

第36回 函館市自治基本条例策定検討委員会要旨

日時 平成20年11月18日(火) 18:30~20:30

場所 函館市役所8F 第1会議室

1. 開 会

2. 条例の目的について説明

事務局より資料の説明

(横山委員長)

位置付けはそんなに大変じゃないと思うが、目的については、事務局の方から案を作った経過があれば説明願いたい。

(事務局)

目的については他都市の状況も含め、これまでの常任委員会での議論、前文、こういったものを参考にこのような形で作成した。“安心、安全で豊かな市民自治によるまちづくりの実現”こういったものが目的ではないか。

(横山委員長)

このことについて議論いただきたい。

(川田委員)

事務局の法律など読み慣れた人には何のことはない文章だが、一般市民が分かるものなのか。

(横山委員長)

権利および責務のところを中黒でつないでしまうとか。“まちづくりに関する市民の権利・責務ならびに議会、市長、その他の執行機関の役割・責務ならびに基本事項”と、ならびには置いておいてもいいような気がする。いろいろ案を出していただきたい。

(事務局)

目的に関しては、この条例が出来上がっている部分、形からみると、まず1つ目は、基本理念とか基本原則を明らかにするということと、市民だとか、議会・市長の責務をはっきりさせるということ。あとは、基本的事項を定める。この条例ではこういうことを定めます、それをもってどういうことを目的とするんですかという作りになっている。前回の他都市の部分なども含めて作れば、このような感じになる。

(横山委員長)

言っていることはよく分かるが、もっとやさしく書かなくてよいのか。

(川田委員)

ここでは、“市民の権利および責務”と“執行機関の役割および責務”そして“市政に関する基本事項”の3つを定める必要がある。

(横山委員長)

基本事項は、“市政”なのか“地方自治”なのかきちんと整理する必要がある。少し唐突な感じがするが。

(板本委員)

札幌市では“まちづくりの基本事項を定める”としている。

(横山委員長)

札幌市の条文をみると、ほとんど一緒ではないか。

(事務局)

どの自治体も、言うべきポイントは近いところにある。

(横山委員長)

事務局としては、“地方自治”の基本事項であって、札幌市と異なるのか。市長の責務などを議論した時には“まちづくり”を言ってなかったか。

もっと、簡単に言ってよいのではないか。“この条例は、本市におけるまちづくりの基本理念および基本原則を明らかにすると共に、まちづくりに関する市民、議会、市長、その他の執行機関の役割を明らかにすることにより、安心・安全で～”とつなげていけばいいんじゃないか。どうですか、こんな感じで。何か意見等あるか。

(沢口委員)

すっきりしていて良いが、基本原則は“明らか”でなく、“示す”でいいと思う。

(横山委員長)

“～基本原則を明らかにすると共に、まちづくりに関する市民、議会、市長～”の部分の“まちづくり”は要らない。

(事務局)

“基本理念および基本原則を示すと共に”は、“定めると共に”でどうか。

(横山委員長)

“定めると共に”でよい。

(板本委員)

“役割と責務”を入れた方がいい。

(横山委員長)

“この条例は、本市におけるまちづくりの基本理念および基本原則を定めると共に、まちづくりに関する市民、議会、市長、その他の執行機関の役割と責務を明らかにすることにより、安心・安全で～”これでどうか。

異議なし

続いて、条例の位置付け。こちらはどうか。

(板本委員)

自治基本条例は、地方分権を進めるまちづくりの上で、条例の中で上位に位置付けられる。議会、市民や行政も、この条例が上位に位置する、最高規範性があるということを意識しなければ駄目である。文言できちんとなしないと駄目ではないか。私は、最高規範性という言葉を入れることがすごく重要だと思う。最大限尊重は逃げやすい言葉である。自由に解釈されるところに不安がある。

(横山委員長)

自治基本条例を作っている自治体は、最高規範性や最大限尊重のどちらかに分かれているんだね。その辺ちょっと議論いただきたい。

(板本委員)

文言できちんと確保したい。他の自治体の最大限尊重の部分には、上位に位置しないと書いたりしているのもある。条例は横並びだよ。だが、最大限それを尊重するとか、そういう基本条例も

