

第2回小樽市自治基本条例策定委員会

自治基本条例セミナー

テーマ 自治基本条例の制定に向けて

- ・日 時 平成22年9月22日（水） 16:00～18:00
- ・場 所 市役所別館3階第1委員会室
- ・出席者 石黒委員、上野委員、小笠原委員、川脇委員、神野委員、田口委員、中委員、松本委員、山
埜委員、横山委員（佐藤委員、中松委員欠席）
（オブザーバー）山澤副会長
（事務局）迫室長、布主査

（布主査）

本日は小樽商科大学商学部教授、石黒先生に「自治基本条例制定に向けて」と題しましてセミナーをお願いしております。ここで石黒先生の略歴をご紹介させていただきます。石黒先生は北海道大学大学院修了後、小樽商科大学商学部助教授、同大学院商学研究科担当を経て平成9年、小樽商科大学商学部教授にご就任され現在に至っております。自治基本条例に関しましては札幌市市民自治を進める市民会議委員や江別市の自治基本条例制定審査委員長にご就任されご活躍されました。本日はこれらの経験等を踏まえまして、自治基本条例の具体的な内容ですとか構成につきましてご説明いただけるものと思います。なお、講演終了後にはご質問にお答えいただく時間もとってございますのでよろしく願います。それではご講演いただきたいと思います。石黒先生どうぞ、前の方でよろしくお願いいたします。

（石黒委員）

ご紹介いただきました中にありましたように札幌市と江別市でちょっと関わった程度なんですけど、一般に自治基本条例について言われているのはどういうことかについて、ちょっとお話していこうかと思えます。皆さんのお知りになりたいところはどこか、ちゃんと分からないところもありますので、予定としては最初のお話は簡単にして、ご質問の中でまたいろいろ分かる範囲でご説明していきたいと考えています。また、庁内研究会の報告書が既に皆さんにお配りされているもので、ぱらぱらと見てこられたものかなと思っていましたものですから、中身についてそんなにお話する予定はしていなかったもので、もしかしたらちょっとその辺で話が見えないところがあるかも知れませんが、質問のところでもいろいろ聞いていただければと思います。それでは別紙2ということで一枚裏表のレジユメを作らせていただきましたが、その順番でお話を進めさせていただきたいと思います。

まず自治基本条例策定委員会、私どものこの会議。自治基本条例を作ろうということで、それを検討するために集まっている皆さんということなんですけれども、まず自治基本条例という言葉自体ですね、

お聞きになったことのある方、知っていたという方も多いかも知れませんが、一般には必ずしも皆知っているという話になっていないところがあるのではないかなと思うんですね。じゃあ自治基本条例ってというのはどういうものなんですかということなんですけど、これはご存知の方も多と思うんですけど、前回、横山先生のお話の中にもあったかと思えますし、この資料にもニセコ町の条例が載っている訳ですけども、ニセコ町の条例はまちづくり基本条例という名前の条例なんですね。これは2000年に制定されて2001年4月から施行されていますが、一般的にはこれが我が国日本の中で最初の自治基本条例だという風に位置づけている人が多いんですね。ただ2000年にできた時のニセコ町の条例は、これも前回、横山先生のお話の中であつたかと思うんですけど、議会のところが入っていません。だからこれは自治基本条例と呼べるものじゃないという風に位置づけている人もいます。この後、多くの自治体で自治基本条例が作られてきていると言われていたんですけど、今回の策定委員会の資料の中にはまだお配りされていないと思うんですけども、前ちょっと勉強した時の資料としていただいたもので、稚内市のホームページに載っていた資料では、平成20年4月の段階では日本で180くらいの市町村で自治基本条例が制定されていますということになっています。ただ180というのは、さっき言ったニセコ町の最初の条例は自治基本条例かどうか、人によっては違うと言う人もいて、なんぼという数も人によって違ってくるといことになるんですね。なんでそういうことが生じるかということにも関係しますが、2行目です。自治基本条例とは何かということについて確定的な定義というものがありません。その一つの原因は法律とか政令、省令とかで自治基本条例というものを規定しているものがないことですね。法律で規定すれば自治基本条例とはこういうものだと定義されますが、そういったものがない。研究者などが自治基本条例とはこういうものなんだと議論している中で、だんだん多くの人々が「こういったような内容を持っている条例が自治基本条例なんだ」という考えになってきているんですね。確立したものが無いということは、全く言っているものはないということではなく、1行とばしますが定義例ということで書きました。北海学園大学の福士先生、自治基本条例を研究されている先生の一人なんですけど、この先生の言い方では自治体運営の基本原則を定める条例が自治基本条例だと。もう少し内容も含めて詳しい定義ができないかという「住民自治の視点から自治体の理念・原則とその制度・仕組みをルール化した自治体の最高規範」と呼べるような内容の条例。これが自治基本条例だと言って大方の理解、了解が得られるのではないかと福士先生自身が言われていますし、多くの人々がそういったような内容の条例が自治基本条例だという風に位置づけていると思います。それで、これは聞いたことがあると思いますが「自治体の憲法」と呼ばれる訳ですね。自治体運営の基本原則を定めているということはやはり憲法だと。ちなみに憲法って何かというと、日本国憲法に憲法自体の規定は何も書いていないんですけど、一般的に一致していると思いますが、憲法とは「国家の統治の基本を定めた法」。自治体の統治という言葉は馴染みがないと思いますが、「自治体の運営の基本を定めた法」。自治体の法というのは条例ですから、これが自治基本条例となる訳ですね。そうすると自治体の憲法と呼ぶにふさわしいでしょう。ということで割と自治体の憲法という呼ばれ方がされているということなんですね。ですからその名前として、自治基本条例という名前がついているかどうか

で決まる話ではないという話になります。ニセコ町まちづくり基本条例という名前ですが、多くの人がこれは最初の自治基本条例だと位置づけている。自治基本条例という名前がついていなくても。

