

第4検討部会 会議録

| | |
|-------|---|
| 会議の名称 | 第5回 第4検討部会 |
| 開催日時 | 平成19年9月26日(水)18時35分から21時10分 |
| 開催場所 | 川口市職員会館 講座室A |
| 出席者 | (部会長)三宅副委員長 (委員)碓委員、岩澤委員、大崎委員、小島委員、團野委員、塀和委員、 光田委員、湯本委員、吉澤委員 |
| 会議内容 | ・自治基本条例と憲法・地方自治法との関係について ・副部会長の選出について |
| 会議資料 | ・日本国憲法、地方自治法 ・憲法・地方自治法・個別条例と自治基本条例の関係 |
| 発言内容 | <p>部会長による、自治基本条例と憲法・地方自治法との関係に関する説明 <1について></p> <ul style="list-style-type: none"> ・憲法、法律、そして自治基本条例/その他の条例(以下「個別条例」という。)の関係は、縦の関係になっており、上位になればなるほど権威が高くなる。体系の一番上には憲法があり、その第98条第1項に「この憲法は国の最高法規であって、その条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない。」と規定されている。この項に条例のことは明示されていないが、条例も含まれるものと解されており、憲法に違反する法律や条例は効力を有しないものとなる。従って、「自治体の憲法」とはいえ自治基本条例はあくまでも条例であることから、憲法に違反してはいけないのである。 ・また、他市の自治基本条例には、憲法第98条に規定するような最高法規性を謳っており、基本条例が個別条例に優先されるというような条項が書かれている。これは、自治基本条例を「自治体の憲法」と位置付けていることから、同じような規定を入れようとしたものと理解される。 <p><2について></p> <ul style="list-style-type: none"> ・憲法第92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」と規定している。つまり、自治体の組織や運営に関する事項は法律で(国が)決めると言うことで、言い換えるならば、法律の枠内で条例を定めることができる。逆に言うならば、条例で勝手に組織や運営に関することを各自治体が決めてはいけないということである。これは法律が条例に対し優位にあることを意味しており、結論としては、自治基本条例は「自治体の憲法」とはいうものの、そこに規定する内容は憲法や法律を無視してもいい、ということにはならないのである。 |

< 3 について >

- ・自治基本条例と個別条例の関係は、憲法や法律の解釈からみれば、どれも同レベルの条例の1つとして捉えられ、自治基本条例が個別条例より権威が高いとは言えない。これをどう捉えるかは今後の論点になる。
- ・先にも述べたが、他市の自治基本条例では最高規範性を謳っているが、これは基本条例を参考に個別条例を作っていこうということで、実際に基本条例に違反する条例が現れたとしても、自治基本条例をもって自動的に排除することにはならない。さらに、憲法の最高法規性が守られているかは裁判所がチェックすることになっているが、基本条例の最高規範性についてはそのような仕組みはない。

< 4 について >

- ・次に、憲法に自治体の機構や市民の権利がどう書かれているかを確認したい。憲法第3章が国民の権利および義務に関する規定である。この部分については、自治体と市民との関係においても適用される。
- ・たとえば、第21条の表現の自由「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。」によって、自治体に不利益な発言をするからといって、その市民を不利益に扱うことはできないことが規定されている。
- ・そして憲法の構成は、第3章以外は権力についての規定、つまり、国民ではなく、国や自治体に関する規定となっている。
- ・第3章の国民の権利及び義務を定めた部分と、第3章以外の国家等の組織の2つの部分で構成されている。国民の権利は市民の権利でもあり、第3章以外の国家の組織（統治機構）のうち、特に第8章「地方自治」が市議会や市役所を拘束する重要な内容である。

< 5 について >

- ・条例は憲法だけでなく法律にも拘束されるが、では法律には何が書かれているのか。地方自治に関する法律は無数にあるが、代表的なものとして地方自治法を取りあげたい。地方自治法は、市政の大枠を規定しているからだ。
- ・地方自治法の内容としては、憲法と同様、住民がどのような権利を持っているのか、自治体は何をやる場所なのかの2つに分けられる。例えば、権利としては、第11条や第18条にあるよう、住民にはその属する自治体の選挙に参加する権利があるとしている。自治体の組織については、第161条に「都道府県に副知事を、市町村に副市町村長を置く。ただし、条例で置かないことができる。」としており、原則として副市長を置くこととしている。第161条は昨年できた（改正された）規定であるが、このように法律が自治体に対して補助機関（副知事、副市長）

