

第10回（仮称）釧路市自治基本条例検討委員会 議事要旨

日時 平成25年9月3日（火） 18:00～20:00
場所 釧路市交流プラザさいわい 208号室
出席者 委員：板倉委員 小野委員 川内委員 小池委員 小林委員
鈴木委員 松浦委員（議長） 西村委員
簗島委員 山崎委員（委員長）
（欠席：平間委員）
事務局：総合政策部 川村部長 秋里次長
都市経営課 菅野課長補佐 木村主査 河面主任

傍聴人 0名

1. 開会

2. 議事

- ・ 松浦議長より、出席委員数が設置要綱の定足数を満たしており、会議が成立する旨の報告がなされた。

（1）逐条検討

① その他について

- ・ 事務局より、第6回検討委員会の資料5に基づき「13その他」について、標準的な条文例等について説明があった後、意見交換が行われた。

【事務局説明に対する委員長補足】

（○：委員発言 ◎：委員長発言 ●：事務局発言 以下同じ）

- ◎ 組織のあり方は、自治体毎に様々なので、市民自治推進委員会のようなものの常設を唯一のモデルにする必要はなく、弾力的に考えればよい。

【意見交換】

※ 意見なし

② 名称について

- ・ 事務局より、第6回検討委員会の資料5に基づき「0. 名称」について、標準的な条文例等について説明があった後、意見交換が行われた。

【事務局説明に対する委員長補足】

※ 補足なし

【意見交換】

※ 意見なし

③ 前文について

- ・ 事務局より、第6回検討委員会の資料5に基づき「1. 前文」について、標準的な条文例等について説明があった後、意見交換が行われた。

【事務局説明に対する委員長補足】

- ◎ 自治基本条例は理念的な条例で、性格的に抽象的な文言が多くなり、どのまちでも同じような表現になりがち。その中で唯一と言っていいほど、それぞれの自治体毎のカラーを出せる部分、なぜその条例を作ったのか、どのようなまちづくりをしていきたいのか、を具体的に謳うことができる部分が、この前文となる。釧路市らしさを打ち出すという点で、非常に大事な部分。

【意見交換】

※ 意見なし

④ 目的

- ・ 事務局より、第6回検討委員会の資料5に基づき「2. 目的」について、標準的な条文例等について説明があった後、意見交換が行われた。

【事務局説明に対する委員長補足】

※ 補足なし

【意見交換】

- 市民自治という表現を使うことは少し気になる。

⑤ 基本理念・原則

- ・ 事務局より、第6回検討委員会の資料5に基づき「3. 基本理念・原則」について、標準的な条文例等について説明があった後、意見交換が行われた。

【事務局説明に対する委員長補足】

- ◎ 標準的な条文例に記載されている文言を入れている自治体が多く、あまり独自性が出てくる部分ではない。それらをどのように進めていくかについて、今まで議論した条項で表すよう整理することになる。

【意見交換】

- 理念と原則を分けるのはなぜか。

- ◎ 理念はなんのための条例かということを一言で表すところ。どこのまちでも「よりよいまちづくりをする」ということを、達成すべき到達点として記載している。その実現になにが大事なのか、が原則で、情報公開や市民参加といった構成要素を基本原則として整理している。

基本理念が、前回まで我々が検討してきた条項の中に、どう反映されるのかを洗い出し、肉付けしていくという作業になる。

逆に言うと、情報公開や市民参加それ自体が自治基本条例の目的ではない。それらは、よりよいまちをつくるという到達点に至るための構成要素であるわけで、それが基本原則であると捉えていただければと思う。

- 理念が到達点という考え方は理解できるが、それは目的の部分で表されている。「基本」という扱いのものが3つも続くと、正直、よくわからないという印象を受ける。その点、帯広市はこの部分は飛ばして、定義から目的だけに集約しているので理解しやすいが、札幌市は、目的、基本理念、基本原則、定義と書かれているために、飲み込みづらいという印象がある。

- ◎ 札幌市や江別市の条文から類推すると、行政、議会、市民という3つの担い手が何をしなければならないかを明確にするために、あえて基本理念として書いているのではないか。そして、それを達成するために必要なのが、市民参加、情報公開、市民協働であるわけで、そうした分け方をするために、あえて理念と原則を分けているのだらうと思う。