ある。

(横山委員長)

稚内市は最高規範と使っている。帯広市は最大限尊重。どちらもある。

(事務局)

平成19年度4月以降に施行されたもので言えば、最高規範をうたっていない方が多い。札幌は最高規範をうたっているが、ほかの岐阜とか豊中、熊谷、寝屋川、帯広、苫小牧などはうたっていないというのが傾向としてある。

(板本委員)

自治基本条例については、横並びで一緒という考えの自治体もある。それは、最高規範じゃないという考えであるが、少なくとも他の条例よりは上位に位置するものであると思うが。

(丸藤委員)

最大限尊重するというのが、トレンドになってきた経過みたいなものって分かるか。

(事務局)

条例の位置付けについて、地方自治においては、条例という横並びの理念しかない。本当にそこに上位規範というものが位置付けられるのか議論になっている。

(板本委員)

私買った本では違う。まちづくりに対して、市民がどんどん入ってきている。これは好ましくないという考えが、すごく増えている。自治の中心はやっぱり行政だと、ただ、住民が参加するんだけれども、そこには議会も行政もある。同じ位置に住民がくるのは問題なんじゃないかという風潮が、かなりの自治体に流れてきているということが書かれてあった。

(敦賀委員)

それは理解できますね。議会があり我々が選んだ長がいるわけですから。住民がそこまでしたらおかしくなってしまう。

(市居委員)

この条例の目的というのは、まちづくりに関する基本理念・原則を定めることであるから、先ほど事務局が言ったように、条例上では最大限に尊重するという言い方が、今のところはベストではないか。

(川田委員)

主語が市民、議会および市だから、そこに最高規範性がどうのこうのっていう述語をつけるより、皆で大事にしようという意味で、最大限尊重が妥当ではないか。

(板本委員)

最初に基本条例の在り方について、横山委員長がいろいろと説明をしていて、私が学んだ中には、他の条例より上位に位置しているという認識がある。

(横山委員長)

最高規範と言わなくはいけないと言っていない。ただ、自治基本条例の位置付けからすれば、そういうことになるという説明だが。

(板本委員)

横山委員長の持っている考えが、今みたいに最大限尊重するとなると、今のような意見が出てくる。いや、これは上位じゃないと。横並びの条例で尊重するのであれば考えも成り立つ。その辺を文言できちっと整理しないと、そういう解釈の人たくさん出てくる。

(横山委員長)

私が言った趣旨は、個別条例がいろいろ出来てきて、それを踏まえて自治基本条例が出来てきた。基本条例が出来たことによって、改めて個別条例も出来てくる可能性もあると、そういう趣旨である。

(板本委員)

ですから、他の条例も基本条例を踏まえ、整合性をもって作ることとなる。今ある条例も整合性があるかどうか、これからチェックして中身によっては改正等をするという考え。そうすると、基本条例は上位になければならない。

(横山委員長)

それはそうだが、最大限尊重でも、この条例の趣旨を尊重するというのであれば、これ自体は生きると思う。

(大久保委員)

“尊重しなければなりません”というのは、尊重しなければと最高規範のどちらでもいいと読み取れるが、どうするのかというのがない。その時の最高規範として、他の条例と何々をしますと言っていることはわかるが、はっきりと言わないと、どちらの言葉を使ってもあまり変わらない。

(市居委員)

函館市にある他の条例、特に“函館市民”と使われている条例がという時に、あえてそこで整合性をとるというか、ここで、今、最大限尊重します、尊重しなければいけませんと言っているわけだから、その条例が制定された時には、これを最大限尊重しなければいけないということは、そこでこの趣旨が反映されるというふうには理解できない。

(横山委員長)

例えば、静岡市は最大限尊重という考え方。最高規範性ではないが、沢口委員が言ったような感じで、条例の位置付けを2つに分けている。“市民及び市はまちづくりに関するすべての活動において、この条例に定める事項を最大限に尊重しなければならない。”2つ目は、“市は市の条例、規則等の制定、改廃及びまちづくりに関する計画の策定または変更にあたっては、この条例に定める事項との整合を図らなければならない。”こういう表現になりますね。沢口委員の言っている趣旨に近いのではないかと。

