

大分市自治基本条例検討委員会
第10回市民部会

平成22年10月1日(金)15時00分から
大分市役所 議会棟3階 第5委員会室

次 第

1.開 会

2.議 事

(1)市民の定義と権利について

(2)その他

「自治」を定める条例における市民の範囲についての問題

(問題の所在)

他都市の「自治基本条例」においては、市民の定義を広範囲に捉え、市外から通勤・通学してくる人たちも含む例が多い。この点に関して、そのまちのあり方を決定する「自治」の仕組みに住民以外の者が参加することを認めることは住民自治の考え方に反するという考え方もある。

つまり、本来、そのまちの政策に決定権を持っていないはずの市外居住者と、そのまちに住んでいる住民を「自治」の場面で同列に扱うのはおかしいのではないかということである。

(検討)

法制度における自治の仕組みは、住民が長の選挙、議員の選挙、条例等の直接請求等、地方自治法を初めとする地方の自治制度を定める法により認められた権限により市政に直接関与するものである。

一方で市外居住者は、これらの権限を持たない。現行の法制度の下では市政に関し、何等の関与も認められていない。

この違いは、地方自治が住民自治によって進められるという考え方が基本になっている。つまり、その自治体について決定すべき事項は、そこに住んでいる住民が他からの干渉を受けずに自分たちで決定していくという考え方である。

また実際面においても、そのまちに限定的にしか関与しない市外居住者に比べ、常時そこに住む住民は、政策決定の影響をより多く受ける立場にあるという違いがある。

このような観点から、そのまちのあり方を定める「自治」に関し、市外居住者と住民に差があるべきという主張は理解できるものである。

しかし、実際のまちは、市外居住者も相応のかかわりを持ちながら形づくられており、中には住民同様に強いかかわりを持つ者もある。将来のまちのあり方を定めるに当たり、これら市外居住者の関与を一切排除するのは妥当でない。

このような考え方から、ほとんどの自治基本条例において市民の定義を広く捉えているものと思われる。

特に県都である本市の場合、市外から通勤・通学してくる者も多く、これらの者をまったく無視して将来のまちのあり方を決定することはできない。何らかの形で市外居住者も本市に関わりを持つ限度でまちづくりへの参加をしてもらう必要があり、そのためには、これらの人々の意向も何らかの形でまちづくりの方向性決定に反映させる必要がある。

当然、すべての局面で住民と同じ権利を与え、責務を課すことにはならないが、それぞれの関わりの強弱に応じて、法に定める権利を逸脱しない範囲で、本市の自治に関与する機会を与えることは必要であると思われる。

(考えられる解決方法)

1 解釈による解決

日本国憲法の規定により、条例は法律の範囲内で制定することができる。条例の規定に法律に反するものがあれば、その部分は無効となる。したがって、結論としてはどのような規定を置いたとしても自治基本条例によって市外居住者に法で定められた権限を超えた権利を認めることにはならない。

ただし、だからといって初めから無効な規定を含む条例を制定することはできないので、条例の規定内容が法律に反するものではないか、合法的なものと解釈できるかを検証する必要がある。

この視点で現在の条例案を検証すると、現在の案は、新たに参政権等を附与する等、法令を超えた権限を創設するものではない。市外居住者を含む本市のまちづくりに何らかの関わりを持つ者をそれぞれの権限の範囲に応じてまちづくりの方針決定に参加させようとするものである。

問題になるのは、「行政サービスを受ける権利を有する」といった規定であるが、この規定はあらゆる行政サービスを受ける権利を認めたものではなく、その市民が受けられる行政サービスを受ける権利を抽象的に認めたものに過ぎない。(住民であっても全ての行政サービスを受けられるとは限らない。例えば生活に困窮していない人は生活保護を受けることはできない。それぞれの行政サービスを受けられる要件を満たして初めてサービスを受けられる具体的権利を獲得するのである。)

このように考えたとき、自治基本条例の中で「市民」という用語に広い意味を持たせていても、現行の法制度を超えた権限を附与することとはならないので、問題は生じない。

多くの自治基本条例は、この解決方法により、問題を克服しているものと思われる。

この解決方法は、これまで協議してきた条例案の規定内容を変更することなく、逐条解説にその旨を明記することで解決できるため、これまでの案を見直す必要がなくなる点がメリットであるが、一般に分かりにくい解説となるため、その点がデメリットとなる。

2 「自治」を広義に捉える。又は条例の対象を「自治」とせず「まちづくり」とする。

この問題は、「自治」を住民自治と同義に捉えた場合に生じる問題である。そもそもこの条例で規定しようとする「自治」が住民自治であると考えのではなく、広くまちづくり全般に関わる方針決定であると捉えれば、市外居住者の関与も容認される。

また、条例自体の目的をまちづくりに関する合意形成と考え、それを住民自治と区別する意味で条例の題名を「自治」ではなく「まちづくり」とすることも考えられる。その観点から条例の題名をまちづくり条例として問題を克服している例も見受けられる。

現在の条例案検討の過程においては、自治をまちづくり全般に関わる方針決定と捉えて議論されてきたものと考えており、「自治」＝住民自治という限定的な捉え方ではないと思われる。

また、現在の条例案においては第六章に「まちづくりの推進」を掲げているので、条例の対象をまちづくりまで広げると考え、名称を「まちづくり」とすることも可能である。ただし、この条例の中心は「自治」であることが確認されており、この点との整合をどうするかという課題が残る。

3 市民の定義を住民とそれ以外に分ける

住民にのみ認められる権限と市外居住者にも認められる権限を精査し、条例案を書き分けるという方法もある。

この方法による時は、全ての条文について再度検討しなおす必要がある。

また、市外居住者にもまちづくりへの関与を自覚してもらうという目的が阻害されることが懸念される。

大分市の住民のみを対象とした行政サービスの例

- ・ 公の施設の設置、利用
(地方自治法にて住民の利用に供する施設であることを明記)
- ・ 生活保護の給付
(生活保護法にて福祉事務所の管轄区域内に居住地を有する者を対象)
- ・ 住民票の交付(住民基本台帳法)
- ・ 市立小中学校での教育(学校教育法施行令)
- ・ 母子生活支援施設の入所(児童福祉法)、身体障害者手帳の交付(身体障害者福祉法)
- ・ 国民健康保険(国民健康保険法)、介護保険(介護保険法)
- ・ 過疎対策(過疎地域自立促進特別措置法)

ただし、事務の委託、機関の共同設置、公の施設の区域外住民への供用等、一定の手続を経れば市民以外へのサービス提供もありうる。

また、公の施設については、その設置目的により他都市の住民も対象とした施設とすることもありうる。

- (例) 住民票の広域交付、廃棄物の処理受託
介護認定審査会の共同設置
野津原少年自然の家(旧大野町の住民の利用)
コンパルホールの広域利用
高崎山自然動物園、関崎海星館、宇曾山荘等

大分市民を対象を限定しない行政サービスの例

- ・ 市道の整備、管理、交通安全対策
- ・ 救急搬送
- ・ 戸籍関係事務
- ・ 騒音規制等環境保全施策
- ・ 開発許可、建築確認等
- ・ 資産証明の発行
- ・ 水道事業による給水、下水道事業による排水処理
- ・ 商工業振興
- ・ 観光情報の提供、観光振興
- ・ 情報公開、個人情報保護
- ・ 防災危機管理