

平成18年8月22日(火)第2回みんなでつくる自治基本条例市民会議

講演 「自治基本条例をめぐって」

講師：市民会議アドバイザー 佐藤克廣氏（北海学園大学法学部教授）



1. 地方分権改革と自治基本条例

【先進的市民参加条例をもつ石狩市】

皆さんこんばんは。北海学園大学法学部の佐藤でございます。

只今ご紹介いただきましたけれども、久しぶりに石狩市に参りまして、懐かしい思いをしております。ずいぶん長いこと石狩市の皆さん方と関わりまして、先ほど紹介のございました「市民の声を活かす条例」でありますとか、そういったようなことにかかわって参りました。この条例、先ほどお話がございましたように、全国的にも非常に評価の高いと言いましょか、役所から見ますと、できればあんな条例は作りたくないという、そういう条例になってございます。私もある、関西の方の町のこうした条例の審議会を広報で見つけまして、時間があつたものですからその傍聴に参りましたら、そこの市民の委員の方が、石狩市の条例は、いろいろな資料の中で一番いい、このように作ってもらいたいというようなことを仰っておりまして、わが意を得たりというか、よかつたなと思ひました。

今日は、そういった先進的な試みをしている石狩市ですけれども、今度改めて自治基本条例というものをお作りになるというお話でございました。実はこの自治基本条例も、現在の「市民の声を活かす条例」を作る検討会の最後の方で、若干話題になりました。と言いますのも、ちょうど時期を同じくして、ニセコ町が「まちづくり基本条例」というものを制定いたしまして、その情報が石狩市の市民参加条例を作る委員会の方にもだいが入って参りました。そういったようなこともございまして、石狩市でも、自治基本条例を作るのがよいのではないかといった議論があつたことを記憶しております。

【地方分権改革】

今日は自治基本条例がなぜ必要か、あるいはレジュメの方はわざとかぎかっことで自治基本条例というのをくくっておりますけれども、これは事務局の方でご準備いただいた、さまざまな資料をご覧いただければわかりますように、必ずしもこれが自治基本条例だ、というきちんとした定義があるわけではございません。自治基本条例という概念と言いましょか、定義はないのですが、いろいろな人が言っているおおよその考え方というのは共通しているものがございます。

一つは、根本のところは、いわゆる、そのまち、市の、あるいは都道府県もあるのですが、その最高規範であるという位置付けです。ちょうど国に憲法があるように、地方自治体にも憲法というようなものを作って、それに類するものを作ってはどうかという考え方から広がってきていると言ってよろしいかと思います。国には憲法があるのですが、地方自治体には憲法らしきもの、憲法と言わないまでも、そういう憲法に類するような最高規範性を持った法のしくみというものが無いわけですね。

これは、日本の場合は歴史的に見ますと、地方自治体、役所の言葉では地方公共団体と言いますが、これが国の仕事の相当の部分を実際に行うという役割を担ってきたわけですが、従いまして、市役所というのは、もちろん市民のために活動しているのですが、行う仕事の内容というのは、国が決めたことをそれなりにこなしていく、というようになっていたわけですね。これは都道府県もそうです。ご承知の方もいらっしゃると思いますが、2000年にそういったしくみが大きく変わりました。戦後の国と地方の関係が大きく変わって、国と地方は対等な関係ということになったわけですね。これは地方分権改革と呼んでおります。ただ、ここで完全に対等な関係になったかという点、必ずしもそうではございませんので、人によっては第1次分権改革といったような言い方をされる方もいらっしゃいます。第2次、第3次がどうなるかは今のところ、はっきりはしていませんが。ただこの分権改革により、先ほど言いましたように、都道府県や市町村という、我々は「自治体」、市民の皆さん方も「自治体」と考えていたものが実は国の仕事を肩代わりしてやっている機関であったというしくみが、法制度上はなくなりました。それまでは、なかなか難しいですけども、機関委任事務というのがありまして、首長さんですね、県知事とか市町村長さんというのが国の、役所の大臣の部下として仕事をするというしくみがございました。このしくみを2000年からなくしたわけですね。そのことにより、国と地方は対等である、という風になったわけですね。

対等になりましたから、それならば、国には憲法という、いろいろな法律を作る際の規準になる最高規範というのがあるのです。では、自治体と国とが対等な関係、本当の意味での「自治体」となったと考えますと、単に条例がある、というだけではなくて、やはりそこに何か、国でいえば憲法に値するような、あるいは憲法に類するような、いろいろな条例を作る際の一つの基準になるものですね、そういったものがあつた方がよいのではないかという考え方が出てきたわけですね。