ただ、ご指摘のとおり、理念と目的は重複してしまう面があるのも否めないところ。

- 目的は「市民自治のまちづくりを実現するため」で、そのまちづくりとはなにか、が基本理念・原則で表現されているので、流れとしてはこれでよいように思う。

- ◎ ご指摘のとおり、目的で示したまちづくりを行うために、基本理念で誰が何をするのかということを謳い、基本原則で、みなが踏まえるべき価値、理念、原則を明らかにするというつくりになっている。

- 目的と基本理念・原則の関係は、委員長からご説明をいただいたとおりに理解すればよいかと思った。この点、釧路市の他の条例ではどのような形なのか。

- パブリックコメント等、釧路市の他の条例には、基本理念や原則といった条項を備えている条例はほとんどない。目的はほぼ全ての条例にあると

思う。

- 他の条例では、それらの要素は目的に組み込まれているということか。
- そのとおり。他市では、前文と目的は、14の制定市全てで備えられているが、基本理念と原則については、帯広市の他に、石狩市と芦別市の条例にも設けられていない。
- 基本理念・原則は、この条例をどのような基本理念・原則で作ったか、あるいは執行していくのか、というところに繋がっていかないとすっきりしない。基本原則で言えば、自治の基本原則、例えば、憲法、地方自治法に定める二元代表制を基本とする、などになるのではないか。今の表現だと理念だらけになってしまう。帯広の方がすっきりと見えてしまう。
- 石狩市の条文では、「持続可能性を確保しながら」という表現があるが、釧路市でも目的になりうるのではないか。これだけ少子高齢化が進んでいる中で、釧路も持続可能なまちにしていこうためにどうすべきか、ということ。行政の役割、市民の役割、互助活動の役割、を明文化するという意味はわかるが、文言として比較しにくいものを並べると、混乱が生じるのではないかと思う。
- 私は、目的と基本理念・原則も違和感なく受け入れられた。
それよりも北見市の「自治区の特性」というところが気になっている。釧路市も合併しているが、地域の特性という点に意識しながら、どのように一体感を醸成していくかが課題でもあるので、北見市がどのような背景でこの条項を設けたかが知りたいと感じた。また、他の合併した自治体での表現がどうなっているかも少し気になった。
- 釧路市には地域協議会があるが、北見市にもそのような組織があるのか。
- 釧路市は、合併協議の時、自治区や特例区は設けないという整理をしたが、北見市は、合併特例区を設けずに自治区を設けて、釧路でいう地域協議会で行っている、自治区に関することを様々議論している。
- 他の条例も前文、目的、基本理念のようにパターン化されており、どの自治体も、最初につくられた自治基本条例を参考につくっているのかと感じた。多くの人の意見を聞いてつくらなければならないが、法律的な話は難しくて正直よくわからない。釧路らしい、まちづくりのための条例と

して作ればよいと思っており、委員長が言われた前文や目的の意図は理解できる。

- 目的で3点謳っており、それを達成するための理念・原則だと思う。だから必要だろうと思う。目的をこのようにして達成する、と解釈できるのではないか。

（２）第８回、第９回検討委員会の振り返り

- ・ 事務局より、「市民と協働するまちづくり推進指針」周知のために行った出前講座の実施状況の紹介、参考資料１と参考資料２に基づき帯広市まちづくり基本条例見直しの経過、資料１と資料２に基づき、第８回、第９回検討委員会で出た委員意見要旨の説明、がそれぞれなされた後、意見交換が行われた。

【事務局説明に対する委員長補足】

- ◎ 条例の見直しについて、帯広市の例で作業イメージの共有ができたのではないか。自治基本条例の実効性を担保するためには、様々な方法があるが、定期的に見直して実践されているかを外部的にもチェックすることが重要。

最高規範性について、資料２で委員からも指摘されているが、日本国憲法では最高法規、条例では最高規範という表現になっている。憲法は法律の上位で、憲法に違反する法令は違憲ということになる。ただ、自治基本条例は、それに違反する条例が直ちに違法となるわけではなく、自治基本条例と他の条例との関係は対等であるので、憲法と法律との関係と、自治基本条例と一般の条例との関係は違うと思う。