ちなみに、日本では日本国憲法、アメリカではアメリカ合衆国憲法などと名前がついている憲法。当然憲法という名前がついていると多くの人は思うかも知れませんが、ドイツなんかは憲法という名前ではなくて、基本法という名前がついているんですね。法典として。ですから、それは別に自治基本条例だけの話ではないんですよということでもあります。とにかく名前で決まるものではないので、自治基本条例は何個作られているんですかという、人によってこの町の条例は自治基本条例という名前と呼んでいるけれどこれは自治基本条例ではありませんよという話も出てき得る。ニセコ町は議会が入っていなかったとさっき話しましたが、現在は改正されて議会の部分も入っていますので、そういう意味では名実ともに自治基本条例になっている。現在では問題ないんですけど、最初は議会の部分が無かったんですね。それで自治体の憲法という言い方が馴染みあるかも知れないということできくと、憲法という言葉から理解されるかと思いますが、日本国憲法も国の最高法規であるという風にされている訳ですね。国の最高法規が憲法、憲法が国の最高法規、イコールだと思っている人も結構いると思うんですね。国の基本原則を定めている意味では最高法規なのは当たり前ということになります。最高法規といった時に多くの人がイメージするのは、憲法に違反している法律というのは無効ですよ、効力無いですよ。そういうものが最高法規なんですよ、それに違反するものは一切認めない、認めないというのは法律的にも効力無しとなるのが、最高法規だと思われる人も多い。そうすると、じゃあ自治基本条例というのは条例でしょ、と。単なる一つの条例なのに最高法規だということになると、それに違反した他の条例は無効になるんですかと。そういうのは認められるんですかと、批判というか疑問を提示される人もまた多いですね。自治基本条例が自治体の憲法だと、そういうものである以上、自治体の最高規範として認められていないと自治基本条例という名に値しないという風に言われる訳ですが、だったら他の条例は無効になるんですかと。それは今の法体系の中では無理ですね。だったら憲法という言い方だとか、あるいは自治基本条例は成り立たないんじゃないかという疑問を持つ人もいると思うんですが、これはですね、日本国憲法、それから多くの今日の憲法では、その憲法を最高法規と位置づけて、さらにそれに違反するような一切の法令は効力を認めないとしているのが多い訳ですが、実はこれも憲法だったら必ずそうなるかという、そうとは限らないんですね、歴史的に。前は大日本帝国憲法と言いましたけれども、大日本帝国憲法はまず最高法規だという規定は置いていませんでした。そういう考え方は無かったんですかという、やはりそれは国の最高規範だという理解という意識があったんですね。だけど、だからといってそれに違反する、国会が作った、帝国議会が作った法律は効力が無くなりますよという扱いはしていなかった。国の憲法と法律の間でも必ず憲法に違反した法律は無効とされるのかといたら、そうでない場合もあるんですよというのが一つなんですね。

それからもう一つ、それは昔の話ですから、日本国憲法のもとではそんな話ないんじゃないのという意見があるかも知れませんが、次に教育基本法が出ました。これも名前とか中身の一定のことについては多くの人が自治基本条例よりはよく知っているというところがあるかと思うんですが、これは一つの

法律です。そうすると、同じく教育関係の他の法律と対等の法律となります。しかしですね、これはまさに教育「基本法」という名前がついているんですね。

これはご存知かと思うんですが、旭川学力テスト事件、聞いたことがある方もいるかと思うんですけど、全国一斉学力テストに教職員の方が反対して妨害行為をしたことは公務執行妨害という犯罪にあたるということで刑事裁判になったんですね。全国一斉学力テストは違法な行政活動だと。それは教育基本法に違反している法令に基づく措置なので違法な行為だから、それを妨害するための行動というのは、いわば正当防衛みたいなものだから無罪だと主張された事件で、最高裁まで争われた。最高裁で無罪にはならなかったんですけども、その中で最高裁は、最高規範性の話のことでですけども、「教育基本法における定めは、形式的には通常法律規定として、これと矛盾する他の法律規定を無効にする効力を持つものではないけれども、一般に教育関係法令の解釈及び運用については、法律自体に別段の規定が無い限り、できるだけ教育基本法の規定及び同法の主旨、目的に沿うように考慮が払われなければならない」とした。ですから法令を制定するとか、作られている法律を解釈、適用する場合には教育基本法の規定や主旨、目的に沿うように解釈、適用し、あるいは法律を作っていないといけないということを最高裁自身も認めているんですね。その全国一斉学力テストは教育基本法に違反するようなものではなかったから、それを妨害したという行為は正当防衛になりません、こういう判断ではあったんですけど。つまり、何を言いたいかというと、単なる一つの条例でしょ、他の条例との関係でいくら基本条例といたって、他の条例を無効にするのはできないでしょ、最高規範性なんて出てこないんじゃないか、という風な考えに対しては全く同じじゃないかも知れませんが最高裁も法律の間で同じ法律であっても教育基本法という、名前もそうだけれども単に名前がついているからだけじゃなくて、中身とかですね、制定過程、どういう考え方で作られたかということからすれば、これは他の法令の一段上とまで言えるかどうか分かりませんが、他の法律はこの法律の主旨に適合するような扱いをされなきゃいけないということを認めている。という訳で、同じ条例の中でそういう位置づけされるのはあり得ないということはない。それよりは最高裁も一定で認めていますよ、と。少なくともそういう範囲で現在の法体系のもとでも他の条例に比べて一段高いというんですか、最高規範としての性質を認める条例を作るということは認められない話ではないということになりますよということですね。そういうような位置づけが与えられないといけない。ましてその自治体運営の基本原則を定めているんだから、基本原則を定めているのにいろんなことをやる時にそれと違うことをやりますよとなったら、それはなんですか、基本原則なんですかという話ですよ。ですから、そういう基本原則を作るからには他の条例よりもやはり一定優位に立つようなものなんだという風に位置づけられていないと、自治基本条例という扱いは認められないんじゃないかという考え方が有力になってくる。

それから次に*の2番目「多数自治体での制定背景」、これは先ほどもありましたし、これまた横山先生が前回お話をなさったと思うんですが、庁内研究会報告書の2ページにあります。地方分権改革というものが法律も制定されて進められている。これは結局、地方自治体が独自にいろんなことを決めて責任を持って実施していかないとけないところを広げていくんですよということ。つまり自治と