この考え方はもちろん昔からあります。川崎市だとかですね、そういったところは分権改革が行われる前からそうしたことを、なかなか実現はして参りませんでしたけど、試みていたのです。分権改革によってそうした考え方が実現できそうになってきたということですね。したがって、この自治基本条例を作ろうという動きがあちこちの自治体で出てきたということになります。

翻ってほかの国を若干見ていきますと、特にアメリカですとか、そういった地方自治の国だと言われるところは連邦制で、州は国のようなものです。その州の中に市町村がありますが、こういった市町村については、州によっては若干違いますが、そういう、条例の更に上に立つチャーター(charter)という、憲章と訳されますが、そういう憲章のようなものがありまして、そこが

しっかりと決まっています、更にそれに基づいて条例が作られていくというしくみになっているわけです。ちょうどそれと同じように、日本の自治体でも、分権がなされて国と地方は対等の関係になりました。かつては市町村というのは都道府県の下にあるといいますが、都道府県の条例内容のほうが上位にあって、市町村の条例というのはその下なりにあるというような考えが強かったわけですが、現在ではこれはまったく対等な関係ということになって参りました。そうした国と地方自治体、都道府県と市町村との関係の変化に応じて、先ほど言いましたように国には憲法というものがあるので、地方自治体にも憲法のようなものを作っていった方が、ひとつの自治体といいますが、一つの政治に関わる政治体としていい、という考え方が広がってきたことによって、この自治基本条例というものが出てきていると言ってよいかと思えます。

2 . 住民自治の充実を目指して

【住民自治の充実】

若干地方分権改革についてお話しすると、あるいは皆さんのなかにはもう十分知っているよという方もいらっしゃると思いますが、復習を兼ねましてお話をいたしますと、この地方分権改革は国と地方の関係を対等にしましたが、いわゆる地方自治については、団体自治とか住民自治といったようなことが言われます。そのうちの団体自治については、国と都道府県、あるいは都道府県と市町村という、団体同士の間の自治ということについては対等な関係になりましたよということなんですね。それについては非常に大きく、いろいろな改革がなされたわけです。

しかし一方、住民自治ですね、その自治体の中で住民がまさに主権者として主体になって活動するという意味での住民自治のしくみについては、この2000年の分権改革ではそれほど大きな変化というものはなされませんでした。これは当時の改革を主導した人たちによれば、それはそれぞれの自治体の中のことであります。団体として国と対等な関係にしましたよ、その中でどういう風に住民の自治を作りあげていくかというのは、まさにそれぞれの自治体の中の話なので、それをあえて国がこうしなさい、あしなさいということが地方自治の本旨といいますが、地方自治の本質的な考え方に合わないのではないかという議論がございました。したがって、この住民自治につきましても、論者、人によっては国の法律として、地方自治基本法といったようなものを作って、その中でいろいろな住民自治の制度を盛り込むべきではないかという議論もあったわけですが、これは今後どうなるかはわかりませんが、少なくとも、現在のところ、そうした法律には拠らないで、むしろそれぞれの自治体が、自治体に与えられた権限、権能の範囲の中で独自の住民自治を充実していく方向で行ってくださいという風になっているわけです。こうした動きの中で、石狩市の皆さん方は市民の声を活かす条例をお作りになって、それを活用されているということになるかと思えます。

【情報の公開と共有】

では、その住民自治の充実という側面について、こういったものが考えられるかということがあります。一つは、情報の公開ですね。これはどこでも言われることですが、やはり役所の方が、そのまち、市についての情報を多く持っております。こういった情報を市民の皆さん方にきちんと公開して、市民の皆さん方と役所とが情報を共有していないと、これから市民の声を活かすと言ってもうまくいかないわけですね。市民の皆さん方の声が、きちんとした情報なりデータに基づかないで、こうしましょう、ああしましょうということがあるかもしれません。そして市役所の職員の皆さんから見ると、いや、そんなものではできっこないということになってしまうかもしれません。そういうことのないように、あるいは、市役所が自分たちにとって都合の悪い情報を出さないで、市民の皆さん方のある方向に誘導するといったようなこともあるかもしれません。ないとは思いますが、あるかもしれません。そういったことのないようにお互い、いわば情報のギャップ、差がないようにしていく。これが市民参加なり住民自治を実現する上で大変重要なことでもあります。

