

会 議 記 録

高松市附属機関等の会議の公開および委員の公募に関する指針の規定により、
次のとおり会議記録を公表します。

会 議 名	高松市自治基本条例制定委員会 第6回会議
開催日時	平成21年4月16日(木)18時～19時50分
開催場所	高松市役所 11階 114会議室
議 題	(1) 執行機関の役割と責務について(修正案) (2) 市政運営の諸制度について(修正案) (3) 住民投票について (4) 条例の位置付けについて (5) 連携と協力、条例の見直し等について (6) その他
公開の区分	<input checked="" type="checkbox"/> 公開 <input type="checkbox"/> 一部公開 <input type="checkbox"/> 非公開
上記理由	
出席委員	中川委員長, 大須賀委員, 河田委員, 多田委員, 中條委員, 鶴見委員, 野田委員, 福家委員, 森田委員
傍 聴 者	4人
担当課および 連絡先	企画課 839-2135

審議経過および審議結果

次のとおり会議を開催した。

－以後審議－

(委員長)

本日は前回会議での協議を踏まえての修正案について、また住民投票、条例の位置付け、連携と協力、条例の見直し等についてご協議をお願いしたい。

それでは早速協議に入りたいと思う。

まず、協議項目の(1)執行機関の役割と責務の修正案について事務局からの説明をお願いしたい。

(事務局)

それでは、執行機関の役割と責務の修正案だが、その前に前回会議で「するものとする」や「しなければならない」などの法令用語の述語について議論となったので、そのことについて簡単に説明をさせていただく。

手元に本日配布した参考資料の6-7用語解説をご覧ください。

これは主な法令用語の述語の意味と例を示している。中でもこの自治基本条例でよく使われているものが、議論にも出た三段目の「するものとする」、下から二段目の「しなければならない」である。「するものとする」の意味としては、自治基本条例で多く使われているのは②の意味で「行政機関に一定の行為を義務付ける」ものである。これは、「しなければならない」という意味に近いが、原則や方針を宣言するといったニュアンスがこめられており、若干の裁量の余地があるものである。また、「しなければならない」はある行為を行う義務を定めるときに使われ、裁量の余地はない。

同じ資料の裏面をご覧ください。

「努めるものとする」と「努めなければならない」についてご説明する。前回

審議経過および審議結果

会議でも話が出たが、「努めるものとする」は、「努める＋ものとする」であり、努力することを義務付けられるが、あくまで原則的な意味合いであり、場合によっては柔軟に対応することができる。

「努めなければならない」は「努める＋しなければならない」ということであり、努力することを義務付けられ、裁量権はない。

言語の強さ、拘束力の強さを比べると、「努めなければならない」が強く、次が「努めるものとする」になる。

用語解説については以上である。

続いて、資料の6-1および6-2をご覧ください。

これは今回提案している、条例の構造の修正案である。今回ご協議いただく部分と、前回協議した部分について、修正をしている。破線部分はその修正部分であり、第2章の3「執行機関」については職員を含むことから、「執行機関等」としている。

次の第3章だが、前回「市民自治の推進」としていたが、市民自治については行政学的には住民自治と言う言葉を使っており、住民自治とすると、団体自治を捉えられなくなるといった意見があったことから、「市民自治の推進」を「自治運営」と修正して、第1節を「基本原則に基づく諸制度」とし、第2節を「市政運営の諸制度」としている。

第2節の市政運営の諸制度の中には、公益通報と政策法務を盛り込んでおり、今回ご協議いただくよう提案している。

一番下の第4章「連携と協力、改正見直し」について、この項目は条例の検証および見直しが含まれることから、「条例の連携と協力、条例の見直し等」という章にしている。これは今回協議いただく項目である。

以上が、条例の構造修正案についてである。

続いて、資料の6-2をご覧ください。執行機関の役割と責務の修正案である。前回会議のご指摘があった節の名前について、執行機関と職員とあることから、執行機関等としている。

第1条の市長の役割と責務のところでは、その第2項で、本条例の基本理念であるという事を明確にするため、「第何条に掲げる」と入れている。

次の条の執行機関の役割と責務であるが、第1項目の「自らの判断と責任において」が前回会議において、自由にできると取れる一方、自治法上の条文がそのまま入っていて、かえって堅苦しく解釈される危険性もあるという意見があったことから、「その職務に応じて」と修正することになっていたが、市の法制担当との協議の中で、執行機関の職務というものは自治事務も含めた権限ということで、「その権限に属する事務」という事で修正して提案させていただいている。

その2行目の連絡につきましては、前回会議でご意見いただいた、「連携」に修正している。以上である。

(委員長)

前回の議論を踏まえた上での修正案ということで、資料のとおり直されているが、これに関して何か意見・質問はあるか。前回議論を踏まえていると思うので、いいでしょうか。それではご意見もないので、このとおりにさせていただきます。

次に協議項目の(2)市政運営の諸制度の修正案について事務局からの説明をお願いしたい。

(事務局)

