

自治基本条例施行記念フォーラム

～輝く明日のまちづくりはわたしたちの手で～

1 目的

岸和田市自治基本条例とそれに伴う関連条例（意見聴取、審議会等、住民投票、外部監査）が8月1日に施行された。岸和田市にとって自治基本条例がどういう意味を持つのか、どんな特徴があるのか、自治基本条例の施行によって岸和田市の何が変わるのか等について、市民にできるだけ理解してもらえようという目的で講演とシンポジウム形式で、わかりやすくPRし、認識を深めてもらい、市民自治都市の実現に向けて新たな一歩を踏み出していこうというものである。

2 概要

- (1) 日 時.....2005年8月27日(土)
13:30～16:30
- (2) 場 所.....岸和田市立福祉総合センター
1階大会議室
- (3) テーマ.....岸和田市自治基本条例～輝く明日のまちづくりはわたしたちの手で～
- (4) 内 容.....以下のとおり

第1部 基調講演

- (1) テーマ：自治基本条例と市民参画・協働
- (2) 講 師：山口道昭氏（立正大学法学部教授）
- (3) 休憩

第2部 シンポジウム

- (1) テーマ：岸和田市自治基本条例～輝く明日のまちづくりはわたしたちの手で～
- (2) 出演者：山口道昭氏（立正大学法学部教授）
松村信夫氏（大阪弁護士会弁護士）
原 昇氏（岸和田市長）
上野谷加代子氏（桃山学院大学社会学部教授・コーディネーター）
- (3) 質疑応答

3 第1部：基調講演「自治基本条例と市民参画・協働」記録

市長（原 昇）

皆さん、こんにちは。

ただいまご紹介いただきました岸和田市長の原昇です。台風が横を通ってくれましたが、また暑さがぶり返してきました。非常に暑い中、またお休みのところ、きょうは岸和田市自治基本条例の記念フォーラムにこのようにたくさんのご参加をいただきましてまことにありがとうございます。

本日のテーマとなっております自治基本条例は、岸和田市の憲法とも言われております。本市ではこれまでのさまざまな市民参加の取り組みに取り組んできましたし、まちづくりを進めてきました。私の公約の市民参加のまちづくりをしたということですから、この条例づくりに当たっても、公募の市民委員の皆さん方に白紙の段階から約1年10カ月をかけてご苦労いただいて、この基本条例をつくっていただいたわけです。

そして、この自治基本条例が昨年の12月議会で可決され、その後、関連する条例が去る6月の議会で可決されまして、自治基本条例と関連する5つの条例がこの8月1日から同時に施行ということに至りました。



本日はその施行を記念して自治基本条例の策定に学識経験者として携わっていただき、さまざまな視点からアドバイスをいただいた、またご指導いただいた山口先生、松村先生に、そしてきしわだ都市政策研究所理事長としてご活躍いただき、またご指導いただいた上野谷先生を迎え、岸和田市にとって自治基本条例をどういうふうに市政に生かしていくべきなのか等について話し合うとともに、岸和田市が市民自治都市の実現に向けて新たな一歩を踏み出していこうとするものです。これからの岸和田市について皆さんとともに一緒に考え、そして検討していただければ非常に幸いです。どうぞ最後までご協力をいただき

ますようお願い申し上げます。ありがとうございます。よろしくお願いいたします。

司会（企画課長）

それでは、早速ですが、基調講演に移らせていただきます。

基調講演をしていただきますのは、今ご紹介いただきました立正大学法学部教授でいらっしゃいます山口道昭先生に基調講演をしていただきます。山口先生におかれましては、元川崎市役所の職員をされておられ、地方自治の現場でご活躍をされ、その上で立正大学の法学部の方へご就任されています。

それでは、「自治基本条例と市民参画・協働」というテーマで先生にご講演いただきますので、よろしくお願いいたします。

講師（山口道昭）

こんにちは。

ただいまご紹介いただきました山口です。立正大学というのは、本部は東京都にあるんですが、法学部については埼玉県にあります。私が住んでいるのは神奈川県で、直接この岸和田市とかかわったのは今回が初めてでしたし、また、それ以前、何か特別な知識があったのかというと、これまたなかったわけです。ひょんなことからこちらの方に参りましてこういったお手伝いをする事になってきて、その辺の経緯についてはもしかしたらこの後のシンポジウムで出るかもしれません。