幸いにして、石狩市や北海道の場合は比較的、こういった情報公開は進んでいると言っていいかと思います。最近岐阜県で今頃なぜそんな問題が出てくるのだというような不正経理の問題が出ておりますけど、北海道ではほとんど出尽くしている、まだあるかもしれませんが、出尽くしている感がございます。それでもこういった情報の共有、情報の公開は常に意識をしていかなければいけない。そういうことかなと思います。これは大前提ですね。情報をきちんと、役所、あるいは市民の間で共有していくということですね。

レジュメでは情報公開と書きましたので、もしかしたら、情報共有と言わないのかといった質問が出てくるかもしれませんが、そのとおりです。情報を共有していく。役所と市民の皆さん方で情報を共有していくし、市民の間でもきちんと情報を共有していく。もちろん議員さん、議会の皆さん方とも情報を共有していく。こういうことがまちづくりを考える上で非常に重要なのです。ここは欠かせないところであります。

【市民参加手続】

もう一つ、行政手続と書いておりますけれども、これは石狩市の場合は、市民参加の手続きが非常によくできていると、自分で言うのもまずいかもかもしれませんが、できていると言ってよろしいかと思います。従いまして、この行政手続なり市民参加の手続というものも、活用をうまくすれば、あるいはどんどん活用をしていけば、それなりにいい方向に持っていけると思います。いずれにしても、単なる表面的な、市民は市の行政に参加することができるというような条例ではなく、行政が物事を決めたりする側面に市民の皆さん方ができるだけ、幅広く参加できるという手続を定めた条例になっております。

ただ、市民参加という言葉も、いくつか、いろいろな理解がございます。この石狩市の市民の声を活かす条例を検討する最終段階、途中からですが、議論になりましたのは、たんに行政の決定の側面に市民の声を活かすだけでよいのだろうかという議論です。つまり市民が主体的に様々

なまちづくりの活動をしていく、そういう市民の活動をまちづくりのために行っていくということも市民参加なのではないかといったような議論がございました。これも市民参加ということを考えて場合にはそのとおりで、間違っている考え方ではございません。ただ、段階としては、行政が様々な事を決定していくところにまず、いろいろな形で関わっていく。そして行政と市民の皆さんとの間のいろいろな誤解や考え方の違い、あるいは行政のしくみがどうなっているかといったことを市民の皆さん方も十分にわかっていただいて、もちろんわからないところはわからないということでもいいのですが、それなりに理解をしていただいて、もちろん、にもかかわらず、ということもあります。その上ではじめて、いわゆる協働と言いますか、市民の側から、ではその部分については自分たちで、こういう風にやっていきたいと思いますといったような声が出てくるのではないかという風に私は考えました。最初から市民の皆さん方がまちづくりのためにいろいろ貢献というのは可能なのですが、ただ、時にいろいろな空回りをすることもありますので、十分期を熟してから考えてもいいのではないかというようなことで、現在ある条例はまさに「市民の声を活かす条例」という条例になっております。そうした条例を充実させることによって住民自治という側面がますます充実してくるのではないかと考えます。

従いまして、石狩市の皆さんは非常に重要な部分、市民参加の部分については充実していますので、これから自治基本条例を作る、こういう言い方は何ですが、資格があると言っていいかと思えます。なぜそんなことを言うかといいますと、今、札幌市でも一生懸命自治基本条例を作ろうとしていますが、札幌市の場合はそもそも自治基本条例と言いながら、市民参加を中心とした条例を作ろうという話になっておりまして、私も市民の1人ですから興味があるので言っていますが、そのことより先に石狩市が作っているようなきちんとした市民参加条例を作ってから、そしてそれをきちんと実現できるようになってから自治基本条例を作りなさいと言いたいのです。そんなことを抜きにして札幌市はひょいひょいとやろうとしております。これは皆さんには関係のないことで、札幌市民としての嘆きになります。

3 . 自治基本条例の現状

【全国の実態】

そのようなことで分権改革が行われまして、以後自治基本条例というのが、あるいはそれに類する、名前はたくさんございます。よくニセコ町の「まちづくり基本条例」がこうした自治基本条例の最初であると言われるかもしれませんが、それ以前から、それに似たような条例というものがなかったわけではありません。ただちょうど、2000年の分権改革とともにニセコ町の「まちづくり基本条例」というのができましたので、それが一つのシンボルになって、いろいろな自治体で条例が作られるようになりました。