して、国がこのとおりにやさいということをやめていくよ、あるいはやめていけという話で、自治体のことは自分達の判断でやるということ。自分達の判断でやっていくという時にどうやって判断するかということきちんとルール化しておかないと容易じゃなくなりますよということなんですね。それから財政状況の悪化、これも極端に言えばどんどん右肩上がり、財政も豊かになってきた時だと、いろいろなニーズがある時に、順番づけはしないといけないかも知れませんが、あなた次を待ってねと言うだけで良かったんだけど、今はあなたのはあり得ませんからとか、もらっている人にはあなたのはやめますからとか言わなきゃいけない状態ですよ。そうなるのであれば、これはどういう基準でそれを決めるんだということ。待ってくださいというだけなら、不満は溜まるとしても、まだ我慢できる。なんであいつが先で俺が後なんだよと不満は溜まっても、次には来るわ、となるかも知れませんが、もう来ないよとか、この一つであとはもう来ることないよとか、もらっていたものを奪い取られるよという話になると抵抗はもちろん減茶苦茶大きくなる訳ですよ。そうするとやはり、なぜこちらには当ててこちらに当てられないのか、あるいはなぜこれをやめていくのかということ、どういう手続きで決めるんだということがきちっとしておかないと大変なことになってしまう。決められないということになってしまう。それから市民意識の変化。今まではおまかせ民主主義というのか、選挙で選ぶ時は私達が選びました、でも選んでお願いしている以上お任せしますと。さっき言ったように順番はちょっと不満あってもいずれ回してくれるでしょという時には済んだかも知れませんが、今はそんなのは通りませんよ。主権者なんです。自分達の考え方でやらせてもらわないと困る、あるいは自分達が参加して、自分達の考え方が反映される形で運営されないと納得できないという人が増えている。ということが背景にあるということで、実際にそのとおりにやさいんですけど、ただ、これは現実的にそういうことで必要性が高まっているということなんです。理論的に言えばそうなる前から実は必要だったんですね。地方自治というのは、地方自治体として自治権が保障されていたのは憲法制定後同じなんです。そうすると自治的には何かをやっていく時にどういうやり方をするんですか、というのが理論的には前から必要だった。ただ現実的に、特に地方分権改革前は、とはいっても各自治体が独自に決めていろいろやっていけることってというのは非常に限られていたもので、法律でこういうようにやれっていうことが、これは評価の問題なんですけれども、箸の上げ下ろしまで決めて指示してくるみたいな世界で、自主的にやっていきますよというのがどれだけのことをやれるんですかと、そんな小さなことをやるためのルールを一生懸命考えて決めたりしたってしょうがないんじゃないですか、と。こういう話になってくると、こういう自治基本条例の制定みたいなものはなかったですね。

ちなみに2000年に最初にニセコ町でできたと言いましたが、その前に何の動きもなかったかという、もちろんその前に神奈川県とか川崎市、逗子市あるいは群馬県、いくつかの自治体ではそういうものを検討したりしてはいたんですね。議会に案を作って提案されたこともあったんですけど、それはいろいろ政治的な問題もあつたりして、ちょっと逃げに走った部分もあつたかも知れませんが、制定背景としてですね、基盤が何しろ無かったので実現しなかった。初めて実現したのがニセコ町。前からきちんと、自治体がどういう理念、原理、原則に従って運営されていくべきなのか、あるいはして

いくということでは皆がまちをつくっているのかをはっきりさせることは、本当ならば必要だったんですけども、さっき言ったようなことから現実化はしていなかった。今度現実化せざるを得ないという背景があって、多くの自治体で条例を定めるようになったんですが、これまたもう一つ憲法ということに戻ると、日本国憲法もそうだし他の国の憲法もそうですが、例えば大統領制をとるか議院内閣制をとるかなどですね。自治体運営の基本ルールを定めるというのはその自治体がどういう風にやるか、うちの町は首長直接選挙、大統領を選ぶようにしましょうとか、日本の国のやり方と同じように議院内閣制的にやりましょうとかいうことを決めてルール化していくというのが本当なら必要なんですが、これは現在日本国憲法もそういうやり方は一つですよとしている。というのは、議院内閣制みたいなのはだめですよと、市長村長とか知事も直接選挙で選べと、議会も置けと憲法が規定しているので、どちらかにするかということを経済自治体で議論して決めようということは今日本の制度としてできない訳ですね。それから憲法を受けて地方自治法という法律で、またかなり細かく地方公共団体の組織について規定されている。例えば議会の議員数はどれくらいとか。全く無制約には決められなくなっているんですね。かなり細かなことまで法律で決めているということになります。

そうするとこれまた憲法が、条例でいろいろ自治体のことは自治的に運営するために必要なルールを決められるということは認めていますけれども、法律と条例でバッティングしてしまう、矛盾した内容のことが決められるということは当然あり得るんですけども、それは困っちゃうんですね。同じ住民が法律だったらこうだけど、条例だったらこうだよ、どうしたらいいのっていう話になってしまう。その時は、これは法律の方が優先しますという風にこれまた憲法は決めている訳ですね。そうすると、法律がこうやれと決めていることを条例でそうとは違うやり方を決めるということは法的にできないということになりますので、何を言いたいかということ、自治体運営の基本についてのルールを決めるとなったら、議会を置くのか置かないのかとか、首長をどうやって決めるのか、選挙で直接選ぶのか、議会が選挙で決めるのかとか。そういうことを決められない状態なんですね、今の日本の法体系のもとでは。自治体運営の基本的なことのかなりのことが憲法や法律で決められている。それと違うことは決められない、法的に。そこで結局、自治体運営の基本について条例でルールを決めるといっても決めることは何だっという話になると、国の法律で決められていない、あるいはどっちでもいいよとしているようなところでルール化しないとまずいですねというところを自治基本条例で条例化しているということです。