今回、自治基本条例ということですが、言葉は自治基本条例といっても違った言い方もあるわけで、ある意味、私は、それについては思い入れもあったわけです。最近では自治基本条例、少し前はまちづくり基本条例というふうに言っています。もう少しさかのぼってみると、都市憲章というようなことを言った時代があったんです。都市の憲章。英語で言うとチャーターなんです。憲法に近いような憲章なんです。一般の条例よりも少し違った条例であるということで憲章と言っていた時代がありました。そして、その都市憲章を日本でつくろうと最初に言い出したのが川崎市、川崎市役所だったんです。

それは随分昔の昭和40年代の頃でした。当時川崎市というのは公害がひどく、大気汚染の問題もそうですし、また、海の汚れ、河川の汚れ、多摩川なんですけれども、そういったものが非常に汚れていた時代がありました。もちろん国の方でも大気汚染防止法だとか水質汚濁防止法だとか

いったものをつくっていったわけですが、そういった基準が産業界に配慮したものであったというようなことも言われ、緩いものでもあったんです。

その結果、川崎も結構細長くて、住宅地と海側の工業地帯とあるんですが、私の家は工業地帯にあり、周りを見ると、工業、公害によって、結構柔道なんか一生懸命やってた少し上の先輩なんかもいたんですが、インターハイだとか行きたいと思い、ランニングしてる最中に汚れた空気吸ってますんで、そういった大会に出るのを断念したとかいったこともあります。クラブ活動で結構ランニングっていうのは基礎的なものだから、天気の良い日にランニングをすると光化学スモッグにやられてだめだからこれはちょっと無理なんだと、やらない方がいいよと。本来運動するのは体を強くするためにやるわけですが、そういったものはできないような状況だったんです。

また、海の方で釣りをすると奇形のハゼ、背中がぐにゃっと曲がったようなハゼがとれたりしたわけなんです。そうしますと、これは何とかしなければいけないというふうに思うわけで、国の方がしっかり規制をしてくれないのであれば自治体のみずからやるべきだということだったんですね。

少し前に廃止されてしまった法律ですが、公害関係の法律があって、公害被害者に対する補償をする法律の仕組みがありましたが、そのモデルとなったのが、川崎市の条例だったんです。が、補償するためには財源がなければいけません。その財源を企業、原因者からお金をいただいてそれを補償の財源に充てるといったことを考え出したのが川崎市でした。これは個別の施策ですが、その基礎となるような、こういった問題は公害だけではなく、福祉の問題、環境の問題もそうですので、そういったものをひっくるめたものを都市憲章という形で作っていきたいといったことを考えたのが昭和40年代の半ばぐらいのことでした。

ところが、国からすればそういったことを自治体で独自にやっていくというのは国にけんかを売ってるのではないかと、当時はもちろん、自民党政府と当時革新自治体と言われたようなことで、まだ社会党だ共産党だって元気な時代でありましたんで、けんかを売ったんだと思うんですね。売られた方はそれで楽しいわけではないということもあり、結局、都市憲章条例というものはつぶれていったわけでした。それができなかったんですが、個別の施策については別途条例によって

進めていくということをしていきました。

私は、一人の市民というか、まだ中学生、高校生ぐらいだったんですが、そういった取り組みが基礎にあって、大学を出てから市役所に勤めるといったことにもなり、結構私の個別の生まれ育ちというか、そういったところにつながっている条例なんです。それがその当時にはできなかったわけですが、時代が変わり、地方分権の時代ということでこういったものができ、非常によかったというふうに思っているところです。それが自治基本条例前史というようなことで、今の自治基本条例ではなくて少し前のものですが、そういったことも少し頭に置いていただければできた条例の価値というものがわかってくるというふうに思います。

自治基本条例と市民参画・協働

あとレジュメに基づいてお話をしたいと思います。タイトルは「自治基本条例と市民参画・協働」ということで、市民の参画、それから協働といったものがこの自治基本条例をつくる際にもキーワードになったし、またできてからもキーワードになっていくのではないかといったことでこういったタイトルをつけさせていただきました。

1 自治基本条例の位置付け

(1) 「まちづくり基本条例」と「自治基本条例」

そこではまちづくり基本条例と自治基本条例ということで、実際そのまちづくり基本条例という名称で条例ができたのは平成12年のことです。5年ぐらい前で、条例としては初めてでした。北海道ニセコ町なんですね。もちろん昭和40年代ぐらいの保革対立の時代ではなく、今、最近は大政党とか言ってますけど、当時に比べれば穏健な対立なのかなと思っているところで、それほど国とけんかをして条例をつくるという時代ではないかなと思っています。そこで初めてこういった条例が北海道でできたということです。