それでは、市政運営の諸制度の修正案について説明する。資料の6-3をご覧ください。

審議経過および審議結果

まず、2つ目の条文、財政運営だが、前回会議において、「次の世代に大きな負担を残さない」という文言について、「である体」の条文としては、話し言葉のような感じがするといったご意見があり、「長期的な視点から」と修正している。

財政運営の第2項と、説明責任については、「分かりやすく」の前に「より」を入れている。これは、どちらも「しなければならない」と義務規定になっており、分かりやすいかどうかについては、受け手側の問題であることから、「より分かりやすく」とし、事務局案として提案させていただいている。

次に、4つ目の条文、要望等への対応だが、前回会議で「迅速かつ誠実に対応する」では形式的になってしまうのではないかなどのご意見があったことから、具体的な対応を示すことで、形式的にならないよう、「速やかに事実関係を調査する」としている。

資料の2ページをご覧ください。

行政手続と行政評価の条文では、条文案全体で、行政と市政が混在していたので、市政に統一している。

次に、前回会議で、行政評価は効果的かつ効率的、外部監査は効率的かつ効果的、組織の編成は機動的かつ効率的となっているため、整理してはどうかのご意見があった。同じ市政運営にかかる言葉であるので、合わせるという考え方もあるが、今回は、それぞれの項目に応じた言葉を入れており、行政評価は「効率的かつ効果的」、外部監査は「適正で効果的」、組織の編成は「機動的かつ効率的」としている。

次の3ページを御覧ください。

前回会議において、条例案として盛り込んでいなかった項目で、政策法務については入れる必要があるのではないかと、また、公益通報とオンブズマン制度については、盛り込むかどうか、持ち帰って判断していただきたいとのご意見をいただいております。

オンブズマン制度は、市政に関する苦情を調査し、市政を監視し、正すべきところがあれば正すように市に意見の表明・是正の勧告などをするもので、オンブズ制度の先進地の例を見ると、監査委員会のような独立した機構を設置し、行政訴訟に詳しい大学教授や弁護士等をオンブズとして委嘱するとともに、市職員をスタッフとして配置し、予算と人員を確保している。

公的オンブズマンに対して、市民団体が「市民の立場から行政や企業などを監視する」という目的で、自ら市民オンブズマンを名乗ることがある。

上越市などの自治基本条例に規定しているオンブズパーソン制度は、条例制定以前より、オンブズマン制度が開始されており、それを盛り込んだものと思われ、また、現段階で、高松市では、オンブズ制度のような救済機関の導入について、検討していないことから、オンブズ制度を設けることは難しいため、条例には盛り込まないこととしている。

また、公益通報は、公益通報者保護法、（内部告発を行った労働者を保護する法律でございますが、）に基づき、高松市では、「高松市職員公益通報処理要綱」等により、法令等に違反する行為等について、職員等からの公益通報を受ける体制を整備し、違法な状態の発生防止や是正を図るなど適切な措置を講ずることとしている。

公益通報につきましては条例に盛り込むこととし、資料3ページが条例素案のたたき台である。

公益通報の項目として、「市長は、市政の適法かつ公正な運営を確保するため、市政運営に係る違法な行為について職員等から行われる通報を受ける体制を整備するとともに、通報を行った職員等が、通報により不利益を受けないよう必要な措置を講ずるものとする。」としている。

審議経過および審議結果

次に、政策法務については、政策を実現するための手段として、自ら責任をもって法令を解釈することと、条例、規則等の整備を積極的に行うことを盛り込んでいる。

以上である。

(委員長)

ただ今、資料6-3の内容について説明いただいた。ここの議論については会議録をご覧になったらよくお分かりかと思うが、前回会議の協議を的確に受けて処理されていると理解している。オンブズパーソンの件については、会議の中で出た最終意見として、設けるかどうかということについては、行政のほうで持ち帰って判断してもらいたい、とボールを投げていた。その結果、オンブズパーソンについての規定はいらぬという答えだと思う。これについて意見・質問はあるか。

効率的かつ効果的とか、このあたりの語句の整理は分かりやすくなったと思う。行政と市政、両方の言葉がでていたのを市政にまとめた。これで語句は統一された。政策法務については、むしろ行政側のほうから入れるべきではないのかと提言いただいた話である。市民側についての意見ばかりで、政策法務に対して意識がなかった。かえってこれは良かったのではないだろうか。

それでは、これについては承認ということによろしいでしょうか。

(委員)

公益通報の対象で、職員等となっているが、「等」とは何を指すのか。

(事務局)

職員の中でも派遣職員については、職員には含まれないということで、職員等の「等」に含まれている。

ケースにもよるが、例えば市に出入りしている業者などが、内部告発をした場合、その出入り業者に不利益を与えないという意味も含まれている。

(委員)

不利益を受けないようにする措置は、市長は職員以外に対してできないのではないか。

(事務局)

通報した業者の職員そのものに対する措置はできないが、出入り業者にそういうことがあった場合に、入札に出せさせないなどの何らかの制裁を加えるようなことがないように、といった意味がある。

基本的には、ここでの対象は一般の職員や派遣職員を考えている。

(委員長)

今の委員さんの発言は、例えば市の職員が内部で違法行為について通報したときに、その職員に対して行政内部の不利益が起こらないように職員を守るのは、市長には無理ではないのかということなのか。

