

会 議 録

会議名	輪島市自治基本条例に関する審議会	第1回
日 時	平成19年7月31日（火）午後1時30分～午後2時30分	
出席者	里谷、久保、谷口、谷内江、大江、園又、的場、栗倉、坂出、前田	
事務局	嘉地、茶花	
欠席者		
会議次第	<ol style="list-style-type: none"> 1 市長あいさつ 2 会長の選出及び副会長の指名について 3 審議会の役割等について 4 会議日程について 5 「自治基本条例」について 6 閉会 	
市長	<p>1 市長あいさつ</p> <p>第1回輪島市自治基本条例に関する審議会開会に当たり、市長があいさつした。</p> <p>輪島市自治基本条例に関する審議会ということで、皆様方にその委員として御審議を行っていただくということになります。</p> <p>今回の委嘱状につきましては、本来ならば皆様一人一人に直接お渡ししなければならないのですが、大変恐縮ではありますがそれぞれ皆様方の机の上に置かせていただいております。委嘱状交付と代えさせていただきますと思います。</p> <p>それから、審議会の委員の構成であります。各種団体に委員の推薦をいただき、その推薦をいただいた委員が6名、学識経験を有する方が1名、公募委員として3名の方から応募いただき、合計10名の委員構成となっております。</p> <p>ところで、近年の自治体の動きであります。地方分権が叫ばれて、その推進を進めるために平成12年に地方分権改革がスタートしたところであります。以来様々な議論がされて参りまして、特に三位一体改革を含め、もう少し地方に財源を付与する、そして権限を併せて地方に付与するということが叫ばれてきたところであります。今現在自治体の観点からすれば、地方分権が成立したという事にはまだ成り得ていないのが現実であります。しかし、今、全国市長会を通じながらもう少し地方が思い切った独自の政策を打ち出していくための財源の一つの手法として、今まで国で一元的に集約していました所得税についても地方税としてその形が一部変えられて</p>	

きたところであります。ただし、その補完的な地方交付税も十分ではなく、逆に今までよりも厳しい環境になってきており、その地方がもっと自らの立場になって様々な仕事をしなければならない、というのが現状であります。こういった時代の中で門前町との合併を行いながら、少しでも対応できる自治体造りを目指して参りました。

こういったことを背景にしながら、少しでも住民の皆様の意見を自治体がしっかり受け止めて仕事を進めていくという事で、住民アンケートや情報公開を行い、市政懇談会によって直接対話をとったり、また、市の各種審議会においては、今回の審議会と同じように審議会を組織する際は必ずしもその組織の代表者をお願いするのではなく、その組織をお願いして、この問題に一番精通している方を組織の代表として委員に選出していただくという事で行って来ました。そして、すべての審議会には、必ず公募により委員を選出する事も含めて市政運営のあり方をこれまで進めてくることができました。しかし、まだ十分とはいえない中で自治基本条例を定めて、より住民の皆様の意見を反映したまちづくりを行いたいと考えております。この自治基本条例については、後ほど詳細に説明いたしますけれども、国で言えば、すべての法律の上位に立つ憲法と同じ事になっています。従って、この自治基本条例を自治体が定めるということになれば、その自治体にある条例も併せて自治基本条例と整合性を図っていく必要もでてきます。その整備をしっかりと図りながら自治体としての今後のまちづくりに生かしていきたいというのが本旨であります。皆様方におかれましては、その審議を十分に行っていただき、最終的には12月の議会に条例を上程できればと思っております。何卒よろしく申し上げます。

2 会長の選出及び副会長の指名について

会長は、審議会委員の互選により園又輝夫輪島・穴水地域ライフサポートセンター副会長に決まり、その後の審議会の議事進行は会長が行った。

副会長は、会長の推薦により、久保敬夫輪島市区長会長会理事に決まった。

3 審議会の役割等について

審議会の役割等について事務局より説明を行った。

資料の中の審議会の役割等についての2枚に基づき説明させていただきます。先ほど市長から話がありましたが、審議会とはどのようなものかといいますと、法律上では市長の諮問機関として調査審

議する機関です。根拠は、輪島市自治基本条例に関する審議会条例（以下、「審議会条例」という。）を6月議会に制定しまして、その第1条に設置の根拠があります。

次に役割ですが、自治基本条例を作ろうと考えており、最終的には議会の議決がなければ定められないが、議会提出前にその案を作ろうと考えております。その前提としてその条例案を次回委員の皆様を示し、それを調査・審議し、答申していただくことになっております。その根拠は、審議会条例の第2条に書いてあります。