しかし、ニセコ町の場合も、これも二面的な問題があり、1つは、まちづくり基本条例という名称にしたということは、これは少しやっぱり国に対して遠慮しているわけです。自治基本だといいますと国に対してけんか売ってんのかというところの方が発生する面もありますんで、その名称はちょっとやめようよということで、もうちょっと穏健なまちづくり基本条例といった名称にしたというのが第1点目でした。

しかし、国の法律の枠内で何かをつくるんであ

れば何も自治体が条例をつくる必要もないとも言えます。あえてつくったんだから、やはりそれは国の法律の体系の中では不備だからこういったものをつくりたいといったことがあるかと思えますんで、一部、けんかを売るところまではいかないけれども、多少、国の考え方と違ったものをこの条例の中に埋め込んでいきたいといったことを考えてたと思います。そしてそれができたわけですが、もともとまちづくり基本条例というものがあっても、冒頭に申しあげました都市憲章、都市憲章条例に連なっているものですので、やはり国との摩擦というものは多少はあるということは考えておかなければいけないものだったと思います。

そうしますと、こういったところで国と摩擦が起こってくるのかということなんですが、これが法令の自主解釈ということなんです。自治体の条例は憲法や法律に反してはいけないというのは、これは当然のことです。しかし、法律というのは細かなことまで書いているわけではないわけですね。環境に配慮しなさいといったことが書いてあったとしても、環境にどうやって配慮をするのか、どの程度の有害物質を排出したときに環境に配慮したことになるのかならないのかといったことは、これは解釈になってくるわけです。その法令の解釈といったものをどのようにしていくのかといいますと、これは自治体でも解釈してよしいんではないかということなんです。もちろん結構国の法律、国会でももちろんつくってはいますが、その案は省庁、内閣で作りまして、それを国会に提出しているんで、その案をつくった省庁の職員にしてみれば、この法律というものはこういったことのためにあるんだといったことは言えると思うんです。しかし、それを受け取って実際に自治体の現場で執行する際には、国の言っているとおりにしたんでは、ちょっと市民生活を守ることではできないんじゃないかといったこともあると思うんです。そういったときに、自分たちの考えたやり方という部分が法令に反するのか反しないのか、国の法律はこう書いてあるんだけれども、違った見方をすれば法令に反したことにならないんじゃないのかなといったことがあるかと思えますんで、そういった取り組みということをしていったらどうなのか。ただ、それを職員が勝手にやったんでは困るわけで、自治体として、市役所としてある一定の考え方を確立する必要があるんじゃないか。その基準というものが、自治基本条例に基づく基準なんだというふうになってくるのかなというふうに思います。そこでそういったものをつくろうといった動きがあって、

岸和田市では現実につくられたといったというふうに思います。

(2) 自治基本条例の内容

次の項目を見ていきますと、自治基本条例の内容というふうには書いてあります。ここは、岸和田市の自治基本条例ということではなく、一般的な自治基本条例、岸和田以外のもも含めて自治基本条例ではこういった内容を含んでるのではないのかといったことを、ここでは少しお話をしたいというふうに思います。

多少復習的なことを言いますと、地方自治というものは住民自治と団体自治から構成されてるというふうに言われます。住民自治というのは市民が自分たちの自治体、市役所をどうやって運営していったらいいのかといったことを決めていくわけです。住民がみずから自分たちの政府、これは市役所なんです、その仕事のやり方を決めていく。これが住民自治の問題になります。あともう一つは団体自治で、これは住民自治の結果として、市役所でこういうことをやりたいというふうに決めたとしても、それが国の法律に違反をしてしまうということになればそれはできないというふうにされてしまうわけです。そうしますと、団体が国だとか大阪府だとかから一定の独自性を持って、また行政運営についてあれこれ言われないという独立性がないと、これはみずから住民自治をすることもできないのではないのか、そんな関係があるというふうに思います。もちろん市民の自治を保障するために、法律でも後押しをしているわけです。いろんな法律があるわけなんです、その根本的な法律が地方自治法という法律だと思っています。そのように考えますと、地方自治法というのは自治を守る法律であるということが言えると思うんです。地方自治法によって市役所の自治は守られている、そういう面がありまして、これが一番大きな面だと思います。

しかし、その地方自治法というのは一面では自治体の自治を制約しているということが言えるかと思うんです。例えば、最近構造改革特区というようなものが国の方で認めてもらえれば、自治体が個別の法律の枠を外れているんなことができるということを言ってるわけなんです、じゃあ地方自治についても構造改革特区で何らかのものを認めてもらいたいということを考えたんです。埼玉県に志木市という市があるんですが、あそこの市長さんがもうかわっちゃったんですが、かわる前の市長は、構造として地方自治の解放特区というものを国の方に申請をしていました。その中には、市長は要らないのではないかと、非常

