、それ以来20年近くかかわり続けたのですけれども、私はいまだに武蔵野の長期計画のつくり方、調整計画の仕組み等々、この計画の策定のやり方は、全国随一の、いいやり方なのではないかと思っているのです。当時から自治省、今日の総務省が、全市町村に対して推奨していた、ある計画のつくり方、マニュアルがあるわけですけれど

も、そのマニュアルとは、武蔵野はいろいろな面で違うやり方をしているのです。武蔵野のやってきたことのほうが、はるかにいいやり方だと私は確信をしております。総務省、旧自治省のマニュアルのほうが、考え抜かれていないと思っている次第です。

それが市民参加に従って、いろいろ大変だったんですけど、今まで続けられてきた。私が加わり出したのが後藤市長時代で、その次の藤元市長時代から土屋市長時代になり、今日の邑上市長時代になっているわけです。そういう色分けが適當かどうかわかりませんが、後藤喜八郎時代、藤元時代というのは革新市長時代と言われたわけです。それが、土屋氏が劇的な選挙戦で勝利をおさめまして、保守市政になったのではないでしょかね。これより行財政の大改革が行われた。そして、今の邑上市政は何市政と言うべきなのかよくわかりませんけど、またちょっと変わっていらっしゃる。市長自身は変化しているわけです。政党的な立場からいっても、少し違う人が政権交代をしていらっしゃるわけですけど、この計画の方式は、基本的に代々の市長によって受け継がれている。今日まで続いてきたということはものすごくすばらしいことだと思っているんです。

この伝統に立って、ここにあらわれたような計画の策定過程に培われた伝統を、市政の全般にわたって広げていく。それを基本ルールにしていくというのが、もう一段いろいろ考えるべきことじゃないかと思っていまして、今回の自治基本条例づくりがそういうことの発展に役立つなら、非常に意義深いことだ。私の人生にとっては最後の仕事になるかもしれないと思っておりまして、これはなかなかいいことだなと思っていることが1つです。

2番目の理由は、事務局が今度のお話を持ってこられたときに、この懇談会には市議会からも2人の議員の方にお加わりいただく、そういう了解が議会との間にできているという話なんですね。要するに、2人の副市長が入り、2人の議会の議員さんが入ってきて、ここで一緒に議論をする。その約束ができているというお話なので、自治基本条例というのは、市長と議会が両方の完全な合意のもとにつくられることが理想であるわけで、はじめから、土台からその協力関係ができるというのはめったにないことなんです。これが発展して、本当の意味での総合的な、議会と市民の関係のことも、市長と市民との関係のことも、市長と議会の間の関係のことも、全て含めて基本的なルールが、2つの代表機関の両方で合意してつくれたら、全国的にあまり例のないものが初めてできるのじゃないか。それこそ武蔵野らしいことだと私は思っていて、それができそうな気配がちょっとあるので、これにかけてみようかと思ったのが第2の理由であります。

ただ、ここはなかなか難しい問題がありまして、先ほども自治基本条例の制定状況の話がありましたが、自治基本条例を制定しているのは現在のところ352という数です。ところが、議会基本条例のほうは700を超えており、数から言えば、議会のほうがよっぽど波及しているわけです。議会自身が議会のためにつくっている条例ですから、議会のほうが必死になってそういうことを全国的に努力し始めているということなのです。

この議会基本条例をつくったところの条文数は結構多くて、議会の運営等々について

かなり細かいことまで決めていらっしゃいます。それでは自治基本条例という名前でつくりってきたものの中には、議会のことに触れていないかというと、触れているものと、触れていないものがあります。議会のことに触れるのは恐れ多いので、議会は勝手に別にお考えくださいと、市長以下の行政部局、執行部機関の側についてのルールだけをつくって、とはいながら議会に審議して制定していただかなきゃ条例にならないものですから、議会の議決を得るのですけれども、執行機関のことだけについて定めていくという自治基本条例があります。これをあえて意識して、行政基本条例と名乗ったりしていらっしゃるところもあります。議会が外れている、立法は外されているという意味で、そういう名前を使っていらっしゃるところもあります。

ところが、議会のことも触れているという自治基本条例のほうが数は多いと思うんです。でも、議会のことに余り詳しく触れているのではないです。大体概括的なことしか書かれていなくて、議会は余り縛っていないのです。縛ろうという原案で出すと、議会が修正しちゃうんです。議決されないです。ですから、あまり議会のことには深く立ち入っていない自治基本条例が多いと思うんです。

そこで、武蔵野で総合型のものができれば理想だと言うんですけれども、ここはよほどよく考えなきゃいけないところで、一本の基本条例の中に、議会のことも市長のことも市民のことも全部書いてあります、そういう条例が本当にいいか。理想か。それとも、やっぱり議会に関することは、議会の自主性で考えてお決めになったほうが、いいものができるかもしれない。行政の執行機関側は執行機関側でかなり細かいところまで詰めて、2つが別の基本条例になったほうが、より詳細なものができるかもしれない。最後のことは、私は形式は余りこだわらないほうがいいと思うんです。理想としては一本になったほうがきれいかもしれませんけれども、最終的にどういう形がいいかは、おいおい考えていくべきいいし、議会でもご議論になればいいのではないかと思うんですが、最後の姿としては、議会のことも基本条例ができ、執行機関のことについてもちゃんと条例ができるということをともかく目指していくってみましょうというのが、私の今のところのスタンスです。これから皆様とのご議論次第ということになります。」

(注) 座長は、西尾勝 東京大学名誉教授・地方公共団体情報システム機構理事長(当時) 副座長は、天野巡一 岩手県立大学名誉教授。

【出典：武蔵野市 HP「市政情報 > 施策・計画 > 総合政策部 > 自治基本条例（仮称）の検討について > 第1回懇談会（平成28年11月28日開催）」「武蔵野市自治基本条例（仮称）に関する懇談会第1回会議録」より抜粋】