資料の2ページ目に条例案の作成から条例の施行までの条例が効力を持つまでの概略図を記載させていただいております。

- ①市長が審議会に諮問し、
- ②審議会が調査・審議した上で答申する。
- ③答申を終えた後市長が条例議案を12月議会(予定)に提出
- ④議決(可決)を経て、
- ⑤条例の制定
- ⑥市民の皆様に周知するため、条例の公布を議決(可決)した年中に行い、
- ⑦条例の効力を持たせる施行を来年の4月を予定しています。

何故、これだけの期間が空くのかと申しますと、市民の皆様に周知を図るため、また、他の条例を改正する必要がある場合はこの期間に改正を行うためです。

4 会議日程について

会議日程について、事務局より説明を行った。

事務局

審議会の会議日程については、今回は自治基本条例の説明を行います。今後8、9、10、11月と月1回のペースで審議会を開き、条例案を調査・審議していただくこととしております。

5 「自治基本条例」について

「自治基本条例」について、事務局より説明を行った。

事務局

資料に基づき説明させていただきます。まず、自治基本条例の概要を説明しますので、委員の皆様には、概要を頭に置いていただきたいと思います。

昨年2月1日に合併し、その後10年間のまちづくりの基本方針として輪島市総合計画を策定しましたが、その『①「輪島市総合計画」などのように、市にとって重要な問題があった場合において、どのようにしてその問題を策定するか、その手続を定めるもの』また、『②市を二分するような重要な問題があった場合において、どのような方法

でその問題を解決していくか、そのルールを定めるもの』、この二つの
手続やルールを自治基本条例の中で定めようと考えております。これ
が概要です。

これまでは、先の概要と同様の問題の策定や解決に当たっては、市
民が主権者ですので、市民の皆様の声を十分に反映させるために、①
市民アンケート、②市の各地区の住民を集めて話をする市政懇談会、
③当審議会もそうですが、他にも市長、教育委員会の諮問機関の委員
を公募し、市民の皆様に参加していただく④「広報わじま」や「輪島
市ホームページ上における意見聴取などを実施してきています。

今後は、これまでの経験を生かしながら、市と市民の皆様との関係
を見直し、その関係を再構築するとともに、市民参加及び協働のルー
ルを約束事として明らかにし(条例に定める)、まちづくりに生かして
いきたいと考えております。

次に、「自治」とはどのようなものか改めて説明させていただきます。
「自治」は、「地方自治」を指します。その「地方自治」を二つに分け
ると「地方」と「地方自治」になりまして、「地方」というのは、国(性
格にいうと国家)に対しての、その中の一部である地域であり、その「地
域」で人が集まって団体を造る地域の団体が、国とは別個の主体性を
もった団体として、自分たちの合意に基づいて、自分たち自身を治め
ようとするのが自治であります。そして、「地方」と「自治」を加えた
「地方自治」というのは、一定の地域団体が、自分たちの意思に基づ
いて、自らを治めることであります。もっと簡単に言うと、個人から
始めると、自分のことは自分で決めますし、家族のことは家族みんな
で決めます。さらに発展して大きくなると、地域でおくと地域のことは
地域の皆さんで決める。これが、地方自治の基本的な考えになります。

そして、「地域の団体」は、地方公共団体として、その住民が、自ら
を、自らの意思によって治めるという自治の単位となるものです。民
主主義の学校とか、民主主義の基礎をなすものという言い方がありま
す。

住民が自らを自らの意思で治めると言っていますが、現実には、地域
の物事を決める場合にはシステムがあって、住民の信託を受けた議員
が集まって議論しその内容を調製して地域のことを決めていくことにな
る、その単位が「地方公共団体」であり、「地域の団体」であるという
ことです。資料にもありますが、地方公共団体とは、法律の認める
範囲内で地方自治を行う団体、例えば都道府県であるとか、市町村で

あるとかになり、それらを地方自治体、自治体、又は国の中央政府に対する地方政府という呼び方もされます。主に使われている呼び方は、地方自治体、自治体であります。以上が「自治」とはどのようなものかの説明になります。

次に「基本条例」とはどのようなものかということで説明させていただきます。まず、「基本」という言葉を辞書で調べますと、「ある物事を中心となる大もと」ということになります。