に過激な発言なんです。議会の議員の中から代表者を選んで、そこが行政を執行すればいいのではないのかと、そのように考えれば、その中で、議会の議員の中で、シティマネジャーというのを選任しまして、それに執行権をゆだねていくというようなやり方なんです。結構アメリカ、ドイツ、イギリスとか、そういった他の国ではそういったものがあります。ですので、日本でもそういったことをやったらどうなのかという考え方、発想としてはあり得ると思います。

さらに国では、議院内閣制で、議員の中から内閣の総理大臣になるっていう国なんです、これを自治体に置きかえれば、議員の中から市長を選ぶといった発想はあるわけなんです。また、議会の中を見たときには、国の方には参議院と衆議院と2つの院がある、2院制がとられるわけですから、自治体でもそういったものをとったらどうなのか。これも発想としては考えられます。

さらに、選挙制度といったものも考えられるわけで、国の方ではこれは今、小選挙区制と比例代表制、組み合わせてやっているわけですが、地方の場合、ほとんどすべて大選挙区制だと思うんです。岸和田市だったら岸和田市を1つの選挙区として、その中で何人というやり方をとっているわけです。しかし、これも発想法だけで考えれば、小選挙区制だっていいんじゃないのか、比例代表だっていいんじゃないか。かつて国であった中選挙区ですね。ある一定の区域に分けるだけけれども、その区域の中で代表者を選んでいく、そんなやり方も考えられるわけです。中選挙区制が自治体に全くないのかというと、これはそうでもないんです。政令指定都市には行政区がありますので、大阪市にも行政区がありますが、行政区ごとに選挙の単位というふうになっているわけです。しかし、選ばればそれは行政区の代表ではなくて市の代表者であるというふうに変わっていきます。そのように考えていけば、何も政令指定都市だけにそういった仕組みを置くのではなく、中核市や特例市とか、そういった規模の都市でも選挙区を分けてもいいんじゃないかと、これも発想法としてはあるかというふうに思います。あくまでもどういったやり方を選ぶのかといったことは、これは住民、市民が考えればいいんであって、国の制度としてはいろんな選択肢を与えればいいんじゃないかと。そのうち、うちの市は今のままでいくよと、うちの市はそうではなくて中選挙区制をとっていくよと、そんなことも考えられるというふうに思うわけです。アメリカではそういった自治体の仕組みを決めていくのを、チャーター、憲章によって決めるというふうになっているわけです。

ところが、日本の場合には、そういった選択肢がないわけです。市長は住民が直接選挙によって選ばなければいけない、議会というものも置かなければいけない、その選択、選出方法も、住民が直接選挙で選ばなければいけないというふうに決められているわけです。これは住民自治という観点からすれば合理面ももちろんあるわけなんですけど、違った選択肢がとれないということから考えていきますと、悪い面もあるのではないかとことです。そういったルールづくりを自ら決められるようにしたいのではないかと、地方自治法の枠組みをもう少し緩和するようにしたいのではないかと、こういった議論もまたあるところです。これは考え方としてはもちろんあるわけなんですけど、地方自治法なり公職選挙法なりではっきり書かれていますと、法令の解釈といっても余地がないわけですので、そこまではいけないということになってきますと、なかなかその団体自治として自治体の枠組みを国との対等関係の中で決めていくということはちょっと難しいのかなと。じゃあ何が自治体の場合には決められるのかというふうに見ていきますと、自治体内部なんですね。自治体内部の行政の執行方針だとか、市民との関係だとか、議会のあり方だとかといったことについては、これは法律の枠内でやるのであれば結構だというふうに言えるので、国も文句は言ってこないということになります。それを決めていこうというのが自治基本条例であり、少し前のまちづくり基本条例だったんだなというふうに思っています。

(3) 自治基本条例は、自治体の憲法？

次の項目に移りますと、自治基本条例は自治体の憲法かどうかという論点があるかと思えます。自治体の憲法ということを経典の中ではそのとおり表現していませんが、この条例は市の最高規範であるという書き方をしているとします。岸和田市の自治基本条例でもそのように書いていますし、既に成立した他の自治基本条例の中にもこういったことを規定したものはあるかなというふうに思えます。最高規範と書かれているんですけど、じゃあその効果がどんなものなのか。最高規範だからそれに従わないような別の条例をつくったときに、それは自治基本条例違反になってしまうんですね。そうしますと、その別の条例の効力がなくなってしまうのかどうかということが一つの論点として出てくるのではないかとこのように思えます。どうですかね。もちろんこれはそういった事態にならないようにというふうにくぎを刺しているだけなのか。しか