では、なぜ自治基本条例が最高規範を謳っているかだが、あくまでもあるべき論として、最高の条例として設定し、自治体運営の中で使っていこうとするもの。最高規範と明言しても、残念ながら法的な効力が発生するものではないが、制定の過程、実際の運用の中で、最高規範となるように位置付けて、使っていこうという姿勢の明示であるということ。

【意見交換】

- 資料２では、最高法規と最高規範の違いという点で質問がでていますが、最高法規も最高規範も法令に書かれている点では、素直に読めば、これを最高のものとし、反するものや抵触した場合にはこちらが優先するという意味に受け取れる表現なので、読んだ人がそのように誤解する可能性が多分にあると思う。また、今回の自治基本条例は、憲法にある意味パラレルというか、構造に擬している面があって、現に、指針との関係性の議論においても「釧路の憲法として」という発言も出ていたように、憲法と比較しながらの話になっている。自治基本条例が、最高規範という表現にしているのは、さすがに条例には最高法規という表現はとれないので、それをかわすために最高規範という表現にしているのではないかと、読むのが素直な考えではないかと思う。

もう一点は、今回、すでにある指針では足りずに、あえて条例を作るということは、憲法や地方自治法という体系に沿った法令の形式にすることで、自治体の構成員を拘束し、かつ自治体そのものの規律もするという一定の効力も発生させることを前提にしていると、私は理解している。そうすると、法体系としては、他の条例と対等な条例だからこそ、その優劣が問題になったときに、この最高規範という文言が入っていることで、あらぬ紛争がでてくるのではないかと、強く懸念している。

今の時点では、過去の条例との比較だけで、抵触するものがないので良いとか、仮に抵触するものがあったとしてもこれから定める自治基本条例が最大限尊重されるから、ということで良いのかもしれないが、これから５～１０年経過して、社会情勢が変わり、実質的に自治基本条例と抵触する個別の条例ができたときに、この自治基本条例と、後に制定された個別の条例との理念が問題になる可能性がある。一般論では、先にできた法律や条例よりも後にできたものが、基本法より特別法がそれぞれ優先することになるので、後にできた条例が効力を有するという意見と、最高規範という単語が入っているがゆえに、自治基本条例の方が優先するという紛争になる恐れがある。今は具体的に想定されないとしても、私はそういう観点から、強い懸念を示している。

- 他都市でも最高規範という言葉を使っているが、それで問題が起きた例はあるのか。
- ◎ 私が知る限りではない。
- 逆に、最高規範という言葉を使わないことで問題が起きた自治体もない

のではないか。

- 道内では、市レベルでは、苫小牧市、帯広市、函館市は最高規範という単語は使わず「この条例の趣旨を最大限尊重する」という表現に留めている。議事録を確認すると、最高規範という単語を使うことの是非の議論があって、このような整理にはなっているようだ。

◎ 最高規範という言葉を使わないで整理をするということは、一つの選択肢としてありうるということか。

○ 私は、自治基本条例は、色々な条例の中で理念的、原則的に上に立つものと捉えるべきだと思っている。法的に言えば、確かにそのとおりだが、ここは、市民の心意気、意気込みを示す部分なのだろうと思う。意気込みを表現できる言葉を使わないと、まちづくりは進まないと思う。表現はどのようなになるかはわからないが、私はそう思っている。

○ 最高規範の単語は、最高法規という単語との混乱を招くという意味で、私も使用には反対。法的根拠もないのに、軽々しく最高という単語は使うべきではない。一般市民にどの程度この条例を理解してもらえるかは、今後の周知の方法によるが、最高規範という単語を使えば混乱を招くのではないかと思う。

○ 一つ質問だが、この自治基本条例が出来た場合に、実際に、他の条例よりも優越することになるのか。

◎ 難しいところで、法律論上は、自治基本条例と他の条例に優劣はない。ただ、全市民的合意をとりながら、他の条例とは違う作り方をした、という点と、この条例を、あえてこの言葉を使うが、最高規範として、今まで作った条例も、これから作る条例も見直して、整合性をとりながら、良いまちづくりに繋がるように運用するという点で、その地位を確立することになる。

したがって、自治基本条例を作ればそのまま憲法のようなわけではない。実際に市役所や市民が、この条例を使っていく過程で実質的な意味での最高規範性というものが出てくる。逆に言えば、そのように使っていかなければ、単なる空文となってしまう条例であるということになる。