の設置を義務付けている。

- ・また、第180条の5では、教育委員会や選挙管理委員会を置かなければならないとしている。自治体が置きたくないといっても、法律では必ず置くこととしているのである。
- ・市の活動についても、法律で定められているものがある。これは、法定受託事務といわれるもので、生活保護のように国が法律によって市町村に仕事をやらせている業務が存在するのである。

< 6 について >

- ・憲法は自治体の組織や住民（国民）の権利について規定している。法律でも組織や住民の権利などをより細かく（プラスして）規定をしている。自治基本条例は、憲法や法律に書いてあることを敢えて重複することで再度確認するといった効果も考えられるが、先行例では、市民の権利・責務、市議会、市長の権限・責務、行政運営の原則などをさらに詳細にする（プラスする）ものであると理解することができる。

< 7 について >

- ・前回お配りした例規集にもあるように、市には既に様々な条例があるが、こうした個別条例は、自治基本条例が制定された時点にはここに書かれている理念を具体化するものと理解することができる。

< 1～7のまとめ >

- ・まず確認していただきたいのは、自治基本条例の位置である。つまり、憲法、法律の下にあるということを前提として、重複する内容をどのようにするかなど、いかにして基本条例をつくるかという点が論点になってくると思われる。

「地方自治体のあり方の基礎を決めるのは、自治基本条例とならんで、国の憲法や法律である。そのため、憲法や法律のあり方を自治基本条例でどこまで考慮するべきか」という点が今後の課題となるだろう。

< 8、9 について >

- ・憲法第92条、第93条に、市長の設置と市議会の設置が規定されており、市長と市議会を置かなければならない、また選挙で選ばなければならないと憲法は言っている。ただし、国がなんでも地方自治について決めていいかといえばそうではなく、第92条には歯止めがある。
- ・第92条では、「地方自治の本旨に基づいて」とある。これが国による自治体の規定に枠を与えている。地方自治の本旨とは、団体自治と住民自治の2つで構成されると一般的にいわれている。団体自治とは「地方自治体の組織と活動が国や県から独立していること」であり、住民自治とは「地方自治体の組織と活動を、住民自らが決定すること」である。
- ・法律で比較的手つかずの分野が住民自治であり、実際に先行例には住民

投票などが規定されている。自治基本条例は、おそらくこの住民自治の分野を中心とするものだと思われる。つまり、住民がどれだけ市政に参加し決定に関与できるのか、というのが基本条例の主要なテーマだと考えられる。

・ただし、地方自治法では、市長や議員の罷免に関する権利など、既に住民自治に関する規定も用意されているのは事実である。逆に先行例では、団体自治的な規定を盛り込んでいる自治体にもある。大和市は国の管轄である基地に関する規定を置いていたし、川崎市は国からの財政的な自立を述べていた。こうした中で、我々が、住民自治や団体自治を自治基本条例のなかで、どのように整理するのが論点になるものと思われる。

・先行例では、憲法や法律と自治基本条例の関係を十分に検討していないように思われる。とはいえ、我々としては、憲法や法律と基本条例の関係をしっかりと考えていきたいと思っている。

・もう一つ付け加えるとすれば、今回の部会のテーマは、市民と条例の関係だが、自治基本条例を見て市民が市政を理解することができるのか、といった論点もあると思っている。一方で、憲法や法律の内容と重複しないように自治基本条例を制定すれば、市民が自治基本条例だけを見ても市政の重要事項は分からないということになる。他方で、市政の重要事項を定めた憲法や法律の内容を、自治基本条例の中に盛り込むならば、今度は、自治基本条例の内容が膨らんでしまい、かえって市民にとって分かりにくいものになる。憲法や法律の内容をどこまで盛り込むかという問題と、それでいて基本条例を複雑で難しいものにしないという問題とをどう調和させるかが、これからの我々の課題であると思っている。