その時に憲法が地方自治権を地方公共団体に保障しているが、その憲法が保障している自治権って何だと。お配りした別紙2の2というところ「規定されるべき内容」という見出しのところの4行目「実際例」というところの次、「憲法は自治権を保障している」、その中核は団体自治と住民自治だという話なんです、団体自治というのは国から独立した団体としてその地域のことを決めて運営することができる。あるいはそれを具象化しないといけないんだと。そしてまたその団体がどういう風にやっていくかということはその団体に属している住民が決めてやっていけるんだ、この二つが憲法によって自治権として保障されているということです。その時、団体自治で国との関係というのはこれも多く

は法令で決められている形になっています。次に住民自治の部分で、法律で必ずしも住民が決めていない部分とあと選挙のことがあるんですね。さっき言った議会の議員数がどれくらいとか、一定の範囲の選択はできますけれども。そういう風に一定決められているんだけど、決められていない部分もあります。そういう部分の不十分なところを特に自治基本条例では多く規定しているという形になっています。

それから憲法は基本的人権を保障している訳です。これに違反するようなことは法律でも決められないし条例でも決められない。憲法が保障している権利を認めないよなんていう条例は作られない。基本的な権利は憲法で基本的人権を保障していますので、自治基本条例でまたそれとは別個に基本に関わる権利というのはそんなにたくさん出てこないんですね。一般に権利として多くのところが保障しているのは知る権利ですかね、自治体の条文で。憲法で保障されているという議論が有力ですけど、明示的に保障している。それから自治体の運営に参加する権利。これもある意味では憲法上で保障されていますが、明示的には規定されていませんので自治基本条例で明示的に規定しているものがあります。憲法に値するんだったら、表現の自由とか、教育を受ける権利とかを日本国憲法が規定しているように自治体ではどういう権利があるんですか、書いていかなきゃ変じゃないですかということになるかも知れませんが、憲法で保障されていてそれと矛盾するような権利を保障することはできないので、埋まっていない部分の少しを規定しているにとどまっている。自治体の憲法といいながら、決まっていることは憲法と言えるには不十分じゃないですかという感じを受ける方が多くいると思いますけれども、それは今言ったように本当に白紙から自治体を作っていく、そしてどういう風な組織で、どういうルールに従って運営していくのかということ全部条例で決めるという話には全然なっていない。実態として、法律的にも制約がある。じゃあ多くの自治体で自治基本条例としてどのような内容の規定、ルールが置かれているんでしょうかという、これは庁内研究会報告書の「規定されるべき内容」に書かれているところですね。これは先ほどもお話あったと思いますが、庁内研究会の方々が先行している自治体のいろんな条例とか学会の議論などを参照しながら、何を入れないといけないんでしょうかということをもとめてくださったものですが、そこにだいたい書かれているんですね。そこに書かれている訳ですが、ポイント的なことだけを繰り返しになるかも知れませんが言うと、自治体運営の基本原則を定める訳ですから、まずこの自治体はどういう理念、目標、どんなまちにするんだという考え方で運営していくのかというのが出てこない基本原則も出てこないということに通常なるでしょう。ということで大体そういうものを置いているところが多いですね。

そしてそういう理念、目標を達成する、あるいは実現するためにどういうルールに基づいて運営していくのかということを決める訳ですが、そのルールのうちのもちろん基本的な部分をまず決めるということになります。ルールの中の基本的なもの、基本原則。当然これが出てこない自治体運営の基本原則を定める条例にならないでしょう。抽象的な原理、原則だけ決めていけばいいかということ、それだと単なる理念条例に過ぎないという批判を受ける可能性も出てきちゃう訳です。もう少し具体化しないと、絵に描いた餅のようにですね、立派なものを作りました、それではい終りとなってしまいかねないので、

そういう基本原則を達成する、実現するためにもう少し具体的な制度、こういったものもある程度決めるというのが通常です。

それをどこまで決めるかっていうところで、先ほどもあったかと思えますし、前回の横山先生の話にもあったと思いますが、フルセット型という形でいくと、どんどん細かくなります。その細かいことは別にまた条例で定める、その個々の問題についての条例を検討していくうえでの基本的なルールを基本条例で作るとしているのが多いんじゃないかと思えます。コンポーネント型。つまりこれで完結するんじゃないなくて、この条例を受けてまたいろんな条例とかを作っていく、ピラミッド型。まずピラミッドの上をこう作りますよ、と。その次のところを作っていく時にどういう指針に基づいてやっていくか。総合的・体系的な自治体運営を実現するためには、個々の問題になった時にもうちょっと上位のルールとしてどのようなものがあるのかははっきりしていないと、あっちでやっていることとどうも見ていくと方向が違っているんじゃないですかということが生じてしまいかねない。そういうことを防ぐということが一つ重要なんだっていうことですね。

それで先ほども言いましたが、そのような内容のものだというのは当然最高規範としての位置づけが必要です。最高規範としての位置づけって何だっていうとさっきも言ったように、他のものが矛盾したら無効とすることはできないけれども、できている条例はできるだけそれに適合するように解釈・適用していく。もし矛盾しているというのなら改正するということをしていきなさいということが少なくても政治的には要請される。もしそれは無理ですよとなれば、自治基本条例の方を変えないとおかしい。無理なことを要求する原則を作っても、それは不可能を強いるルールというのは適切でないし、それは基本原則足り得ないでしょうと。すぐには実現できないけれども目標としてというのはあり得るでしょうけれども、それは無理だ、できないんだ、あるいはこっちの方をとって向こうは破棄するんだなんていうとそれは本末転倒な話になる訳ですから。基本原則が間違っていました、あるいはちょっと適切じゃなかったから変えましょう、これは後で見直しというところの議論にもつながっていくんですけども、そういうことをやっていくというのは、だから既にある条例も、これから作る条例も作る時はある条例を一応確認する、自治基本条例できました、今ある条例はこれに適合しているでしょうか、見直しておかしいところは直す、あるいはそれをやってみるとどうも自治基本条例の部分に問題あるなということが分かってくれば自治基本条例をまた改正する。ということを繰り返して行ってですね、次第に総合的・体系的に矛盾がないような法制度を整備していくということが必要になるんですが、そういうことを実現するためにやはり自治基本条例というのは一段上の条例なんだという位置づけがないと自治体運営の基本原則とは言えない、認めていないということになるんじゃないですかと。だからこれはやはりこういう位置づけが必要でしょうというのが多くの人の考え方なんです。もちろん、さっきも言いましたが法律で決まっている訳でもないですし、いろんな人がいろんな議論をしていく中でこういうものとなっていきますから、それがないと絶対だめだよと決められるところはどこにもないということなんです。この自治体としてはこれでいいんだと決めれば、それはそれで小樽市の自治基本条例はこうなんだ、小樽市民はこう決めたとすれば、法律的に許されない、そういう話ではありません。理