し、くぎを刺された、しかし、それに違反してしまうことがないとも言えないわけです。もしかしたらそんなことも起こってくる。起こってきたときに、それに基づく個別の何らかの処分だとか、市の仕事のやり方といったものが、これは違法だから市民の側からすれば従わなくていいんだと言えるのかどうか。そういったことが問題になってくるというふうに思えます。

これも地方自治を貫徹していくのであれば、どっちが正しいのか。従わなければいけないのか、それとも従う必要がなかったのかといったことを判断する機関というものがないといけないと思います。日本の場合には、裁判所が判断をしているわけです。その裁判所がどこにつくられているかということ、これは国なんです。自治体では立法権と行政権といったものはあるわけなんですけど、それを判断する司法権というものは与えられていません。連邦国家を見ていきますと、アメリカにしてもドイツにしても、州の裁判所といったものがあって、そこでこういった問題を判断していると思うんですけど、日本ではそこまではいかないといった限界はあるのかなというふうに思えます。そうしますと、最高規範が書かれたとしてもその決着を見るのは、これは裁判になってみないとわからないということなんです。なぜ最高規範だというふうに書いてあるのかといひますと、最終的なものはわからないにしても、とりあえず市はそういったものを尊重して守っていくよと、そういった意思表示をしたというふうに見ざるを得ないかなというところなんです。



2 自治基本条例の特徴

それでは次に、2番目の項目として自治基本条例の特徴というところなんです。これも岸和田市に限らず、一般的なものです。

(1) 情報共有

幾つかポイントが上げられますが、まず1つ目は情報共有というのがあります。一般的に何らかの処分等があって、それを裁判所で判断してくれ

るのであれば、事務的にどちらが正しかったのかといったことが市民にとっても明らかになってくると思います。ところが、日本の法制度のもとで自治体は何らかのことをしたとしても、なかなか裁判まではいかないと思うんです。そうしますとどっちが正しかったのかといったことが白黒ははっきりつかないわけなんです。はっきりつかないとしても、市民の中ではどちらがよかったのかといったことを考える判断材料がなければいけないというふうに思います。そうしますと、いろんな情報があまねく市民のものになっていて、市民と市役所が同じ情報のもとに判断すると、それによってどちらが正しかったのかといったことがそれなりにわかってくると思うんです。そういう状態をつくっていきこうということで情報共有といったものが、自治基本条例の柱の一つになっているんだろうと思います。

(2) 住民参画・協働

また、せっかく情報が共有されているのであれば、市役所が意思決定をする際に、住民の意見を尊重してもらわなければいけないというふうに思うわけです。住民、市民の方でいろんな情報を知っていたとしても、それを表明する機会がなければいけないわけで、そしてそれが表明されたとすれば、それを尊重して行政決定がなされていかなければならないだろうと思うわけです。これを一つは参加というふうに言っていますし、また、決定権が行政の方にあるんじゃないかって協働して決定していくんだというふうに考えていけば、これは協働というふうになっていくかと思うわけですが、ある分野については参加にとどまらざるを得ないといった部分もあるだろうし、また、分野においては一緒に協働をしていくといったこともあるかと思えます。結構まちづくりについては情報さえ住民と市役所が共有していれば協働して決定するといったことができるかと思えます。しかし、ある市民に対して福祉の措置をするといったこともあるわけです。保育園に入れるとか、特別養護老人ホームの費用をどうするかとか、介護保険の制度になってれば介護保険の保険料をどうするかといった問題があるわけです。制度的なものは協働して決定することもできますが、お子さんを保育園に入れるかどうかといった具体的なことをみんなで情報共有してしまうとプライバシーの問題も絡んできて、そんなことはあり得ないと思うんです。そういった個別の問題については、これは市役所の方に決定権をゆだねなければいけないというふうになっていくと思うんです。そうしますと、協働になじむものと

協働になじまないものというようなものがあるわけで、なじまないものについてもなるべく参加といったことで、市民の一般的な考え方を行政に取り入れてもらおうということがあるかと思えます。

さらに、それは個別の措置だけではないというふうには言えると思うんです。ごみを分別するといったものについては、行政の実施過程の問題なので、協働してやっていかなければいけないということかと思えますが、そういった実施過程以外の物事を決める際に、分別にしても、缶と瓶に分けるだけでいいのか、乾電池と紙はどうするのか、鉄の缶とアルミ缶とどうするのか。結果は分けていけばいろんな論点があるわけですので、それを一方的に役所の都合だけで決めるのではなくて、市民と協働してそういったことにもこの協働の原則というものがかわってくるということが言えると思います。そういった原則を自治基本条例の中で書いておくといったことが大事だということなんです。