○ 今後制定される他の条例と、自治基本条例の理念が反する場合を懸念する意見があったが、私は、この自治基本条例をまちづくりの基本とするの

であれば、今後作る条例も、自治基本条例と整合性を持ったものでなければ駄目だと思う。もし、どうしてもそうならないのであれば、そういう段階、時期をみて、自治基本条例を見直せばよい。

- ◎ 市役所には、条例を精査する法務担当の部局があり、市が作る条例や規則が、自治基本条例との整合がとれているかどうかのチェックをするし、万一できていなければ、市民や議会がチェックすることになる。そのように、自治基本条例と、将来的に制定されるものも含めて、個別の条例との齟齬をなくす手続きがとられる。今でも、前回ご紹介した、釧路市中小企業基本条例があつて、釧路市がその後作る中小企業に関する条例や規則は、中小企業基本条例と整合をとって作っていると思う。釧路市にはもう一つ、釧路市環境基本条例という基本条例があるので、同じように矛盾がないようなチェックがされている。

それと同じ事を、自治基本条例が制定された暁には、全庁的にチェックをして精査する作業がこれから発生することになるが、それによって、実効性を担保するということになる。

- 最高規範性について、これまで、法人でいうところの定款のように、非常に大事なものであることを表す単語という理解で捉えてきたので、それほど違和感はない。自治基本条例を大事なものと位置付け、それを前提として、個別のものを優先するということなのかと思う。したがって、大事なものとして、見る、確認するという現実的な行為こそが大事だと思う。

ただ、他の委員ご指摘のとおり、疑義が生じるかもしれないという観点も非常によくわかるので、最高規範という言葉ではなくても、帯広市の表現でよいかどうかはわからないが、大事なものであることがわかる表現ができて、条例や計画等を作成するときには、常に自治基本条例を確認するという作業が行われるのであれば、文言はいつでもよいのではないかと思う。

- 委員長は、条例を制定して運用するという観点、これから活かしていく発想が強いので、それを尊重するという意味で、最高規範性という表現が出るのであろうと思うが、自分のように実務に携わるものからすると、今回あえて、指針から条例に変える、法的な拘束力を持たせる時には、実際に抵触が起きた時にどうするのか、ということをどうしても考えてしまう。その時に、この最高規範性という文言が入っているかどうかで揉め方は変わってくると思う。まちづくりの目標、基準として扱いたいという気持ちよくわかるが、議会を通して条例という形をとるのであれば、慎重になって欲しいというのが私の意見。

◎ 私も行政法学者ではないので、細かいところまで踏み込んで申し上げるものではないが、自治基本条例と他の条例に齟齬がでて、仮に裁判になった場合に、自治基本条例が優越することを、法論理的に挙証できるまで、学説は確立されていないのが通説。そこは、自治基本条例の論点を様々な形で取り上げた法学者が指摘しているところで、自治基本条例が法形式的にも、日本国憲法が法律に対して持っているような上位の解釈権を持っているというような法論理は、残念ながら今のところは確立されていない。

○ 法理論の話もあるが、実際に、この条例を見るのは行政職員であり、議員であり、市民である。普通の一般市民はよくわからないから、最高規範という言葉があると、他の条例よりも自治基本条例が優先するのだ、というイメージを当然抱くと思う。そのように、あえて人心を惑わす、混乱を招くような言い方をしなくても、「これがまちづくりの基本」ということにしておけば、最高規範という表現はいらないのではないかなと思う。

さきほど、新たに作る条例と、自治基本条例との間でどうしても齟齬ができるようなら自治基本条例を見直すべき、という意見も出ていたが、自治基本条例には見直しのタイミングもあるわけで、そのために、喫緊に必要な条例の成立が遅れてしまうということもあり得るのではないかな。

● 自治基本条例の見直し規定は、例えば「5年以内、4年以内で見直す」という規定になると思うので、仮に必要であれば、早急に自治基本条例を見直すということはあると思うが、それでも見直しには相応の時間はかかると思う。