論的に変だということになるんじゃないでしょうかということなんです。

それで別紙2の表の一番下ですが、ちょっと今言ってきたことの確認なんです、理念・目標というのを置くよと。それをどういう風にやっているかということ、多くの条例は前文の中で、あるいはこの条例はこういう目的で制定しているんだという目的規定の中で、理念・目標を書くというのが通常であり自然な話ですね。それを実現するための基本的なルール、原則というのは何なのかということをおのところで書く。多くのところでまず入っているのは情報の共有。この中に知る権利だとかそういうことも入ったりしている訳ですが、それから住民の参加に基づく自治体運営。というようなことを大体のところはあげているんじゃないでしょうか。それ以外にも基本原則としてその条例によってあげられているものはあります。そういう理念・目標を達成するために必要な基本原則を具体化するという制度、それは自治体によりますね。少し多様なところがあります。

情報共有というのは情報公開が中心のものになりますけれども、情報共有を実現するためにはいろんな仕組み、例えば情報公開なんていうのはこれはもうかなり一般化していると思われまね。小樽市でも条例が既にありますし、国も法律で情報公開法を作っています。9月15日の新聞だと9月1日現在で情報公開条例を持っていない自治体は、日本全国で三つの町村しかない。そのうちの一つが檜山管内乙部町、あとは福井県、沖縄県の町村で三つ。そのうちの二つは本年度中にも条例を制定する予定なので、乙部町だけになる。情報公開条例がない町村。こういう状態。総務省は、制度はほぼ浸透したとしているという記事が出ていましたけれども、そういう意味では一般化した。ただ、その情報公開条例というのはほとんどの自治体が持っているということなんです、そしてまた法律もできているのでかなり内容的には共通性がある訳ですが、情報公開条例だけで十分かということ、ご存知かと思えますけれども近年ですね、公文書管理法という法律で文書管理について規定しました。外務省の非核三原則について密約という問題がありましたけれども、文書公開する制度を作っても文書の作成と保管とかですね、そういうことのきちんとしたルールがないと、実は情報公開条例だけでは完璧じゃない。無くなった情報について開示しようがない訳ですね。それから文書化しなければ情報はありません。頭に入っているだけではいけませんし、情報公開条例ができる前に大量の文書が破棄されたというような話もあるんですね。条例を作る前に本当は文書管理条例とか法律を作って、まず今あるうちのこういうものは廃棄しちゃだめだぞとかしないと本当はいけなかったのかも知れないですけれども、そういう基盤が無かったから、ただ情報公開条例を整備しようとなった。やっていくといろいろな問題が出て、そもそも管理のところをちゃんとしないと成り立たないよと、いろんな情報共有の原則を定めてそれを実現するための制度を決めていくよと、じゃあ情報公開条例が既にあるじゃないですかと言われればその通りです、あるけれどもそれだけで十分なんじゃないかと。情報共有の原則はどういう原則を定めるか、その原則に適合するように、あるいはその原則を実現するような制度をさらに整備していくということが自治基本条例で規定されればやっていかなきゃいけない。それをやっていこうというのが多くの自治基本条例制定の目的ということではある訳なんです。

あと住民の権利としてはさっきちょっと言った話ですが、もう一つちょっと問題なのは責務ですね。

住民の権利と責務も規定しているところが多いと思います。これは議論になるんですけども、というのは法令というのは公権力の側の権力の発動を縛る、制約するもので市民のそれを縛るというのはおかしいという議論なんですけど、おそらくここでもそうだと思うんですけども、多くの方がいろんなところで広い意味でのいわゆるまちづくりですね、広い意味では皆さんいろんな活動をして、それは小樽のまちづくりの一つ、街路を整備するとかそういうことだけじゃなくてソフトも含めたまちづくり、いろんなところでそうやって活動をして、行政と対立するところもあるでしょうけれども、協力しながら協働をしていく中で、住民にもいろんな人がいますから非常に要求するだけとかですね、義務を果たさないで権利だけ主張するとか、そういう人がいて苦々しくとか、本当に困っているとか、そういう方もたくさんいる訳ですね。そういう中でやはりきちんと単なる権利だけではなくて責任もあるんですよ。自治の担い手なんですから、権利も義務も、義務というのは強いから責務くらいにしているところが多いと思いますが、入れているところが多いと思いますけれども、ちょっと議論もあったりする時はあります。

中心は首長、それから職員の責務。それは結局広くいろんなことを、行政運営をどういう風にやっていくか、行政運営のルールがここで決められる。ここが一番多くの組織編成や財政の仕組みなんかもある意味ではこの行政運営のルールのところの一つという風に位置づけてもいいかも知れませんが、あと結構多く入っているのは他の自治体、あるいは国との連携協力。小樽市でも札幌市と接しているし、逆は余市町と接しているところがある訳ですよ。例えば銭函の風車でしたか、これは小樽市なんですよ。だけど小樽市の市民の人にいろいろ説明会とかやって納得してもらって済むかといったら、それはもうすぐそばは札幌市でしょう。札幌市の方で札幌市長も関係住民だか、関係自治体だと言って、小樽市長さんに確か業者というか、作ろうとしている人に札幌市の方にも説明会をやってくれと言ったというのがある訳ですけども、これはやはり小樽市の中だったら自分だけでやっていいという訳にはいかないですよ。それは逆に札幌市でも小樽市と接したところでこれは札幌市なんだから小樽は関係無いっていう話でやってもらっちゃ困るよ。それはやはりお互い様で協力しないといけない。ある意味では当たり前かも知れないですけども。物申さなきゃいけないところはきちっと物申していくというようなこととかを規定しているところが多い。国との関係では必要なことを提言していくと入れているところもあります。多様と書きましたけれどもいろいろある訳ですが、一般に多くのところで規定されている内容としてこんなところがあります。