(3) 条例の体系化

次は、条例の体系化ということなんです。自治体の条例というものは、地方自治法の世界ではどんな条例も同じ条例なんです。しかし、自治体の憲法であるというような条例があれば、これはちょっと一段高いところにあってもいいんじゃないのかというふうに思います。そうしますと、一段高い条例、自治基本条例でありますけども、その考え方に基づいて他の条例が枝分かれしてできていく、そんなことをつくっていく必要があるだろうと思います。また、その条例以外にも自治体には規則とか要綱とかがありますんで、これらを体系化していく。それによって自治体の法体系をわかりやすく示すことができるんじゃないだろうかと、そのことを自治基本条例の中で書いておくことが大事だと思います。そして、そのように体系化されたとすれば、役所の中だけで体系化されているだけでは意味がなく、これを市民の方に知らせていくことも大事になってくると思います。紙に書いただけではなく、インターネットなどで、市民が直接アクセスできるような環境は整っていますから、そこに情報を乗っけてくれと、それによって行政の中身が透明になる。これをねらうということを原則の一つにするということが言えるのかなというふうに思います。

さらに言いますと、自治体で行政を行っているのは、条例に基づいて行政を行うのではなく、むしろ国の法律によって行政を行っている部分が多いというふうに思います。そうしますと、先ほ

どの法令解释权の話なんです、一般的に市民の方から、何でこんなことをやっているのかといわれますと、これは法律に決まっているからできないんだ、できるんだというふうに答える場合が多いかと思うんです。しかし、本当に法律によってできないというのであれば、法律のどこに書いてあるのか、法律では結構抽象的であって、それを具体的に書いているのは、国の方で法律以外の規則だとか省令だとか府令だとか、そういったものがあるわけなんです、そういったものなのか、それともいわゆる通知分ですね、省庁の職員はこのようにこの法律を解釈してるからこのようにやってくれというふうに通知をするような文書なのか、それとも、自治体が独自に、これはこのように考えていきたいというふうにしてるものなのか、大もとは法律にあったとしても、その具体的なところはそうではない場合が多いわけがありますので、具体的なものは何なのか、どういふようになっているのかといったことを考える必要があるわけです。自治体の職員がその解釈をする際には、国がこう言ってるからいうのではなく、国の言うことも参考にはするが、むしろこのようにやった方が市民全体の幸せにつながっていくんだという考え方に立っていかなければいけないというふうに思います。そういった考え方をこの条例の中で示すということが大事なかなと思ってるんです。



3 岸和田市条例の特徴

では、具体的に、岸和田市の条例ではどんなふうになっているのかについて簡単に見ていききたいと思います。

(1) 最高規範性

まず、最高規範性というのがあります。今、岸和田市の自治基本条例もまた最高規範に関する規定を持っています。このチラシの後ろの方に条例がみんな載ってますんで、話を聞きながら見ていただければわかると思います。最高規範性は32条です。そんなことが岸和田市条例にも書か

れているということです。これも論点として上げていきたいと思います。確かにその32条、「市民、事業者及び市は、誠実にこれを遵守しなければならない」というふうに書いてあります。もちろん遵守をしなければならないわけですので、遵守されていれば何の問題も生じないというふうになっていきます。しかし、その法律とか条例とかを考えていったときには、余り性善説では考えないんですね。うまくいけばいいよというふうに考えるんじゃなくて、性悪説でありまして、もしもこれに違反したときにどうなるんだろうかといった発想法を結構法律家はするのではないのかというふうに思うんです。見ていきますと、32条では「遵守しなければならない」というふうに書いてありますが、しなかったときにどうなのかといったことを、これは解釈として考える余地があるんじゃないかと思います。

1つは、これは行政上の義務なんだというふうに見る考え方があると思うんです。行政側はこの自治基本条例を守らなきゃいけない立場だから、それを守るべきだ。しかし、守れなかったとしても、市民に権利がなければそれを是正させることはできないと思います。そのように見ていくのか、それともこれを守らなければならないといったことの裏返しとして、守れなかったときには市民がそれを是正させるような権利まで持っているというふうにもとらえることもできないこともない。ちょっとあいまいな言い方なんです、できる余地というの少しはあるんだろうけれども、そこまでいかないんじゃないかなというようにあるからそのように表現してるんですが、そうしますとどうなのか、これも最終的には裁判で決着をつけるというふうになっていくし、日本の裁判制度、行政事件の場合には、なかなか裁判に乗っからない、もちろん訴訟を起こすのはいいんですが、裁判所が中身まで判断してくれなくて、これは門前払いというようなこともしてくるわけなんで、どこまでいけるのかなといったところがあるわけなんです。最終的には裁判で決着をつけるようなところの規定、書き方なんだといったこともちょっと頭に置いていただければ、条例を深く読めるんじゃないかと思います。