ここに挙げておりますデータは、現在この問題で修士論文を書こうとしている私のところの高野譲さんという学生が、現在、自治基本条例に類する条例というのがどれくらいあるのかという

のを、多分殆ど網羅しているのではないかと思います。全部調べました。条文も全部手に入れます。分析しているところです。そのうち彼がいろいろな分析結果を出してくれると思いますが、それを私も使わせていただきながら、機会がありましたら、さらにお話をさせていただきたいと思います。その彼の調査によりますと、現在、市町村合併も進んでおりまして、かつてはこういうまちに自治基本条例がありましたというのが、市町村合併と共になくなってしまったというような、そういう条例もございます。そういうものを含めて分析しようとしています。あるいはいくつか、議会に提案されて残念ながらというか、何かの都合で成立しなかったという条例もございます。そういったものを含めまして、90ほどの条例を集めて、現在分析中です。

ここに載っておりますのは制定されている条例の数を挙げておりますので、これを全部足していてもおそらく90にはなりません。ここには、現在ある条例の数を挙げております。数自体はあまり問題ではないかもしれません。

どんな状況かというのをざっと見てみますと、47都道府県ございますけれども、兵庫県と北海道が制定しております。兵庫県が97年に作っています。北海道は2002年くらいでしたか、に作っています。今年の4月現在ですが、14の政令指定都市のうち、基本条例があるのは川崎市と静岡市。ここに書いているのは制定順です。作られた順番です。中核市が36ありますが、豊田市一つだけだそうです。特例市39ありますが、ここはごらんのように9つの市にあるようであります。特別区ですね、資料の2枚目、裏になります。東京の23区になります。これは5区が作っていると。それから一般市、石狩市もここに入るわけですが、4月1日現在で688の市がございます。それでもここにあげているのがすべてです。33市。更に1045の町村があります。これが23町村といった形になっています。

年度別にみますと、2000年度にニセコ町と猿払村の2つですね。もう一つ静岡県の伊東市というところが議会には出したのですが、廃案になっているのがございます。出来ているのは2つ。2001年度が3つ、2002年度になりますと14、2003年度になりますと11、2004年度、これが今のところ最も多い年で30以上できております。2005年度は23条例といったような形で、いわゆる自治基本条例に類する、まあ名称はいろいろで、「まちづくり基本条例」であったり、「自治基本条例」であったり、いろいろですが、こういったものができているということでございます。

そしてそれぞれ定め方の密度といいますが、濃さは違っております。これは市民参加条例の場合にも同じでございますが、理念的な事柄を掲げているだけで終わってしまっている条例もございますし、一方、相当細かく、例えばニセコ町の条例は最近改正されておりますが、議会の部分を含めて改正されました。そのように、かなり細かいところまで書かれているという条例もございます。どういう風に条例が書かれているか、できているかというのは自治体によっていくつか違いがございます。おそらくそれぞれの自治体の事情によって変わっていくのだらうと思います。

ただ、これから石狩市でこういった自治基本条例を作ろうという場合にはこれらの中の最高水準と思われるようなものを参考にしながら作られるのがよいのではないかという風に思います。そうすれば、さすが石狩市だなあとということで全国的にも評価が高まるということになるかと思えます。また、その市民参加条例を作ったときもそうであったはずなのですが、今でもおそらく

そうなのですが、有名なものですから、市民の皆さんはあまりご存知ないかもしれませんが、全国のあちこちから、どんな風になっているのかという視察がたくさん入っているはずでございます。議員さん方の視察でありますとか、市町村の役所の職員の視察でありますとか、場合によっては民間の方、学生さんの視察がたくさん行われているはずで、いろいろな意味で、北海道に石狩市があるぞということがますます広まってくると思います。

4 . 自治基本条例の勘どころ

【自治体政府の市民によるコントロール】

さて、それでは、自治基本条例を作る際に、何に気を付ければいいのか、あるいはどういうところで自治基本条例なのかということについて最後に取りまとめてお話をしたいと思います。まずは、現在、市民参加とかあるいは協働のまちづくりですとか、いろいろなスローガンが言われておりますが、やはり基本は住民の、政府としての自治体ということを考えなければならないでしょう。