それであと住民投票と書きました。庁内研究会報告書の7ページなんですけど、これも結構いろんなところで耳に入ってくると思いますけれども、これも入れているところが多いと思います。ただ昔は、昔というのは住民投票が制度化されている時にちょっと議論がありました。議論がありましたというのは日本国憲法とそれからそれに基づく法律で間接民主制を採っていて、選挙で選ばれた議員が法律上権限を持っているという中に住民投票で多数はこうですからといって議会はそれに従わなきゃいけないよとか、首長はそれに従わなきゃいけないよということは法律的に許されることなのか、とかですね。あと例えば首長と議会が対立している時に首長が、これはどうも住民は自分の方向を支持しているという感

じで、じゃあ住民投票をやって、はい多数は私の考えに賛成しているので議会に対して「ふざけるんじゃないよ」みたいになってしまう、そういうのは制度として想定していないという議論もあったんですけど、これは一応法律的に認められないんじゃないかという議論もあった。

現在では住民投票自体はもちろん許されないものではない、ただその結果に拘束されるとするとちょっとこれは、法律上首長と議会に与えられている権限を法律上でないところでそれ以外やらせませんよということを決めるということになり、ちょっと問題があります。というのは今でも有力なので非拘束的なものというのは問題ないでしょう。法律的にということですよ。もちろんそういう結果が出れば政治的にはですね、これは大きな意味を持ちますから、首長さんにしても議会にしてもそれに反する方向のものをやっていくというのは相当大変ではありますけれども、しかし住民投票もこれまた難しいですと、住民の意思は何なんだということきちんとして出すというのは実際難しいと思うんですよね。

例えば、近年の合併なんかはですね、いろんな要素全部を皆が分かってないといけない訳なので、南幌町なんかはですね、町長さんが合併していかないとやっていけないと思っているけれども住民投票をやったら反対が多数になったと。あれは法律で認められた制度なので先ほど言ってきたようなところはちょっと、拘束性の問題とか法律上の問題が出てくるという話じゃない。法律的に根拠がないのも実は結構問題だったりするんですよという話をさっきしたんですが、だから制度化できても結構難しいところはある。

実際、僕はちょっと分かりませんが、資料に苫小牧市の条例があるのは、一番最後のところに苫小牧市のホームページの自治基本条例なぜなに教室などがおすすめと書いたから配ってくださったと思うんですが、これは分かりやすく自治基本条例とはどんなものか、自治基本条例ができたらどんなことが変わるんだとか、実現するんだとか分かりやすく書いてあるものだと思っておすすめだと書きました。苫小牧市でもこの自治基本条例ができた後いろいろ実現していること、条例を作ったり検討したりしているみたいですが、住民投票についても委員会みたいのを作って検討しているみたいですが、確かまだ実現していないと思うんですけれどもね。ホームページを見た範囲では実現していないようです。どういう制度を作るかとなったら結構難しい。

あと次、見直し規定。これもまた多くの条例で見直し規定を入れていて、大体4年とか5年とかを越えないところで見直しをする。これも時々あるんですが、最高法規だというのにそんな4年毎とか5年毎に見直すのは何なんですかと、おかしいんじゃないですかと、それだったら見直し必要のないものきちんと検討してそれから作らないと、特に日本国憲法なんて今まで一回も改正されていないということからしても、憲法なんてそんな改正するような話じゃないでしょという風に考えている人が結構いらっしゃるんですね。

これも実は、憲法も何度も改正しているところは普通にあるんですね。アメリカ合衆国も改正しています。全部ひっくり返して改正ではなくて部分部分の改正ですね。日本の場合は非常に改正手続きも大変になっていて、そう簡単に改正できないようになっていることもあって一回も改正されていないんですが、世界的に見れば国の憲法だって結構改正されているところがあります。

それから今までお話してきた中に触れたかと思いますが、まだこの自治基本条例としてどうい
うものがあるべきものなのか、まだ確立していない部分もたくさんある。それから、運用していく中で
いろいろまた見えていなかったものが出てくるのも当然だということからですね、完全なものが見つかる
まで作らないよということになると、いつまで経ってもできないということになってしまう。まず一
歩だと。

ニセコ町の場合有名なのは、育てる条例なんです。実際さっきも言ったように改正をして、議会が入
っていなかったのを議会が入る形で改正した。それからまたさらに次の改正に向けて検討していく訳で
すが、そのまた検討というのも条例そのものの検討ももちろんする訳ですが、条例に基づいていろいろ
運営しているものをチェックする。その中でこういうやり方はまずい、そのためにはこういうルールが
必要なんじゃないかというのが出てくると、これは場合によっては自治基本条例の中に入れるべきだ、
あるいは自治基本条例ではないけれどもその下のある事柄については条例として決めていくとか。見直
しというのも条例そのものの条文の見直しという話じゃなくて条例に基づく自治体の運営をチェック
する、条例に照らしながらチェックする、その結果必要などころがあれば改正する。そういう主旨です
ね。

ですからちょっと違和感があるかも知れませんが、必ずしも国の憲法レベルでもあり得ないとかおか
しいという話ではないかも知れないし、自治基本条例というものは日本の中でのいろんな制約の中で
できている訳ですから、当然修正していかざるを得ない部分はあるのではないかと。必然ではないかとい
う風に思われますが、ただこれも考え方があるかと思います。