(2) 他の条例への委任

先ほど条例で体系化、法体系の問題を言ったと思うんですが、岸和田市条例では、体系化といったものがどのようになっているのか、また、どのように表現されているのかという話をしたいと思います。この自治基本条例の中には、情報の公開の話とか個人情報保護の話とか行政手続の話

とかが書かれています。それについては条例をどうこうしろというふうには書かれていないわけなんです。それはなぜかという、これは既にあるからだったんですね。情報公開条例もあるし個人情報保護条例もあるし行政手続条例もあるし、だからあえて自治基本条例の中ではそういった条例をつくらなければいけないというふうには書いていないわけです。しかし、自治基本条例に書かれている原則がありまして、それを具体化したものが情報公開等の条例なんだというふうに見ていただければ、体系化になってきたんだなといったことがわかるように思います。

そのほかに、新たにつくられた規定もあるわけです。レジュメを見ていただきますと、意見聴取の手続に関する条例、審議会の委員の公募に関する条例、審議会等の会議及び会議録の公開に関する条例、あと住民投票条例、外部監査契約に基づく監査に関する条例、こういったことがありまして、ここは新たにつくる条例ということがありましたんで、具体的にこの内容は自治基本条例の中に書かれています。結構この条例自体が協働だ参画だといったことに重点を置いていまして、第6章、16条以降にそういったことが書かれているわけです。協働、参画、それから18条に行きますと、具体的になりまして、意見聴取制度といったことがあるわけです。どんなもの、どんな対象については市民の意見を聞かなければならないといったことが書かれておりまして、その18条の3項の最後の方には、「別に条例で定める」というふうに書いてあって、自治基本条例は今年の12月にできたもので、このときには別に条例で定めるとしか書かれていなかったわけでありました。しかし、市の方では、自治基本条例の中で別に条例で定めるというふうに書かれてるわけなので、じゃあ別に条例をつくらなきゃいけないといったことがあったわけです。これは市としての義務であるというふうに思われるわけです。その義務を履行するために、今年の6月に、別途、関連する5つの条例をつくりまして、この8月に施行ということになっています。自治基本条例で体系化したものを具体化したものが5つの条例であったということです。そのほか、19条の3項とか20条の4項とか、「別に条例で定める」というふうに書いてありますように、これが具体化されたものなのだとしたことを見ていただければよろしいと思います。

さらにつけ加えますと、議会に関する条例についても、この自治基本条例の中では触れているわけです。9条の2項というふうにはレジュメにも書いてあります。9条は、議会の責務を定めたとこ

ろですが、その2項の最後には、「議会は、自らの権能と責務に関する基本的な条例を定め、市民に対し、議会の役割を明確にするよう努める」というふうに書かれています。ここは別に条例で定めるとは書いてるんですが、最後の述語のところでは「努める」ですので、この努めた結果、近い将来なのか、ちょっとどのぐらいになるかわかりませんが、議会の基本的な事項を定めた条例というものができていけばいいなといったことを期待してこういった条文があるわけです。ところが、他の協働関係の条文とは違っていて、これはすぐつくらなければいけないというふうに言ってるわけではないんで、将来にこの課題を引き継いだということがありますんで、この努力義務といったものが果たされるかどうかといったものは今後見守っていく必要があるというふうに思っているところです。

(3) 常設型住民投票

次の項目に行きますと、常設型の住民投票というのがあります。ここは策定委員の案と、それから行政の方で議会に提案した案とで少し異なっていた規定であって、一応考えられるのは、その市民の請求権、それから議会の請求権、それから市長の自主実施権、3つ方式があるわけです。住民投票といったものは、これは住民が投票するのではありませんけれども、そういったものをやるかやらないかを提案するといったものは、あらゆるところから提案はできるかと思います。ところが、現実にできた条例では、市民請求権、これはあります。しかし、議会の請求権、市長の自主実施権といったものは、これはあえてここに書かなくてもいいんじゃないかといった判断がなされ削られているところです。これは、この条例の解釈に行きますけれども、市民の請求権に基づいて住民投票条例はつくられたものでありますんで、住民投票条例はその手続を定めているわけですから、住民請求の提案については、住民投票条例の手続にのっとって実施するようになります。しかし、議会がやりたいとか市長がやりたいとかいったことを考えた場合は、これは自治基本条例とはちょっと切れた感じになっちゃいますね。そうしますと、住民投票条例の手続にのらなくて、別のやり方でやっても、この条例上はオーケーなんですね。それがいいか悪いかはまた、効率性といいたいので、これは結構大変なことだと思いますんで、好ましいとは思いませんが、ただ法的な考え方からすれば、別のやり方をとって条例違反にはならないというふうにはなっていますね。その辺が