(市居委員)

整合を入れても入れなくても、結果は同じでなければならないと思う。整合を入れることによって、次の条例改正があった時に、自治基本条例との整合性はどうなるのか、また、その成果はどうだったのかというようにじわじわ効いてくるんじゃなく、割と早めにドンとくるような感じがする。

(横山委員長)

それはない。世の中がガラッと変われば別だが。函館市を取り巻く環境が激変し、次々と条例ができるというなら別。一般的に自治基本条例というのは、そんなに難しいことを定めた条例ではない。今までの個別条例の成果を踏まえて作っている。我々もこの自治基本条例作るにあたっては、個別条例あるいは函館市の指針などと矛盾するような作り方はしてこなかった。

(丸藤委員)

整合性はあると思うが、最大限尊重をあえて文章で入れた方がいいのかと思う。

(大久保委員)

条例の制定や改廃、ほかの条例の制定や改廃も、最大限尊重するという一言があれば、事務局案

でいいと思うが。

(佐々木委員)

言わんとしていることが全部含まれていると思う。

(横山委員長)

最高規範または最大限尊重が議論いただきたい。

(板本委員)

最大限尊重に納得した。皆さんがそういうのであれば。

(敦賀委員)

最大限尊重でいいのではないか。

(横山委員長)

最大限尊重ということで進める。問題は、事務局案の“まちづくりにあたって最大限条例の趣旨を尊重する”のがいいのか、あるいは“他の条例の制定、改廃、あるいは他の規則の制定、改廃にあたって、この自治基本条例の趣旨を最大限尊重しなければいけない”という文言をもう1つ入れるか入れないか。これはどうか。

(川田委員)

この条例で言うところのまちづくりという言葉の使い方は、都市計画課がやってることだけをまちづくりと言っているわけではない。市も市民も関わるあらゆる面を総称して、まちづくりと言っているが、ここの条文の中の“函館市のまちづくりの精神に当たって”というくだりは、市民の生活に関わる、ほとんどあらゆるものを網羅しているという意味で作ってきたはず。だから、これ1本で十分じゃないかなと思うが。

(沢口委員)

説明すると分かるが、整合性という言葉は嫌いなので、整合性じゃなく尊重すると言った方がよいのでは。

(板本委員)

最大限尊重は非常に曖昧で、尊重ってどこまで尊重なのか誰も説明出来ないと思う。人によって違うものだから。尊重しているよと言っても、いや足りないって人もいる。だから、どうしても基本条例に整合性という言葉を入れたい。杓子定規という意味じゃなくて、必ず何かする時には、これが町の人々のテーマみたいなものだから、それに合致しているかどうかチェックする。そういう姿勢は必要だと思う。

(市居委員)

函館市には288本の個別条例がある。それが、すべて自治基本条例に整合するののかという時に、ちょっと意味が違うけど合っているというのは、結構ありそうな気がする。そういうことから、あまり具体的でない方がよいのでは。

(川田委員)

将来に向けて色々と状況が変わっていく、同じ文言のまま、将来に対応しなければならない。あまり細かくやってしまうと、その時の担当者が困るのではないか。

(横山委員長)

例えば総合計画などでも、自治基本条例を生かして制約が働くのか。公募の委員を何人が入れなければならない場合とか、幅広く市民と討議をしなければいけないとかそういうこと。この条例が、これと相反するような形で条例の制定、改廃が行なわれるかということ、私はそうは思わない。そう

であれば、むしろ明確に最大限尊重するという主旨をもう1項目入れても問題はないと思うし、これで束縛することにはつながらない。実際、この自治基本条例についても、他の条例や指針と反することは入れてない。

(板本委員)

基本条例自体が細かい政策案から外れるわけない。原則等しか言ってないのだから。整合すると言っても、その理念とか基本原則に法り行うわけだから、そんなに大きく外れるわけがない。だからといって、整合性という言葉を入れないと、ファジーな言葉だから人によっては尊重しているからいいという意見など個人間で考え方に差異が出る。