政府というのは時にかなり強い権力を持って市民の生活にかかわってくる場合がございます。たんに市民の皆さんにとって都合のいいような、一般の市民の皆さんにとって役立つようなサービスを提供しているだけではございません。これはもちろん、市民に都合の悪いことで、典型的にいわれますのは税金を取っていくということですね。自分の稼いだものを無理やり取っていくかたてしまうわけですね。それによって、自治体の活動を賄っていくということになるわけです。その他にもいろいろなあれをしちゃいけない、これをしちゃいけないなどということが条例でたくさん決まっているということがあるかと思えます。

なんでそういうことをしちゃいけないのか、いろいろと疑問に感じることもあるかと思えます。何かをやろうとして、それは条例でやっちゃいけませんと言われた人から見ると、なぜそんな自由が制限されるのかという話になりますが、他の人たちから見れば、あの人にそんなことをやられたら困る、ということで、それを制限している。市民全体から見れば、誰かが何か、あることをするのを防ぐということによって、市民全体の利益が守られると、そういうことでいろいろな制限がなされているとお考えいただければよろしいかと思えます。

ただ、いずれにしても、我々の、皆さんのそういった活動が制限されるわけですから、その根拠が何であるのか、本当に市全体、あるいは市民全体にとって意味のある制限であるのか、というようなことをきちんとコントロールをしていかなければならないわけです。時に市民全体のために何かを制限するのではなくて、ごく一部の人のために何かを制限するというようになってしまっただけは困るわけです。そういったことがないように、この市、市議会も含めて、自治体を民主的にコントロールするというのは絶対忘れてはいけない原則であります。

これは参政権ということで、もちろん選挙をする権利は、有権者の皆さんは持っておられるわけですね。ところが、選挙というのは、日本では4年に1度ということになっております。市長

さんについても議員さんについても4年に1度の選挙ということになっております。かつては、選挙で当選したのだから、あとは自由にやればいいじゃないかという風に勘違いされた方もいらっしゃったようですけれども、そんなことは本当はないはずなのです。そしてそれを防ぐ方法はあるのです。昔からありました。それが何かと言いますと、あまり変なことをしますと、リコールというのがあります。くびにすることができるのです。市長さんでも議員さんでも、あるいは場合によっては議会を解散するというのもできる権利です。

ですが、そういう、代表を選ばますという権利と代表をくびにできますという権利の2つがありますが、中間があまりないのです。選んだ、だから気に入らなければくびにする。いやくびにするまでもないけど、「もう少しこういう風に変えてほしいなあとか、ここのところをもう少し変えてくれるといいのだけど」というような、選挙の段階では争点にならなかった問題がこの4年の間に出てくることがありますよね。そのことについては全部あなた方に白紙委任したわけではないのだから、ちゃんと市民の声を聞いてくださいという場面が多々出てくるかと思えます。

つまり、選挙で選ぶ、4年ごとに選んでいく、その4年の間でも気に入らなければくびにしてしまう、市民の皆さんが一致すればリコール、ということでやめさせることも可能なんですけれども、選ぶことと辞めさせることの間というものをどう埋めていくかということになります。これは小さな字で、「選挙だけではない参政権の実質化」という風にして書いておりますけど、石狩市の皆さんの場合は、「市民の声を活かす条例」で相当程度実現していると言ってよいのではないかと思います。ただ、使い様がよいとか悪いとかこれはいろいろあるかと思えますので、それはその時々で改善していただければと思います。

【行政の仕組みの改善】

そして、今その後に挙がっております情報公開、住民参加や総合計画といったものはそれぞれ石狩市でもあるわけです。そして次に書いてある政策評価というのは必ずしも十分に行われてはいないようであります。そう聞いております。これらの制度はそれぞれ独立して制度として充実させることができます。よく言われますのは、情報公開が大事だとか、市民参加が大事だとか、計画を作ってきたんと将来を見通した形でまちづくりをしていくことが大事だとか、それぞれみんなやっているのではないかと。それをどうして自治基本条例などというものをもう1回作らなければならないのかという議論がございます。それは先ほど最初のところで申し上げたように、自治体としてのまとまりを持って本当にその自治体を運営していくための基本原則、基本理念というものをしっかりと定めていくという役割を自治基本条例というものの中ではっきりさせていきたいと思いますというのが一つございます。