これが、「基本条例」ということになるとどうなるかといいますと、『①輪島市の区域内(区域とは、陸地は当然ですが、陸地に囲まれた湖とか、それに対応した地下、空域、日本の領海の範囲内であれば、陸地に対応した海もそうであります。)において効力を有する(輪島市以外の自治体では効力は有しない、輪島市だけで効力を有する)とともに、輪島市自治基本条例以外の他の条例や「輪島市総合計画」等の最上位に位置する条例であるということ。』これは、先ほど市長からも話がありましたが、自治体の憲法という呼ばれ方もします。そして、『②輪島市の区域内において効力を有するとともに、他の条例や「輪島市総合計画」等のよって立つべき基本理念や基本原則を定めた条例であるということ。』これは、条例を造るとき、総合計画等の重要な計画を造るときには最上位の条例である自治基本条例を見ながらそれに違反しないように、その範囲内で造っていくということです。

ここで、国家の法体系における基本条例の位置付けということで、もう一度別紙国家の法体系を基に説明させていただきます。

「日本国憲法」は、最高法規であります。「分野別基本法」は、法律の中でも上位に持って行こうとしている場合であって、国においても基本法というものを定めています。最近で言うと教育基本法、食育基本法、男女共同参画社会基本法とかがあります。そして、その下に各種「法律」があり、さらにその下に行政立法(政令・省令等)があります(政令は、内閣が定めるもので、省令は、各省が定めるもの)。自治立法とは、自治体が定める条例等であり、法律は、現在法律だけで1,800以上あり、少なくともその3分の1は、地方公共団体の活動に関係した法律であります。輪島市においては、現在条例が238あります。

日本国憲法を頭にして、その下に、分野別基本法・法律と自治基本条例・分野別基本条例・条例とが並んだ形になっております。法律の真下にあるのではないかという意見もありますが、実際、地方自治については、憲法の中でも認められていますし、図で書き表すと法律と並んだ位置にくることになります。ただし、条例、規則等の自治立法

は、「法令の範囲内」で定めなければならないという制約があります。図で書くと法令と並んだ位置付けになりますが、条例、規則等を造るに当たっては、法令に違反しないように法律、政令、省令を見ながら造らなければならないこととなります。そして、条例は、その地方公共団体の区域内において効力をもつものであり、他の自治体ではまったく効力をもたないものであります。また、法令は、日本の区域内、国土・国民を対象として造られているということを考えると、まず最初に法令が造られていると、輪島市が地域の独自性の条例を造りたいと考えていても、先に国土・国民を対象としたその内容の法令があるかもしれないので、その法令がある場合は、その法令に矛盾しないように、違反しないように定めなければならないという制約があります。制約は、日本国憲法や、地方自治法で明記してあり、法令と自治立法の間の調製を図っています。

そして、自治基本条例は、憲法にならって、自治立法(条例、規則等)の最上位に位置する条例として構想しているということで、地方公共団体の憲法とか、自治体の憲法という言われ方をしています。条例の上位に位置すると言っても条例であることには変わらないので、他の条例と同様に議会の過半数の賛成で条例が制定されますが、実務においては、他の条例や政策は、この自治基本条例の精神に則って解釈運用することとなります。

次に「自治基本条例」制定の必要性ですが、地方分権が一つの要因であります。地方分権とはどういうものかといいますと、国に集中していた行政権を地方公共団体にその事務と権限を再配分することをいいます。地方公共団体は、国とは別個の独立した機能によって自らの事務を処理していくこととなるが、その独立性はあくまでも国の中のものであり、現代の中央集権国家においては「地方自治」に関する国の関与を全面的に排除した場合は、「地方」は成り立たないこととなります。ただし、すべてを国が決定し、「地方公共団体」がその下請的な下部機関であってはならない。これが、平成12年の4月1日に地方分権一括法が施行されたときに変わりました。その前は、平成5年6月に、国会の衆議院と参議院それぞれで「地方分権推進の決議」を全回一致で行っていきまして、平成5年6月から平成12年4月までゆっくりとですが、地方分権が進み、平成12年4月にならんと変わりました。それまでは、地方公共団体は、国の下部機関であった部分があります。それが、平成12年4月1日施行でどのようなようになったかと言いますと、「国と地方とは、国民の福祉増進という共通の目的に向かってそれぞれ