(委員)

そうではなく、出入りの業者などに対しては雇用関係にないが、守ることはできるのか、ということである。

(事務局)

社員に対して何らかの不利益を与えたりすると、その会社に対してペナルティーを与える、とする事で社員が不利益を受けることは防げる。

審議経過および審議結果

そんな形も想定しているが、メインは派遣職員である。「職員」の中には非常勤嘱託や、アルバイトなどの臨時的任用職員といった人もいるが、派遣職員は「職員」ではないということで、ここでの「等」に含まれるのは派遣職員のことである。

(委員)

定義のところで、「職員等」というのは入れていくということでもいいのか。

(委員長)

定義のところに入れるという話は覚えていていただきたい。また、解説書みたいなものを作成すると思う。解説書はとても意味が深くて、分かりやすい解説書を作らないと、良いものにならない。その中で、議論で出てきた言葉をピックアップしながら、定義についてちゃんと押さえていただくようお願いする。

以上、他にご意見、ご質問はありませんか。ご意見もないようなので、この形という事でいいでしょうか。

次に協議項目の(3)住民投票について事務局からの説明をお願いしたい。

(事務局)

それでは、住民投票について説明する。

資料6-4の1ページをご覧ください。住民投票の条例素案である。

先程、住民投票制度でもご説明したが、住民投票には非常設型と常設型があるが、市民委員会の提言は、どちらの方式を採用するかについては言及せず、市民、議会、市長に請求、発議権があること、また、議会および市長は住民投票の結果を尊重することが盛り込まれている。

条例素案のたたき台では、非常設の住民投票について規定しており、第1項では、市長が市政に関し特に重要な事案について、事案ごとに条例で定めるところにより、住民投票を実施できるとしている。

地方自治法で条例制定の直接請求、発議については規定されているが、この項目では「市政に関し特に重要な事案について」、「住民投票を実施することができる」と住民投票制度を自治の実現のための市民参画の制度として位置付けている。

第2項では、事案ごとの条例には、投票に付すべき事項、投票手続、投票資格要件その他住民投票の実施に必要な事項を定めることを明記している。第3項は、市民委員会の提言にもありました住民投票の結果の尊重を盛り込んでいる。

住民の請求、議会、市長の発議については、地方自治法に規定している項目をそのまま再掲することになることから、盛り込んでいない。

資料の3ページは住民投票についての他市の比較表である。先程の参考資料6-8の3ページとあわせてご覧ください。

右側の2市、豊中市、大和市が常設型であり、新潟市、帯広市、丸亀市、伊賀市が非常設型である。新潟市、帯広市は、住民投票を規定しているのみで、丸亀市は、自治法の規定を確認する形で記載されている。

以上である。

(委員長)

ただ今ご説明いただいた、住民投票に関する条例素案についての質問・意見を受け賜りたい。

状況を整理すると、まず、市民委員会の提言を受けた形で書いてあるということは分かる。また、住民投票条例には「非常設型」と「常設型」があり、ここで述べられているのは「非常設型」である。「非常設型」、個別条例型だから、地方自治法上の規定に従うことになる。地方自治法上の規定でいくと、有権者の50分の1以上の連署でもって、条例の改廃制定請求が出来る。

審議経過および審議結果

それから、ここではあまり議論しなかったと思うが、住民投票を実施するにあたって、どれくらいコストがかかるかというのは、あまり市民には知らされていないと思う。生駒市の自治基本条例について見ても、1回住民投票を実施すると3000万円程度掛かるという答えが出ている。高松市は人口40万人だから、その4倍必要である。すると1億2000万はかかることになる。こういう発想も少しは入れておいた方がよい。ここまで議論する対象になっていないが、広く市民のパブリックコメントに諮るときに、コストに関する質問にも答えを返せるようにしておかないといけない。

1回の実施で1億2千万円くらいかかるものなのか。

(事務局)

そこまではっていないと思う。6000万から7000万ぐらいでないか。

(委員長)

ということは、やはり規模の利益が出ているのだろうか。

(事務局)

そうだと思う。

(委員長)

10万都市でも3000万円だが、40万人以上で、6～7000万円ということは、システマ的に同じだから、効率化が図れるということだろうか。

(事務局)

それについては確認させていただきたい。

(委員長)

いわゆる、行政不信、議会不信という前提で物事を考えている人からすると、「常設型にしる」ということになるのではないかと。常設型にする場合でも、要件を18歳以上とするのか、在住外国人はどうするのか、それから、住民投票の請求権を50分の1ではなく、大和市のように3分の1にするのか、豊中市のように6分の1にするのか。その場合、議会の発議権も12分の1にするのか。どれぐらいのハードルを設ければいいのか、どれぐらいの人数で請求したら投票を実施できるのか。

(委員)