これだけですと理念的な条例でもいいのではないかということになるのですが、もう一つは、2番目に書いたようにいろいろな個別の制度というのがそれぞれ独立してあるわけですが、あるいはないものは作ってあげればいわけですけれども、それらが独立してあるわけではなくて、そのそれぞれの制度の総合性、繋がりといいますか、関係といいますか、そういうことをきちんとわかるようにしておくということが大事なんです。

なぜそうかといいますと、情報公開条例というものがあります。あるいは住民参加条例というものがあります。といっても、それぞれの運用の仕方がばらばらですと、トータルでのまちづくりということに繋がらない場合が出てくるわけです。もちろん市民の皆さん方はそれぞれ情報公開条例を使って情報を引き出し、それを使って市民参加条例を使ってさまざまな市民参加を行っていくということは可能なのですが、その関係がなかなかわかりにくい。しかも特に役所の皆さん方にその関係性を説明しながら市民の皆さん方がいろいろな働きかけをしていくということが難しくなって参ります。

その部分は石狩市さんくらいの規模ですとあまりないかもしれませんが、あるかもしれない。役所は、担当者が決まっているんですね。情報公開の担当者が、私が情報公開をやっているんですよ。市民参加条例なんて知りませんよという話になり、市民参加の担当者は情報公開条例のことは知りませんよ、ということになりかねないのです。そういうときに、情報公開、市民参加、それから評価や計画などをきちんとつなげて考えなければいけないのではないですかということ市民の皆さんは言いたいわけですが、何を根拠にそんなことを言うのですか、と石狩市の職員はそんなこと言わないと思いますが、その根拠付けがなかなかはっきりしないと、市民の皆さん方にとってある種の武器になってきません。

そういう意味でも、あくまでも一般論ですが、そういういろいろな個別の制度のつながり、どこに基本の考え方があるのかというのをきちんと示した上で、それぞれの関係性をきちんとしていくということが自治基本条例に求められていると書いていいかと思います。

【策定過程】

そしてもう一つは自治基本条例自体というよりはむしろ策定していく過程、これから皆さんが議論をしていく過程がおそらく重要です。石狩市にはどんな制度、どんなしくみがあって、どのようにそれが機能しているのか、働いているのかということこれから検討することになるはずです。そういう検討があってはじめて自治基本条例ができていくのではないかと思います。

その検討の段階で足りている部分、市民参加条例というのは全国的にも高い水準のものを持っていますから、この部分は足りている。しかし、情報公開はどうなのか。あるいは、先ほどなさそうといった評価の部分、役所の活動が果たして意味のあるものになっているのか、市民に対してきちんと説明ができるような活動をしているのか、といったような活動についてはどうやら欠けているという風に思います。そういう、いくつかの皆さんから見て欠けている部分というのが目に付いてくると思います。そういったものを自治基本条例を作る過程の中で感じて、その部分を改善していく。場合によっては当面、すぐにそういったものを改善するための制度作りが難しいとしても、あまり中長期ではない、短期的な課題としてそういったものをしていくような条例を作り上げていくということも大事ではないかと思います。

【制定過程と最高規範性】

あとは、最後に書いてありますのは、最初にも申し上げましたけど、最高規範性といいますか、

他の条例もこの条例に倣ってきちんとした考え方に基づいて作られなければなりませんよということが自治基本条例というからには不可欠の要素になるのではないかと思います。日本の法制度上、自治体の法制度上は、条例というのが最高規範になります。それ以上にチャーターとか、憲法といった名前というものを作るようなしくみにはなっておりません。ですから、条例だから同じではないかという風になってしまうことがあり、そういう議論もあるのですが、それはいろいろな作り方のしくみでありますとか、最高規範性を条例の中に盛り込むといったようなことでできないことはないということになります。

よくある質問はその最高規範性について、たんに条例の中に書けばいいのかどうかという問題があります。これは例えばその自治基本条例を作る際に、通常の条例ですと議会の過半数の賛成で条例が成立、制定されるわけですが、それをもう少し、過半数ではなく、厳しい条件で成立させるというようにするなどですね。これは、現行の地方自治法ではかなり難しいのですが、ウルトラCかDで第4条（市役所の場所を変える条文を含ませる）第176条（いったん市長に拒否権を行使させる）あたりを使う手もあるかもしれません。でもまあ、無理でしょう。

あるいは議会で決定した他に、住民投票で賛成多数の場合に実現していくといった、そういったいろいろな考え方もございます。ただ、これらの自治基本条例を住民投票で決めている自治体はまだありませんので、もし石狩市がそれをすれば第1号ということになるのです。これは私ごとにかく言う問題ではありませんが、そうなります。