自治基本条例と憲法・地方自治法との関係に関する説明への質問・意見

・地方分権一括法が制定されたので、自治基本条例策定の機運が高まったとされているが、同法律によって自治基本条例の制定が求められているのか？

同法には独自の項目は存在せず、457の法律についての一部改正または廃止が定められている。そこでは特に自治基本条例の制定について求めている。

ただし、法律の制定により、地方分権がより進められたことから、自治基本条例を定める機運が住民や自治体側から高まったのは事実だ。

- ・自治基本条例が定められると例規集のどこに置かれるのか。おそらく総規に位置づけられるのではと思われる。
- ・法令解釈の自治権は、団体自治の1つではないかと思う。そのため、憲法や法律に規定されていないことであれば、何でも条例で規定してもよいと考えられる。こうした議論をしたほうが建設的ではないか？法令ぎりぎりのところをねらって規定をいれることも可能であろう。また、法律に書いてあることをあえて規定して、川口市らしさを出すやり方もあるだろう。
- ・条例に上下の関係がないというが、法律には一般法と特別法があるのではないか？
法律についても、ある特別法が基本法に違反したからといって、自動的にその特別法が無効になるわけではない。
ただし、自治基本条例を配慮して個別条例をつくっていいということ
は議会に対して訴えていくことはできるだろう。

副部会長の選出に関する事務局の説明

- ・運営調整部会に参加する副部会長は何人でもいいのではないかと、という意見が前回出された。しかし、調整部会の人数が全体会と大差ないと、肝心の部会間の調整業務や、調整部会の中での実質的議論が不十分になる恐れがある。
- ・そのため、部会長と、関係団体から1人、公募委員から1人の、合わせて3人を調整部会に送るということにさせていただきたい。
- ・11月7日の18時半から策定委員会（全体会）を開催して運営調整部会の設置を諮り、その後第1回運営調整部会を開催したいと考えている。

副部会長の選出に関する意見

- ・運営調整部会は何をするかまだ決まっていない。場合によっては、調整部会で全部決まって、部会では決定事項を報告するだけということがあ
るのでと懸念している。
何をするかを含めて調整部会で議論をしていただきたいと思います
とっており、あえて細かく事務局から明示していないところである。ただし、今のところ事務局で想定しているのは、各部会の検討の共有、調整、PIの実施、広報の実施方法の検討などである。

今回のご指摘を頂いたことで、次回の部会で想定検討内容についてよりきちんとお伝えする。(事務局)

- ・ 予め調整部会に参加できる人数を決めてしまうのはおかしいと思う。出たいという人はできる限り出るべきだと思う。一度、何人くらい調整部会への参加希望者がいるのか、希望をとってはどうか。
- ・ 関係団体から1名とするのはおかしい。関係団体からの委員も一市民としての参加であるはずなので、枠を設けるべきでないと思う。
- ・ 例えば、商工会議所の意見を代表する委員として選定されているのであればわかるが、関係団体からの委員が一市民として参加している限りは、公募委員と同等の立場で副会長として選出されるべきだ。
- ・ 調整部会の参加者数は、部会長である学識経験者、関係団体の委員、公募委員がそれぞれ3分の1ずつとなる。一方で全体会の構成メンバーの半数は公募委員である。つまり、調整部会の構成比は全体会を忠実に反映していないといえる。調整部会の参加者の半数は公募委員とするべきである。

関係団体枠からの委員には、動機としては一市民として参加いただいているが、それぞれの職務や団体での業務を通じて、市政に対する有益な観点からの意見や検討をいただけていると思っている。実際にこれまでの部会の検討でも、職務経験からの貴重な意見を関係団体の委員から頂いている。

関係団体からの委員にも、公募委員や学識経験者と一緒に調整部会に参加いただくことで、川口らしい自治基本条例についてより多角的な観点からの検討が可能と期待される。そのため、学識経験者、関係団体枠、公募委員枠とそれぞれの立場からの参加を提案した。(事務局)

- ・ 副会長は途中で交代して、なるべく多くの委員が参加できるようにする余地はあるのか？
その点については持ち帰って検討して、次回再度提案したい。(事務局)
- ・ 調整部会の人数にこだわらなくてもよいのではないかと。調整部会長に加えて、学識経験者及び関係団体から10名、公募委員から10名の21名体制でもよいと考える。
- ・ 21名体制とする場合でも、出身母体別に枠を定めるべきではないのではないかと。
16名体制でも限られた時間内で実質的な議論を行うにはかなり多い人数だと認識している。21名では、参加委員が意見を十分に言う機会が

| | |
|--------|---|
| | <p>一層限定されるだろう。できれば16名を最大人数と考えていただきたい。(事務局)</p> <p>次回部会のテーマ</p> <ul style="list-style-type: none">・引き続き、副部会長の選出について議論する。 |
| 次回以降日程 | <ul style="list-style-type: none">・次回は10月10日18時30分、次々回は10月24日18時30分から。 |