住民投票の話がでてくるが、まず第一に私たちは議会や議員を通じて意見を言う場がある。しかし、そうではなく市民が行政に対し不信に思った時に、住民投票の請求をするということだが、議会との関係の中で、調整していく様な予定はあるのか。市民はそういう住民投票を請求する権利があり、市長の場合も同じように権利がある。そして議会にもある。そういうことが、常設型がいいか、非常設型がいいかというようにまで繋がってくるのではないかと思う。市民の総意を把握するという意味であれば、常設型を入れていく方法もあると思う。その上で、それに対して細かい規定を別に作るというような形でいいと思う。

また、資料の5番で書いてある、常設とか具体的な制度なしというのは、解釈はどういったふうにしたらいいのだろうか。

(委員長)

事務局が説明し直したほうが、分かりやすいかもしれないが、「具体的な制度

審議経過および審議結果

なし」，これは，住民投票の規定が入っていることは入っているが，常設型になっていない。だから地方自治法上の規定を準用する。それに対して具体的な制度ありというのは，常設型になっている。ただし，たとえば18歳以上を認めるとか，場合によっては外国人に配慮しなくてはならないという，条項が入っており，それが緩和規定のありなしになっている。

常設型はそっちの方がしっかりと決まっている。例えば豊中市だったら18歳以上の投票権が認められる。そういう分け方をしている。

(委員)

委員長の経験では，常設型か，非常設型のどちらが多いのか。議論にもよると思うのだが，年齢をどのように盛り込むか，どういう風に決めていくか，ということが問題だと思う。

(委員長)

どちらかは，これは皆さんのほうで決めていただいたら良いと思うが，常設型の場合はある程度ハードルを高くしておかないと，政争の愚に使われる危険性がある。

最近良くあることだが，行政に対してすごく反発する反対派住民が，リコールの成立に至らないとしても，住民投票を成立させることが出来るというので，住民投票を使うということがある。そういう政争の愚に使われることは避けねばならない。

ハードルをある程度高く，リコールと同じぐらいの程度にしないといけないとなると，有権者数の3分の1以上になる。高松市の市議会と首長選挙の投票率はどれくらいだろうか。50%ぐらいか。

(事務局)

どちらも50%の後半だったと思う。

(委員長)

それならば3分の1以上というハードルがそのまま使えるのではないか。住民投票には有権者数の3分の1以上必要という常設型にする事も可能なわけである。

この問題については皆さんでも考えていただきたい。私は，豊中，名張，伊賀，ここに載っている3つに関わっているが，どこもそんなにハードルは低くしていない。

(事務局)

資料6-8，3ページ一番上に「常設」とあって，その次に「緩和規定あり」，「緩和規定なし」とあるが，これは非常設型の中で「緩和規定あり」か「なし」という意味である。ここで言う緩和規定なしの善通寺・丸亀・吹田市については，住民投票条例設置についての緩和規定がなく，地方自治法上の規定をそのまま置いているので，実質，下側の具体的な制度なしで同じ意味である。

常設になると，一定の要件を定めた条例があるわけだから，その要件に該当した場合はすぐに住民投票をすることになる。そこには議会での議論の余地がなく，要件に該当したら即，住民投票を実施しなくてはならないということである。

事務局が提案している非常設型については，地方自治法上の手続きに従い，住民投票条例を定める。一旦議会での審議を行い，その審議を経て条例が制定されてから住民投票を行うという，一段階踏んだほうがいいのではないか，ということで非常設型を提案させていただいている。

審議経過および審議結果

(委員長)

一言で言うと、条例案を作って議会に提出しないといけないので、その時に、議会がどう思うかということが反映されるわけである。そこで議会の立場や考え方ということがフィードバックされて、修正議案を出したりすることができる。

(委員)

やっぱりきちんと議会の中で審議してもらいたい。

(委員)

私も非常設型で良いと思う。重要案件、例えば、自治基本条例の事を考えればいいのではないだろうか。例えば、この条例を住民投票にかけるかどうかということを考えてみたときに、やはり一度議会に上げて、その中で考えていただいた方がいいのではないか。議会の中でもそうすれば、もう一度全員で議論していくことができる。

(委員)

私もたたき台の形でいいと思う。と言うのは、確かに住民にしてみれば、行政に対してどこか不信があるというか、そういった意見もたくさんあるが、自治基本条例はそれを払拭する為のものではないので、そもそも、そういうことがあるということを前提に議論をすることが間違いだと思う。住民投票などしなくいいように、議会、議員の皆さんが自分に投票していただいた人の意見をしっかりと聴くということが出来れば、そんなに住民投票をしなくてはならないという状況にならないはずである。現実には色々問題が起きているが、それを前提にしてしまうのは如何なものかと思う。むしろ、常設型にする方が高松市は普段から意義のある意見を聴いてないと示すようなことになるので、あくまでも、非常設型でいいと思う。

(委員)

中身については特に異議はないが、この文章が少し気になるところがある。まず、1項の2行目に「事案ごとに条例で定める」とあり、これは住民投票については条例で定めるということだと思う。次に、1項目は「市長は実施することができます。」、3項目は「市は尊重するものとする。」とある。だが、2項目の「前項の条例は」という文言はどうだろうか。日本語として、なんだかすっきりしていないように思う。「前項の条例は」というのは、1項目のことを指すと思うのだが、こういう言い方をするのだろうか。