次は議会との関係ですけど、これは報告書の8ページになりますが、議会がないと自治基本条例と呼
ぶに値しないというのが自治基本条例としての位置づけですが、ただ言うまでもないですけど、条例
は議会が制定するんですね。前回ご質問あったかと思うんですが、議会が帯広市とか条例に入っていな
いところがあるのはなぜかというのは、自治体によっていろいろな事情があると思いますが、ごく一般
論でいうと、情報公開条例はさっき言ったように現在では三つを除いて日本全国ありますよという話で
すけれど、最初に日本の中で条例できたのは1982年ですかね、山形県金山町という町ですけど、
神奈川県が実質最初に検討を始めて、制定したのは同じ年なんだけれども、金山町が少し前に滑り込ん
で一番になったんですけど、それが1982年。国の法律ができたのは10年前くらいですかね。9
9年か2000年というところですね。82年に日本で初めてできてまだ30年経っていない訳ですね。

それができてからどんどん多くの自治体で条例を作っていく時に、議会のところの情報は、当然住民
からすると何も変わらない、そっちの方を出してもらわないとちゃんとした町の、市の、あるいは県の
情報公開にならないじゃないかという話に当然なる訳です。でもこの策定委員会もそうなんですが、市
長が自治基本条例を作るべきだと、それについて検討していただきたいということで我々選ばれて委員
になっている訳ですよ。市長がこういう風にやっていくということを市民の方とか学識経験者、いろ
んなところで活動されている方、利害関係者の方々の意見を聞いたうえで良い条例を作りたいと。制定
するのは議会ですけど案を作るのは首長の側。その首長がこれどうですかと議会に諮った時に、議会

についても決めてあなた達のところもこういう風にしたらいいんじゃないですかと出してくる。それは余計なお世話だと。うちのことはうちでやりますよと。今じゃないですよ、20年とか前に情報公開条例を多くのところが作っていた時。もちろん議会の方も当然必要だよと、一緒にやってくださいよと言う時もある訳ですけど、議会と首長の間にはいろいろありますからそういう場合ばかりとは限らないですね。それから別に悪くなくたって人のことを口出すのは普通の生活ではあまり、ということがありますので、やってくださいと言われてれば一緒にやらせていただきますよとなるが、言われてもいないのにこっちで作ってあなたのところはこうしたらいいんじゃないかと出すというのは反対する人が当然いる訳です。

というようなこともあって、なかなか議会のことについて首長側がなんだかんだ決めるといのは私もよく分かりませんが、外にいますので、どうもそういうものであったようですね。現在でもそれがまるで無くなった訳ではないんだけど、というようなことで議会との関係も伺いながら、状況によっては議会のところは入れる。まずいというのは実現しなくなるという頭があるので、いろんな関係で入れていく。逆に多くのところで議会自身が、栗山町のように議会基本条例でしたか、ということで議会自身が基本条例を作っているところも増えているんですね。そうすると、別々なら変じゃないかという話にもなってくる。まずはという時には市長の側でいろいろやることについておかしくなければ文句は言いませんよ、俺達のことも言ってくるんだったらそう簡単には認められませんよってというようなことは、一般にはある。たださっきも言いましたが、自治基本条例というからには議会もないと名ばかりの自治基本条例ということになってしまうんじゃないですかということもあります。

ただ結局、実現しなくなるよりはまず一歩、ここの部分だけでも進めた方がいいと、進めていく中で結局、議会も必要だと議会自身が思ってくるというやり方も当然あると。これは理論的にどうだということだけでは決まらないという話です。

それから策定委員会なんですけど、まさに自治体運営の基本原則を定める、自治体の憲法という風にも呼ばれるべき条例な訳ですから、そうすると普通の条例と同じような作り方では適切ではないんじゃないか。ある特定の問題だけじゃなく全部に関わるものですから、あらゆる市民の総意のようなものが本来ならばないとおかしいということになる。ですからできるだけ多くの人の意見を反映した形で、まさに小樽市の基本条例として必要なんだよねというのが市民の多くが思っているっていう風な形でないとおかしいよ、とこういうことになる。理屈で言えばそのとおりですよ。それをどうやって実現するかという中で、フォーラムを開いたりだとか、各町内会で説明会を開いたりだとか、意見を求めるだとかしていくという、いろんな自治体でいろんな試みをしている。ただ限界は当然ある訳なので、住民投票のようなものを作って決めるべきであるという意見はある意味で正論なところなんですね。それで住民の少なくとも過半数はいいぞと言ったものでないと自治体運営の基本原則を定めるなんてできないしよということがありますが、現実になかなか難しいところがあって、さっきも言ったようにそこで見直し規定を置いておかしいところは見直していくと。そういうのが見つかるまで作らないというんじゃないで、まずできるところからやっていくというのが大事なんじゃないかと私個人には考えています

し、多くの自治体でも一定の範囲で取り組みながら一定のところで「割り切る」という表現は適切でないかも知れませんが、これくらいまでで限界じゃないかというところでの市民への広がりですね、広げ方といますか。その時に職員の巻き込みが重要であると書きましたけれど、これは「おわりに」のところの3行目にも書きましたけれど、市民とともに職員の意識改革運動でもあると。さっき言ったようにまず前進させて、運営してまたそれを前進させる、住民自治をできるだけ実現する、充実する、発展させるという運動の出発点なんだという現実がある。

ですからさっき言ったように、機が熟すのを待っているのではなく、動くことによって少しずつ熟していく。また一定熟したところがあって不十分なところがあれば修正する。修正して一歩進んだところを作って、こういう風にあるべきだというのを作ってそこに向かってまた動いていく。この反復運動というんですかね。そういう風にやっていくというものではないか。前回質問で、できて何が変わるんだろうかということがあったかと思うんですけど、非常に自治基本条例を検討していく時に多くの人から出る質問で、聞かれると困っちゃうこともあるんですが、「おわりに」の4行目のところですね、前回横山先生もじわじわ効いてくるものなんだというお話があったかと思うんですけど、そういうものなんですね。5行目に「『目に見えない条例』これこそがまちづくり基本条例の本質と言えた。」と「わたしたちのまちの憲法」という名前の本、ニセコ町ですね、まちづくり基本条例を作るまでの過程を本にしたものがあるんですけど、これにそういう表現があるんですね。「これはニセコ町民がこれまでに積み上げた自治の風土を明文化したものがこの条例であり、その風土に実際に触れなければ分からないもので、従って明文化された条例が実際にどう生きているのかはまちの情報を共有し合う中で、ニセコのまちづくりに実際に参加しなければ得られない感覚である。」