ただ、この自治基本条例というものが最初に申し上げましたように、必ずしも、これが定番だというわけではなくて、いろいろなものがございまして、大概の条例がそうでありますように、見直しの条項が入っていたりすることがございます。最初からあまりにもかたいといいますが、改正をするのが難しい条例を作りますと、改正をする段階で、改正が難しくなるというデメリットもございまして、その辺はバランスの問題ですね。

これは札幌市で現在、自治基本条例を作ろうとしておりまして、市議会に7月に西尾勝先生が参考人として呼ばれ、私も傍聴に行きまして、そこで西尾先生が仰っていたのは、それはバランスの問題だということですね。例えば、よく憲法に人権規約、人類が今まで培ってきてここの部分は犯せないよという、世界中の民主的な国々で定番になっている部分については、これはがちりと決めてそう簡単に変えられないようにしておくというのが大事なのですが、そうではない、例えば、日本の場合はなかなか難しいのですが、政治のしくみといったところは、比較的緩やかに変えられるような憲法というのが世界中を見ますとたくさんあります。日本の憲法は大変改正しづらくなっておりますので、なかなか変えられないように作るのが憲法ではないかと考えられがちなのですが、世界中を見ますと、しょっちゅう憲法を改正している国はたくさんあります。

自治基本条例をそのどちらにするのか、これはそれぞれの自治体の判断でありますけれども、ただ今ありましたように、今のところ、住民投票、市民投票をして自治基本条例を制定したところはありますので、もし可能であれば、そういうことをしますと全国で初めてということになります。ですがただ、しつこいようですが、先ほど言いましたように改正とのからみでメリット、デメリットがございまして、

【どこで特徴を出すか】

それともう一つ、西尾先生が仰っていて、私もそうだなと思ったのですが、この自治基本条例、先ほどのお話にございましたように、石狩市としての特徴があるということではありますが、8割方はどこの条例も同じようなものになるはずで、規定の中身はですね。そんなに札幌市や、あるいはニセコ町と石狩市が違ったものになるとは考えにくい部分が8割方あるはずで、残りの2割くらいのところでどういった特色を出していくかということになるのではないかと思います。

そうやってしまいますと、せっかく集まったのにそれしかないのかと言われてしまいそうですが、それはやはり作る過程が大事であって、おそらくじゃあ、ニセコ町の条例とどこが違うか、ほとんど同じようなものになっているではないか、違う部分はこれだけしかないではないかという風に、ここにかかわらなかった市民の皆さんからはあるいは言われるかもしれません。しかしそれはきちんと検討した上でそういう風にするのと、ニセコ町にこういう条例があるから真似をしてこっちに持ってくればできてしまうということでは違うわけですね。まさに皆さん方の中で本当に石狩市にとって何が必要かということを経験された上でできあがる。その結果がたまたま、どこかの条例と非常に似通っているといったことになったとしても、それはその議論の過程が大事なのですね。その過程でできるだけ今回のメンバーの皆さん方ばかりではなくて、他の市民の皆さん方も関わっていただけるような形にしていければそれが石狩市としての大きな特徴であるという風になろうかと思います。もちろん中身の部分についても、石狩市としての特徴を出せる部分がたくさんございます。

【議会の扱い】

もう一点ですが、議会の問題をどうするのか、であります。自治基本条例というのは、現在の水準では、議会の問題を抜きにできないと思われ、ニセコ町が最初に作り出したときには、事実上、行政基本条例といいますが、北海道の場合も行政基本条例にして議会の部分は一切触れていないですね。ですが、ニセコ町は改正して議会の部分を入れましたし、栗山町がこの5月に大変すごい議会基本条例というものを作りました。これはかなり水準の高い、議会についての基本条例です。まちづくり基本条例、あるいは自治基本条例というのはないのですが、議会基本条例ができましたので、おそらく行政側についての基本条例を作ればそんなに遅くなくちゃんとした条例が出来上がるのではないかと思います。

いろいろなそういった状況がありますので、議会のことをどのように入れていくかということですね。これもきっちりとした議論をしていただいた方がよろしいのではかと思えます。ちょっと時間が超過して申し訳ありませんが、とりあえず以上で私の話は終わりにさせていただきたいと思えます。どうもありがとうございました。