こういうふうな文言をあまり見たことがないので、代替案をお示しすることができないが、何かおかしいなと思う。

(事務局)

主語が「前項の条例は」になっているが、後ろの3ページの条文比較表の帯広市をご覧いただければ、そこがこの案と同じようになっている。

(委員)

ここを使ったのだと思ったのだが、帯広市は「それぞれの事案に応じ」という補足があり、これだと馴染むのだが、高松市の案だと日本語として何か少しおかしいように感じる。「前項の条例が」ではなくて、「前項の住民投票の実施については、こんな条約を定めるものとする」というふうに、日本語がスムーズに流れる言い方はないのかなと思う。帯広市はこうやって読めば分かるのだが、この案は「それぞれの事案に応じ」というところがないだけで、おかしく感じる。

審議経過および審議結果

(事務局)

これについては、主語の関係で、条例が定めるというような感じだとおかしな意味合いになる。今ご指摘いただいた点については他の条文とのバランスも踏まえて、適切かどうか再度確認、調査させていただきたいと思う。

(委員長)

この第3項で言う市は、議会も含めての市ということか。

(事務局)

議会も含めてという意味である。

(委員長)

この件について何か他に意見はないだろうか。では、非常設型ということで行くことにする。余分なことを申し上げるとまた、予断、偏見与えるということでも黙っていたのだが、今まで求められてきた住民投票の一般的な傾向からいくと現状を追認するというよりは、現状を維持する方が、概ね圧倒的に勝っている。どういうことかと言うと、原発設置、反対か、賛成かと言うと、皆殆ど、反対である。ところが、新しく橋を架げるとか、古い橋を壊して新しい橋を架け直すという場合、賛成か反対かと言うと、古い橋を壊すことに反対なのである。ほとんど8対2ぐらいで、現状維持派が勝っている。これが何を意味しているかというところ、現状を変更するか否かという事に関して、ほとんどの人たちは、今の状態を望んでいるということの証明でしかない。こういう傾向が統計で出てくる。鹿児島県の西田橋という古い橋だが、これを安全のため、壊して新しい橋に架けかえないといけないということがあった。それなのに、古い西田橋補修に賛成という意見が多数である。こういうことを頭の片隅にとめておいてもらいたい。

高松における街の将来の運命を決する様な案件が出てきたら、多分その時にこの条文は活きると思う。条例がつくられてすぐに決まるというのではなくて、半年ぐらい議論し、その上でどう決定するかが問題になる。緊急に決めないといけないというケースはあまりない。

それでは、このたたき台を原案として、ほぼこのままということで前に進める。

次に協議項目(4)条例の位置付けについて事務局からの説明をお願いしたい。

(事務局)

条例の位置付けの条例素案、たたき台について説明する。手元の資料6-5をご覧ください。

条例の位置付けとして、この条例は、市の自治の基本条例であることから、他の条例等との関係に関して、「他の条例、規則等の制定および改廃ならびに解釈および運用に当たっては、この条例の趣旨を最大限尊重」することと、「この条例との整合を図る」ことを盛り込んでいる。

市民委員会の提言では、「最高規範であり、この条例の趣旨を市民、行政、議会は最大限尊重する」としている。

「最高規範」については、法体系的に条例に上下関係をつけることができないため、最高規範と明記することは適切ではないと考え盛り込んでいないが、この条例は、自治を運営していく上での基本、原則であり、条例としては並列関係だが、解釈や運用の中で、この条例が基本や原則となることを確保できるよう、この条例の趣旨を最大限尊重し、この条例との整合性を図ることと位置付けている。

以上である。

審議経過および審議結果

(委員長)

先程、事務局から説明があったように、市民委員会の方から出た案は、条例について「高松市の最高規範であり、この条例の趣旨を市民、行政、議会は最大限に尊重します。」というものである。それを受けた事務局作成の条例案のたたき台は、最高規範性という言葉は外してあるが、「条例、規則等の制定および改廃ならびに解釈および運用に当たっては、この条例の趣旨を最大限尊重し、この条例との整合を図らなければならない。」というふうになっている。

いかがだろうか。

(委員)

例えば規則などに対してこの条例を適用させていくには、「最高規範」は重要な役目といった感じがするので、ここで省くと言葉としては少し緩いような感じを受ける。

(委員)

最高規範性という言葉はどうして盛り込めないのか。

(事務局)

自治運営に当たっての法規、規範性であるが、地方自治体の上には大きくは憲法があって、その下に地方自治法があり、さらに地方自治法に基づく条例がある。この自治基本条例は地方自治法に直接関連する条例ではなく、違反はしないのだが、地方自治法に基づいて定める条例ではない。そういった中で、高松市が独自に定めたこの条例が、自治運営に対しての最高規範といったものに当たると言い切るのには、法律や憲法の位置付けを考えた場合に少し無理ではないかと考えている。