さっき言ったように条例を作ってできて終わり、ポイ捨て条例を作ってそれに違反したら処罰すると、これができたらポイ捨てはできなくなるんだよと、これははっきり分かる。そういう種類の条例じゃないってことです。たださっきの例で言えば、一つは情報公開条例がないところで作らなきゃいけない、でも多くのところであるから、あるじゃないか、何も変わらないじゃないか、これができてもと。そうかも知れないですけど、ここで書いたのは苫小牧市のところですね、変わった例、変化があった例。苫小牧市で自治基本条例が2006年に制定されました、その条例の第30条で住民自治推進会議というのを置くとなった。今は置かれています。設置されました。それも条例ができて変わった一つですね。その自治基本条例の第5条で市民参加推進のための制度を設けるものとして条例を別に定めるとしています。自治基本条例が別に条例を定めるというのなら、それに従って条例を作らなければならない。ということでこの市民自治推進会議でも検討されて、2008年に市民参加条例というのが制定された。その市民参加条例では市民政策提案制度というのが創設されています。市民参加条例でそういう制度を作った。こういう政策を実現すべきじゃないかとか、やったらいいんじゃないかという提言を市民の方ができるといって制度が条例上創設された。提案されたら検討して、こういうところは実現できます、こういうところは実現できませんとなるが、ただ2008年に条例が制定されてまだ2年ですけど、1個しか成立した提案がないんですね、ホームページでは。でも変化の第一歩ですね。ただこういうのが

ありますよと、何が変わるんですかという具体的に自治基本条例でこういう風に作ると決めたらそれは作らなきゃいけないから変わりますよという話があります。全部具体化する訳ではないので、いろんな制度を実施して動かしていく中で自治基本条例ができることによって少しずつ変わっていく。じわじわと効いていくという横山先生のお話がありましたように。いろんな町によって違うと思いますけれど、私が関わった市では、情報公開条例なんてどうして必要なんだという、その制定の過程の時にですね、そういう話を出される人が結構いました。情報を見ることができるようになるんですよと言うと、今でも議員に頼んで見れるよなどと言われることもあった訳ですけど、今ももちろんそれで済む場合もたくさんありますけれど、実は情報を全部出している訳じゃないなどと、いろんなところが出てきている訳ですよ。法律で制度ができていから見えるようになったということが、定着したから分かるけれど、最初は変わるんだなというのは分かるけれど、それがどうなるのかというのは必ずしも分からなかった。動いていったら、これがあるからこれができたんだ、そういうのが小樽なんかでもいっぱいあると思う。

ただ札幌市なんかホームページを見ると、市民自治推進というページに自治基本条例が載っていて、自治基本条例制定後にそれを実現するためにこういうことをやっていますよということが書いている。自治基本条例ができたから変わったというのか、極端に言えば自治基本条例ができなくてもそういういろんなことはやっていこうということで動いていかなきゃいけなかったものもたくさんあるんじゃないかという気がしますので、自治基本条例ができたから変わったのかと言われると確かに形はそうだけれど、逆に言えば機が熟したから自治基本条例もできたしこっちもできたんだという話。これもちょっと難しいけれど、ある町の関わった自治基本条例で、市民参加条例のようなものを作るということを規定に入れるかどうかということで議論になったんですね。結局それは実現性があるのかを確認して、これができる後は進めていく予定ですよという話があって、じゃあ条例の中にきちんと別にそういう条例を定めるということを規定した。自治基本条例ができたから形の上では次の条例ができたんだけど、その条例を作る予定だったというものを、あるいはできるものを入れたということですね。だから自治基本条例ができたからできたというよりは、できるものを自治基本条例に入れた。

自治基本条例ができたなら何が変わるんでしょうかという、なかなかちょっとうまく説明をするのは難しい。じわじわと効いてくるのは間違いない。目に見える例として一つ見つかったものにこういうものがありますよというものだったんですけど、そういう風に変わるんだなと納得いただけるのかは分かりませんが、例としてはこういうものがありますということです。ある意味でもっと分かりやすいものとして、この「なぜなに教室」とか「さんかく長屋のかわら版」というのがホームページで見れるんですけど、落語のようになっていて分かりやすいところもあるので興味を持たれた方は見ていただければと思います。

道新の9月9日の小樽後志版のところで「四選不出馬 検証山田市政」という連載があり、読んだ方もいらっしやるかと思うんですが、その連載の5回目で、見出しが「市民と行政 協働推進道半ば」というものです。そこで取り上げているのは病院の移転問題などで、最後に「保護者の一人は『私たちとの話合いは何だったのか、意見を聞くだけなら最初からきちんとそう伝えてほしかった』とため息をつ

いた。」と。その次に「市民を代表する議会との議論とともに直接対話を重ねた市民の思いをどのようにして意思決定に落とし込むのか。4選不出馬会見で山田氏は『市民参加は言葉で言うほど簡単ではない』と実感を込めてつぶやいた。」とあるんですね。だから基本原則はこうだと決めても、それをどうやって具体化していくかはそう簡単ではない。具体化していくためにはもう少し市民参加の原則というのを掲げて、その原則のための基本的なルールを決めて、それを受けてさっきの苫小牧市では政策提案制度なんてありますけれど、あとパブリックコメントとかを実行しているところもあると思うんですけど、それを進めていくために作る。それが全てじゃないですけど、そういうものが大きいと思うんです。答えはある意味ではないが、先進事例はたくさんありますので参考にしながら小樽市で市民自治を推進していく、市民の意志に基づくまちづくりを実現するための基本的なルールとしてどういうものが必要なのかいうことを検討していかなければいけないと思います。

(以下質疑応答)