(丸藤委員)

気持ちの部分だけで尊重すればいいという感じはしているが、議論していく中で、自治基本条例の想いがエッセンスとして入っていくと思う。

(沢口委員)

整合性という言葉を使うと、過去も含めて全部が対象になる感じがする。そうではなく、これから作るものに対して整合性を図るという表現で十分だと思う。

(横山委員長)

整合性という言葉を入れなくても、“他の条例の制定、改廃する際には、最大限この条例を尊重しなければなりません”とか、そういう文言でもよいのではないか。整合を図るとか言わなくてもそれで通じると思うが。

(事務局)

市民も市もまちづくりの推進に当たっては、この条例の趣旨を最大限尊重しなくてはいけない。どちらかというと、その条例も計画も全部含めて、この1項にしたという思いであった。計画というのは、まちづくりの推進に包含されると思う。それは、他都市の条例で多いパターンを見てみると、“市は条例を作る時に整合性を図りなさい”など、その市が条例を作る目線でしか見ていなかった。それよりは、もっと広い意味で位置付けをした方が良いということで、その1項を作った。ただ、意味合いが取れないということであれば、条例規則の尊重規定とか整合性というのを2項に入れて整理するというのもある。ここでは、どちらかというとまちづくりの推進ということに包含したつもりで書いた。

(横山委員長)

総合計画は、自治基本条例の中で言っている。他の計画は別だが。これだけを入れておいてもいいような気がするが。

(事務局)

総合計画に限られない計画の市民参加とか、そういう部分というのは言ってる。それは、総合計画だけを意識したのかということ、男女共同参画基本計画や指針を作る時には、そのようなことも含めて皆さんの議論があったと思っている。計画を入れるということであれば、“まちづくりに関する基本的な計画”とかになる。

(敦賀委員)

“整合性”が“遵守”または“最大限”の中だと“最大限”がいいと思うが。

(横山委員長)

最大限尊重ということでいきますか。第2項に“市および議会は、条例・規則を制定・改廃する際には、この条例の趣旨を最大限尊重しなければなりません。”を入れる、これでどうか。

異議なし

3. 地域オリジナルの条文について説明

委員長より資料読み上げ

(横山委員長)

違和感を感じたのは、ポイ捨て条例の部分。政策として、函館市がやっているわけではないし、こういうポイ捨て条例を作るのであれば、自治基本条例の中に入れることも可能だが。現段階ではどうかという気もするが。

これは取るということでよいか。現段階では、函館市がこれに関しての条例を制定するという意志があれば別だが特にないようなので。他についてはどれもいいということでよいか。

異議なし

(敦賀委員)

情報の共有についての事例が出てきたので説明したい。この前、市内の全町会長を集めた懇談会があり、その中で要支援、救護ということに限り情報共有が必要だという話が出ていた。この前も説明したが、新潟中越沖地震の時、柏市の場合には事前に全部整理をして町内会と情報共有の準備をしていたが、実際には間に合わなかった。その結果、独居老人の最終確認が、3日後でなければできなかった。市がはっきり失敗したということを書いて、国もそのような事態を踏まえ動いている。だから、災害時には情報の共有が絶対に必要なことであって、発生してからでは間に合わない。ついては、これを地域オリジナルに入れたいと思う。

(横山委員長)

どういう表現で入れるか、1回議論している。うまく入れられなかったが。

(事務局)

個人情報の取り扱いについて、本人の意志に反した使い方というのはやはり出来ない。例えば、事前承諾を受けて、こういう情報を提供してもよいか確認が取れていれば別ではあるが、国の指針とは別に、函館市の個人情報の取り扱いとすれば、目的外に使うという部分においては、本人の意志が必要ということ委員会の中において整理されたと認識している。

(敦賀議員)

本人の同意がなくても、緊急かつやむを得ない場合には例外が認められている。

(事務局)

条例に載せるべきものかどうかというのは、別に判断が必要となる。解決策の問題であれば、条例には解決策であるということで載せなくてもいい。その辺も含め、状況を調べようと思っている。

(横山委員長)

事務局に調べてもらい、それをもとに再度協議する。

4. 閉会