それから、この条例は本来的に基本的な条例である。例えば法律だと、一般法と特別法という種類があって、一般法より特別法の方が上位になるのだが、条例については本来、上下関係は設けられないというのが通説である。仮に基本条例を法律に当てはめるのであれば、これは一般法になると思う。となると、特別法と比較した場合、特別法の方が優位になる。さらに、憲法、地方自治法、それから条例上の上下関係が付け難いことを考えると、最高規範性というような表現を謳うのは難しいのではないかと考え、それを省く形で今回提案をさせていただいた。

(委員)

文言についてだが、「この条例の趣旨」となっているが、この趣旨というのはどこかで定義づけするような形になるのか。

また、話が前後して申し訳ないが、政策法務の「自主的で質の高い政策」という表現についてだが、この文言についてどういう風なことを指すのかちょっと分からない。

(事務局)

まず趣旨についてだが、通常、法律や条例を定める場合は趣旨や目的といった形で見出しをつけて制定する。今回の資料の6-1にあるように、総則のところ(1)目的という部分があり、これが本来的な趣旨に近いものである。

政策法務については、まだ具体的には示せないが、例えば逐条解説的なものを作成した際に、その中でこういったものを指す、という答えを明らかにしていかなければならないと考えている。

審議経過および審議結果

(委員)

以前、自治基本条例をどうして作るのかという質問をしたと思う。今、地方自治運営や地方分権と言われる中で、国と地方の関係とかもあり、その中で自治体が今後どうあるのかということも踏まえ、この条例をどう考えるのかという事だと思う。

今の話を伺うと、基礎自治体がどうあるべきか、また今後将来を見据えてどうあるべきか、というようなことを考えた場合、地方自治を変えていくというような動きについては、そこまでの意識はどうもないらしいという感じを受けている。ただ、日本における改革というのは、本当に色々言われるのだが、すごく大事なところに来ているような気がする。日本の民主主義が今後どうあるべきか、その中でこの自治基本条例の位置付けを考えたときに、これをどう考えるのかという答えが欲しかった。私は最高規範性という言葉で謳いたいと思っているが、今の説明だと、なぜこの自治基本条例をつくるのかという原点にもう1回立ち返りたいような気分になる。そのあたりをもう一度、聞きなおしたいと思う。

(事務局)

なぜ今自治基本条例を制定するかということだが、憲法、地方自治法があり、それぞれ自治体の条例があって、法律に基づかない特殊な条例など、様々な法律や条例がある中で、地方自治法上の住民自治と団体自治があり、住民自治のほうが進んでいないように思える。これは住民自治を進めていく上では、今の憲法や地方自治法だけでは十分とは言えない部分があり、そのために自治基本条例を設け、住民自治を進めていくべきではないかというふうに考えている。地方自治法上である言葉をここに羅列していったのでは駄目なので、地方自治法上にもないものについても、ここに入れていくということが大切ではないか。憲法や地方自治法を超える最高法規を目指すというものではなくて、住民自治を進めていくためには、今の憲法や地方自治法上にもないような仕組みを作れるような条例を作っていくことが重要ではないか、というふうに考えている。今の地方自治法や憲法だけでは、住民自治は十分に進んでいかないと思うため、自治基本条例を制定する。そのために、どんな条文を盛り込んでいくことが大切かということに重点を置いていきたい。

(委員)

最高規範という単語に、ちょっと抵抗があるのか。そういうことであれば、例えば「この条例は本市の自治について最も基本的な理念および行動原則を定めたものであり、他の条例、規則等の制定等々は整合を図らなければならない。」というぐらいの文言であれば、大丈夫なのか。案自体はちょっと良くないが、最高規範という言葉が使えないのであれば、今申し上げたような文言になるのか。

(事務局)

その「最も基本的な」という言葉についてだが、例えば、法律に基づいて、条例に定めるところにやっている、基本的な条例もある。

結局、今問題になっているのは最高規範のところであるが、条例に最高も最低もなく、条例は条例である。それを自分で最高規範だと言うのは、そこまで言っているのかというのが、今の提案である。ただ、その趣旨というのは最大限尊重するという出しているわけである。自治基本条例が自治体の最高規範であるというようなことがよく言われるが、言うのはいいが、それを本当に明文化しているのかというのが疑問になり、保留にしている。十分議論していただいて、盛り込むべきだということであれば、入れていくことも可能かと思っている。

審議経過および審議結果

(委員長)

少し、法規についても一度協議して貰いたいと思う。

一つは、最高規範性という言葉は憲法で言う最高法規性とはまったく違う。最高規範性というのは、政治的にこれを担保しますという意味ではない。憲法と法律は異なり、また同列ではない。ところが、条例の中では条例の上に条例は作れない。どういう考え方かということ、基本条例ということである。法律にも基本法と個別法がある。農業基本法、農業個別法、原子力基本法、原子力各法、教育基本法、教育各法、とある。そういう意味で、この高松市における自治の基本条例である。

他の条例に対しては、最高の位置に立つと宣言するだけのことである。つまり、それは政治が担保するものであり、裁判所に担保してもらうのではない。最高法規性と言えば裁判所に担保してもらうだけで済むが、そうではなくて、市民と議会が担保するものである。だから他の自治体、太田市とか三鷹市などが、最高規範性と言っているのは、全部その理論に基づいている。条例の上に条例は作れないということならば、他の自治体で最高規範性というのはどういう意味なのか。