どうだったのかといったことも考える必要はあるんじゃないかと思います。1つ先走って言えば、その条例の第10章、33条には、条例の見直しというのもあるわけですので、何年か運用した中でもう少し考えていこうという問題が出てくれば、その見直しの中でこの自治基本条例を改正するといったことも考えてよろしいんじゃないかと思います。

(4) 法的整合性の追及

次は法的整合性の追求というのがあります。1つは、訓示規定というのは、こういうふうにしなさいよと言うわけです。言っているんだけど、それに反したとしても、権利が与えられているわけではないので、じゃあ罰則はどうだといったことにはなっていない訓示規定なんです。法的な実効性を保障するということを考えていけば、それに違反したときにはどうなるのかといったことまで考えていかなければいけないんじゃないか。なるべく法的な実効性を保障するようなことも考えてこの条例はつくりましたということなんです。そうしますと、一般的には市民と住民だとか、同じような使い方してるかと思うんですが、現実を考えれば違うだろうということで、その市民と住民団体、またその市民と住民の中には、生きてる人、自然人だけではなくて法人というものもありますから、法人の問題も分けて定義をしました。

それから、事業者だとかそんなことがあるわけなので、またその事業者っていうのもあるし法人事業者っていうのもあるんで、これまた法人と全く同じ概念ではないというふうに思います。その辺を分けて考えましたということです。それから、これもちょっと微妙なんですけど、住民と言った場合には、岸和田市に住民票を置いてるといったことも言えるかと思うんです。また、法人の方は事業活動をどこで展開するのかとかいったこともあるわけなんですけど、そういった性格の違いによって権利と義務が異なってくるんじゃないのかなといったことも考えながらつくりましたということで、ちょっと具体的なことは省かせていただきたいというふうに思います。

4 制定過程の「協働」

最後の項目が制定過程の協働というところでありまして、多少、先ほどの住民投票制度では市民案と行政案といったものが少し違ってきただけと言いましたが、ほぼそのほかの部分では、市民の策定委員会がつくったものが行政案になっていったということです。行政案といっても、あくま

で条例というのは議会が議決するもので、行政が案を出したとしても、議会の方でこれはどうなのというような質疑があれば、それに答えるのは、行政なんですね。市民が直接責任を持って議会の場で答えることは難しいというふうに思いますんで、行政もみずから納得して答えられるような案でなければいけないというふうに思っているところです。答えるためには多少その市民案と異なっても、これは仕方がない面もあったのかなといったところです。しかし、その市民案を行政案が変更させるときには、そのやりとりが必要になってくるわけです。行政が一方的に変更する、これはちょっとおかしいんじゃないかということです。もう一つは、行政が変更はするんだけど、変更案といったものを示して市民の側にこれでいいでしょうかという問いかけをするというやり方もあるかと思います。さらに進んでいけば、行政は、これはちょっと行政案としては取り入れられそうもないんでうまく直してくれないかといったことで投げかけるようなやり方もあるんじゃないかなと。そして、この岸和田市がとったやり方というのが、3つ目のやり方をとったわけですね。なるべく市民に物事を考えてもらおうといったことが、これが市民と行政との協働の先駆けになっていくんじゃないのかといったことで、自治基本条例の中で協働だ協働だということを書くだけではなくて、そのつくり方もまた協働的にやっていくといったことを目指したものであるというふうに思います。でも、最後の最後が、これは市民といっても策定委員会に参加した市民だけではなくて、一般の市民の方もたくさんいるわけですので、そこに対しても結構いろんな説明会とか、パブリックコメントとかといったことをしまして、公募市民案から一般市民案へとといったことを目指して、それを実行したものであろうというふうに思ったところです。

すみません、ちょっと私の持ち時間が少し過ぎてしまったわけなんですけど、またシンポジウムの中でも新たな論点といったものが出てくるかと思っていますんで、その辺で補足できることがあればしたいというふうに思います。いずれにしても、立派な条例ができたというふうに思ってますんで、これをさらに育てていただけたら、あとは外から見ている、期待するしかないんですけども、そのようになってもらえればいいなというふうに思います。ご静聴どうもありがとうございました。

(拍手)

司会(企画課長)

山口先生、どうもありがとうございました。