れ適切に役割分担し」と役割分担が地方自治法のなかで明記されました。それはどういう事かと言いますと、国は、国際社会における国家としての存立に関する仕事であるとか、全国的に統一して定めることが望ましい準則を造る仕事であるとか、もう一つは、全国的な規模・視点をもった事業を実施していく事であるような国民を対象としますので、国民の最低限の生活水準の確保をしなければならない、その確保に関する仕事を行い、一方地方は、それ以外の地域の仕事を行うということで、法律上は、役割分担するというように書かれており、対等協力しながら事務の処理に当たるとなっています。しかし、現実には、地方分権はまだ途中の段階であります。途中の段階であるとはいえ地方分権は進んでいますので、地域の仕事をすることに当たって、どのように市政運営を行っていくのか市民の皆様と協働しながら一緒にやっていこうとする旨を自治基本条例に定めていこうと考えています。

次に先ほどから地方自治法と言っていますが、その不足分の補完ということで、地方自治法については地方自治の基幹法ということで地方自治について詳しく規定されている大変大きな法律であります。しかし、国の定めたもので、全国一律の制度であるということもあり、地域の実情に応じたものまでをも定められるものではないので、足りない部分も当然出てきます。この法律には、地方公共団体の組織及び運営に関する事項が定められていますが、市民参加や協働によるべき自治体運営に当たって基本となる定めがないので、各々の自治体は、自治基本条例を定めるなどして、その不足分の補完を行うこととなります。そして、市民参加や協働によって市民の皆様を知恵や創意工夫を市の政策活動に結びつけたいのですが、そういう市政運営を定めて市民の皆様にも明記することで、例えば、自治体の長は変わりますが、長が変わったから制度も変わるというのはだめなので、長が変わっても制度が変わらないように明記しておくことを考えております。

事務局の説明の後、委員から質問があった。

質 問 事 項

栗倉委員

自治基本条例を造るまでの課程、経緯というのは大変重要だと思う。市長の諮問を受けて審議会で審議した上で答申し、議会に諮るのだが、市民の皆様にも理解を得る努力をする必要がある。その前に、渉外で自治基本条例の素案の作成までの検討がどのように行われているのか、この条例を造るまでの経緯も含めて教えていただきたい。

事務局	<p>まず、課長、部長、副市長、市長については、自治基本条例に関する説明を行いまして、その後自治基本条例の素案について検討している段階です。そして、市民の皆様にもどのように周知するかについては、自治基本条例の素案を審議会に提出した時点で輪島市のホームページに解説付きの条例素案を載せます。そして、必要があれば広報わじまにも掲載します。審議会は審議会で調査・審議していただきますが、他にも意見を募って、どのような意見が出てきたかも審議会に照会しながらまた検討し、審議していただきたいと考えております。</p>
粟倉委員	<p>この条例の素案が今日出てきていないのでどのようなものか分からないが、これからの審議の内容は、今までの話の中で言えばこれまでの条例とはまた違い、地方自治法を補完する意味のための『①「輪島市総合計画」などのように、市にとって重要な問題があった場合において、どのようにしてその問題を策定するか、その手続を定めるもの』ということと『②市を二分するような重要な問題があった場合において、どのような方法でその問題を解決していくか、そのルールを定めるもの』である自治基本条例であるが、私は②のことが市民参加の重要事項だと思う。②のことがあった場合は、具体的なルールを自治基本条例に入れることが重要である。例えば、輪島市は今大きな問題があれば、市民参加の一つとして住民投票だと言っているが、その具体的なルールを取り入れるということか。</p>
事務局	<p>住民投票に関する規定も入れる予定であります。それは、次回の審議会で自治基本条例の素案を提出し説明させていただきたいと考えております。</p>
坂出委員	<p>自治基本条例の構成はどのようなものか、およそ何条くらいのものか。</p>
事務局	<p>現段階では 30 条程になると思いますが、今粟倉委員が言われたように住民投票に関する規定をどの程度入れるかで変わってくる可能性はありますし、他の条文についてもいろんな意見をいただいた上で造るので変わります。</p>
坂出委員	<p>先進事例はどのようなものか。</p>
事務局	<p>先進事例としまして、大もとは、平成 12 年のニセコ町が最初で、そこからだんだん増えていきまして、自治基本条例という名前だけでみると 50 くらいです。他に粟倉委員が言われたとおり、まちづくり基本条例ですとか、市民参加条例といった名前は違うが同じ内容を定めた条例を含めると 100 くらいではないかと思えます。</p> <p>県内で言えば、羽咋市が先に定めており、金沢市も定めています。</p>
	<p>次回審議会は、平成 19 年 8 月 20 日(月)13:30 より行う。</p>