最高規範性という文言が問題であれば、基本規範性という言葉に代えてもいいと思う。もう一つ気になるのは、条例や規則等の関係の事ばかり書いてあるのだが、計画とか、市政運営の基本原則をこの条例の趣旨にのっとってやるのだというようなことが盛り込まれていない。他の自治体の条例の場合は、計画やあるいはまちづくりに関する計画の策定変更など、そういうところまで含めている。だから、市政運営の原則は最大限この条例に基づいて、これを参考として行う。したがって、当然他の条例、規則についても、担保して進めていく、と書いて貰ったらいいと思う。この案は、他の条例、規則等の制定および改廃ならびに解釈および運用に当たっての話だけになっており、法令解釈の関係だけになっている。最高規範という言葉は、私は法律違反とはみない。基本法と個別各法との関係と一緒にだと解釈している。自治基本条例に関する議論は、法律議論ではなく、政治議論である。自治立法の話だから、高松市民および高松市議会がそうだといえは終わりの話である。そこのところ、皆さんがこだわっているので、少し協議してもらいたい。

それでは次に(5)連携と協力、条例の見直し等について事務局からの説明をお願いしたい。

(事務局)

それでは、連携と協力、条例の見直し等についてご説明する。資料6-6をご覧ください。

お手元にお配りしている資料6-6の1ページをご覧ください。

「連携と協力、条例の見直し等」の条例素案のたたき台である。

資料の2ページに引用してある市民委員会からの提言にある、「6 連携と協力、改正等」の中の「(1)国や他の地方公共団体との協力」と「(2)本条例の進捗管理」「(3)改正・見直し」を合わせて1項目として、2項目としたものである。

まず、「国および他の地方公共団体との連携および協力」について、「市は、国および他の地方公共団体と連携を図り、共通する課題を解決するため協力するよう努めなければならない。」としている。

次に、「条例の検証および見直し」である。市民委員会の提言にあった「進捗管理」について、計画の場合は進捗管理となるが、条例であるため、進捗管理ではなく、検証することとし、「この条例の趣旨に照らし、自治の推進状況について検証」することを盛り込んでいる。その結果、「必要があると認められるときは、見直しを行う等の措置を講ずるものとしている。

審議経過および審議結果

検証に当たって、委員会を設けるかどうかについては、どういう形で検証するか、そのための委員会が必要かどうか検討してから、必要となれば設けることを考えている。また、見直しの期間については、市民委員会の提言にあったが、市長、議員の任期中に一度は見直しができるよう4年を超えない期間ごととしている。

以上である。

(委員長)

それでは、資料6-6に掲げている、たたき台について意見を伺いたい。全体の論点は3つある。1つは市民委員会の提言にあるように、国や他の地方公共団体との協力についてこれでいいのか。2番目の本条例の進捗管理については、市民側からのチェック機能が働くのは第三者委員会、外部委員会を設置するのかわからないのか。3番目は改正・見直しの見直し期限は大体4年でいいのか。この3つの論点に集約されていると思う。それでは議論いただきたい。

資料6-6の他自治体との比較では、改正期限と諮問機関と住民の参加・意見の反映と3つ項目あり、川崎市からニセコ町まで、このうちの住民の参加・意見の反映というところに10個丸が入っている。これはどのように文言を分類したのか。

(事務局)

例えば札幌市であれば、条文比較表、資料の5ページにあるが、条例の見直しの中に「市民の意見を聴いた上で」といった言葉が入っているため、そういったことを、この住民の参加・意見の反映という形で項目として拾わせていただいている。

また、丸亀市の場合であれば、ここには条例文はないが、条例の見直しに関して、必要な措置を講ずるにあたっては、市民の意見を聞かなければならない、といった項目が入っている。

(委員長)

分かりました。

要するに、見直し期間の問題、それから第三者機関、諮問機関とか検討機関を設けるための問題、それからもう一つは市民の意見とか、市民の意見を聞いた上でとか色々な書き方をするが、その項目を入れるか。この3点である。

国および他の地方公共団体との連携および協力については、このとおりでいいでしょうか。他の地方公共団体、国等と連携と協力する、ということである。特に問題はないと思う。

それでは、条例の検証および見直しの議論に入りたいと思う。「市は、4年を超えない期間ごとに、この条例の趣旨に照らし、自治の推進状況について検証し、必要があると認められるときは、見直しを行う等の措置を講ずるものとする。」となっている。さぬき市と同様の文言である。

市民委員会からは、検討するための委員会を設けてもらいたい、という意見だったがこれが本条文には入っていないので、そのことについて何かご説明いただけるだろうか。

(事務局)

検討機関について入れている市と入っていない市の割合が半々ぐらいであった。検討機関が具体的にどのような検討をするのか、実行性がどれぐらいあるのか、といったことについて他市に照会したが、具体的に状況を把握することができなかった。4年を超えないごとに検討は行うので、その際に見直しの手法等について議論するというのも一つの方法だと思う。もしくは今日、議論いただくなかで、盛り込むべきかどうか協議いただけたらと思っている。