○ 最高規範の問題は相当難しく、一般市民にはおそらく分からない問題だと思う。この委員会の中ですら、一致するにはもう少し時間が必要かとも思う。最高規範という単語を出すことによって、条例に込められた想いや、尊重しなければならないということや、条例をつくることで、よりよいまちづくりを進めるという考え方もわかる。ただ、この単語を入れるか入れないかについては、私も含めて一般市民が判断することは難しいな、と感じる。

最高規範という単語を入れた場合と入れなかった場合にどのような違いが出てくるかも考えなければならないのではないかな。

帯広市の表現は最高規範にはしないまでも、よく分かる書き方になっていると思う。こういうことでもよいのではという気はしている。

○ 一般市民にとっては、最高規範というと普通のものよりも優先している

という考え方になるのではないか。他の条例とは同格なのであれば、別な文言を入れることでご理解をいただけるのではないかと思います。

- 理想論になるが、この条例が市民を拘束し、守らなければいけない、というものであってはいけないと思っている。この条例があるから、釧路をこのようにしていかなければならない、というものでなければならぬと思う。その中で最高規範という単語を使うかどうかは、今後の議論での判断になると思うので、詳しく浸透させるのが最優先かと思う。
- 最初に、道内で条例制定した自治体の一覧をいただいていて、その中では大空町が最後になっていたが、この1年で新たに自治基本条例を作った自治体や、現在制定中の自治体はあるか。
- 斜里町と栗山町が平成25年4月1日に条例を制定している。現在制定中なのは旭川市で、釧路と同時期に検討をスタートさせている。
- 制定をやめた自治体というのはあるか。
- 道内では検討組織を立ち上げてやめたという自治体は無い。滝川市は、釧路市のように条例が必要なのかどうなのかから議論を行って結論が出ず、予定の期間を延長している。道外では、議会が条例案を否決するというような動きは何件かある。
- 事務局が毎回HPで情報を流しているが、市民から反応はあるのか。わっとでも毎回HPに流しているが反応がないことを考えると、今の段階では難しいだろうが、もう少し議論がまとまれば、直接市民に来てもらえるような場を作る必要があるのではないか。そうしなければ、なかなか関心は高まらないのではないかと思います。
- 過去の他会議の開催経験から言うと、開催時間はあまり参加者数には影響しないもので、日中でも夜間でもあまり変化はない。
- 日頃、出身団体の構成員と世間話のレベルでも自治基本条例の話をする機会等はあるか。
- 連町では、取り立てて時間をかけて話はしていないが、一度、連町通信で記事にさせてもらった。ただ、それで自分に声をかけてくるような人はいなかった。まちづくりに関心のある若い人や団体も結構あるので、それ

らに一度、傍聴について直接働きかけてもよいかとも思うが、なかなかできていない。

事務局は、開催場所も含めて今は色々工夫していると思うが、それにもかかわらず、まちづくりの団体が傍聴に来ないということは、連町だけでなく、どこかの団体が集まって、自治基本条例の取組が行われているけどどう思う、という話も見えてこないということ。そういう状況で条例を作っても、色々な階層の市民に身近なものとして感じてもらえるかどうかかわからない。手帳の話もあったが、身近なものとして感じて、まちづくりに参画してもらえるような想いでやっていきたいが。

- 職員には色々話す機会もあるが、加盟団体にはホームページなどを通して会議の開催を周知しているのみで、中々細かいところまで伝えられていない。まちづくりの活動をしている団体だけでも、集められるような仕組みをやるべきと思う。
- 広く一般市民といってもつかみづらいので、組織されている団体にまず働きかけるのが良いと思う。
- 若い人は、結構まちづくりに意見を持っているが、それを発信する機会がない。町内会の組織でも高齢の方が仕切っている現状がある。小さくても良いので、若い人の集まりで、自治基本条例について発信すると良いと思う。ただ、私は指針ですら市民に浸透していないのに、自治基本条例を発信してもどうだろうか、ということはいつも思う。
- 指針の場合は、できあがってから市民に諮るという形だった。そうではなく、できあがる前に、作っていく段階で市民に投げかけるべきだと思う。そういう過程を踏まなければどんなことをしても、浸透しないと思う。

4. その他

- ・ 事務局より、今後のスケジュールとして、年内に2回程度開催を予定しており、その中で、これまでの議論のまとめを行うとの説明があった。

5. 閉会

- ・ 事務局より、次回検討委員会の日程は別途案内する旨報告があった後、閉会となった。