審議経過および審議結果

「市民の意見を聴いた上で」については、高松市の場合は附属機関等、いわゆる検討機関をもった場合には、公募制を設けているので、検討委員会を設けた場合は、そこで市民の意見を反映できると考えている。

(委員長)

市民の意見を入れてというのはいろいろなやり方がある。例えば、期間を設けてパブリックコメントを実施するという方法や、公募の委員も加えた第三者機関を編成して、その委員会に審議してもらおうという方法がある。

もうひとつは、市民委員会の提言の趣旨がちょっと気になるのだが、自治基本条例に基づく自治の進捗状況についてチェックするわけである。これは4年を超えない期間ごとにチェックをかけ直すという意味ではなくて、毎年チェックをかけるという趣旨だと思う。この条例の市民、議会、行政の役割と責務、これがきちんと出来ているのかということになる。検討していただいて、自治運営の実行状況はどうなっているのか確かめる。

例えば、情報の共有や公開、個人情報保護に関する報告、パブリックコメントについてどのような問題が発生するのか。そういったもの全部について報告をもらうわけである。報告によって、「これは理想に走りすぎた」ということが、洗い出せる。そういう検討委員会は年に1度か2度は、開催しても別に問題ないのではないか。また、委員会を設けると言うのは4年に1度設けるという考え方と、常設型で予算段階、決算段階で審査してもらおうという設け方と2通りある。

米原市は自治基本条例推進委員会を持っている。また、丸亀市も同じような委員会がある。実際、開店休業なのか、結構動いているとか、一度他市に調査してもらいたい。動かし方次第というのであれば、色々な方法があるのではないか。

高松市では参画と協働に関する委員会もあるため、その委員会が協働の部分については、かなりやってくれるのではないかと思う。しかし、これで全部クリアできるとは限らないため、他の部分に関しては推進委員会に報告してもらおう。この協働の委員会は、地域コミュニティ協議会の進捗状況とか、市民活動団体の活性化のためよく働いていたという報告を聞いている。高松の今の対応として、総合的に見えてくる委員会があった。そういう意味では非常に意味のある組織になってくるという気がする。

それではこの条文については、2つあるので、前の方の条文は原案通りでOKということにする。検証および見直しについては、第三者委員会のありようについても含めて、ちょっと1度調べていただいて、次回もう1度検討してみたいと思う。

それでは、全般を通じて他に意見ありましたらお願いしたい。

(委員)

先程は、最高規範のところの委員長の話で、本当に言葉の持っている意味を考えることで勉強になった。

市民委員会を通じてずっと話し合っている中で、何かを決めることにあたって、何か悪いように利用されないだろうかとか、色々な方面から考えてきたので、全体的にみてそれほど厳しいものにはなっていないように思う。極めてやわらかい、当たり前で常識的にみんなが思っている、本当に基本的な事をまとめてきたような気がしているので、そういう意味でそれを「最大限尊重する」という言葉では若干弱いのではないかと感じた。

(委員長)

そのあたり、またご配慮いただければと思う。

第三者委員会の話が出ましたが、それについては、もし追加の発言がありましたらどうぞ。

審議経過および審議結果

(委員)

高松市にはいろいろ委員会があるが、それぞれの整合性であるとか、上手く機能しているかとか、有効に市民の声を浸透させていっているかどうか、そういう点について少し厳しく判断したらいいと思う。というのは、我々委員はいろんな委員会に出て意見を述べたり、情報収集したりする機会があるが、市民は情報があまり得られない方もいるので、情報公開がどの程度行われているのかとか、市民がそれを把握できているのかとか、それらがこの条文の中で上手く反映されているかということを確認するべきではないかと思う。

(委員)

住民自治を推進するために、推進委員会があったほうがいいと思う。市民からもそこに出席をして自らの意見を示すような場になっていけば、それがまた住民自治の精神にも繋がっていくのではないかと思う。

(委員長)

それでは、今日の方向性が定まってきた。少し宿題が残ったが、次回、それを踏まえての議論にしたい。

今話題に出た色々な市民参画、住民投票など色々あるが、見方を変えると、ある意味では市民の自己教育にもなる。だから、市民教育制度でもあるのだという位置づけも意識して使っていただきたいと思う。市民も、責任や自覚を持ち、判断できるようになっていただきたいと思う。ただ、ここであまり理想論ばかりを言っても、議会に諮ったときに、どういう判断になるか分からないので、そちらの方の詳細を知っておくのも大事だと思う。高松市議会との間ではそれなりの報告・調整やっているし、この会議録そのものも公開されている。だから、傍聴者が少ないのかもしれない。

では、以後の予定につきまして事務局からお願いしたい。

(事務局)

今後の会議の予定だが、次回第7回の会議を4月28日(火曜日)午後6時から、予定しているのでよろしくお願いしたい。5月の会議につきましては、また調整をし、決定次第連絡させてもらいたい。

(委員長)

それでは、本日の委員会はこれを以って終了する。ありがとうございました。

－以上で審議終了－

<事務局からの連絡事項>

今後の会議開催予定

・第7回会議 平成21年4月28日(火) 18:00～