

佐賀市自治基本条例素案作成等支援委託業務 第5回検討会 会議録

日時：平成24年6月17日(日) 9時30分～12時20分	
場所	佐賀市役所本庁舎6階 6-2会議室
出席者(委員)	荒牧軍治、小城原直、香月道生、小林紀、下村律子、田中夏代、奈須祐治、高原陽子、松尾和男、山下雄司、吉浦英登、西村イサ子、木塚真由美、田中丸眞廣、古賀史明、森田梨嵯、武本知子、江口麗子、堤惟義、山口洋昭、西村健彦、前田治久、野方幹子、矢坂博子、吉村レイ子、江副友美、島剛、亀山清美、西村康喜、矢渡高次、徳永浩、石橋孝彦 ※敬称略、順不同
出席者(事務局)	佐賀市役所(石井、松尾、大城、西、白濱、福田、林田) ランドブレイン(山田、堀口、三木、宮本)
1. 開会 2. 議事 (1) 前回会議の振り返り →配布資料参照。LBより説明 (2) 講演『自治基本条例の法的意義及び形式について』 <div style="text-align: right; margin-top: 10px;">講師: 奈須祐治</div> <div style="margin-top: 10px;"> 「1. 憲法・法律・条例にはどのような違いがあるのか？」 辻山先生、加留部部先生からは、自治基本条例の背景（歴史的背景、社会的背景）やなぜ必要になってきたのかについてご講演頂いた。今回は、自治基本条例の「条例」とは何か、法的な形式の「条例」とは何なのかについて講演する。 主要な「法」形式として、<u>憲法、法律、命令、条例</u>があるため、<u>具体的にはどのようなものであり、どのような違いがあるのか、またそもそも条例とは何かについて述べる。</u> 自治基本条例は他の条例とは性格が異なり、一般的に自治体の憲法とも呼ばれていることから、<u>自治基本条例とは何か、また自治基本条例と日本国憲法との違い、類似性についても検討する必要があるため、それについても触れたい。</u> また、今回のワークショップでは前文の検討を行うため、<u>自治基本条例に前文を置く意義についても述べる。</u> </div> <div style="margin-top: 20px;"> (1) 憲法 憲法（日本国憲法）は、前文・第1章（天皇）～第11章（補則）・第1条～第103条で構成されている。日本の憲法「日本国憲法」は、大日本帝国憲法の改正として制定されており、形式的には帝国議会が制定者であるが、実質的には主権者である国民が制定者となる（前文に「ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する」とある）。また、日本国憲法は単一の成文法典であり（イギリス：複数の法典が合わさり憲法となる）、1946年11月3日に公布され、1947年5月3日に施行されている。 </div>	

憲法は、**国の最高法規**として位置づけられており、憲法、法律、命令、条令といった法形式の中で最も最上位を占める。

(2) 法律

憲法が最高法規であるため、法律をつくる権限は憲法に由来する。憲法が国会に法律をつくる権限を授与していること（憲法第 41 条「国会は国権の最高機関であり、唯一の立法機関。」）が、国会が法律をつくる権限の究極の根拠となっている。法律をつくる際、国会の構成員である衆議院と参議院の過半数が賛成することで可決となる（憲法第 42 条、56 条 2 項）。現在、約 1,800 本の法律（2001 年現在）があるが、法律とは**国を円滑に運営していくために様々な領域において定められたルール**であるといえることができる。

法律は、憲法によって設けられた国会によってつくられるものとして、「憲法の下位にある」といえる（98 条「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。」）。

また、裁判所は法律が憲法に違反していないか審査する権限を有している（憲法 81 条）。

(3) 条例

条例制定の根拠は、憲法 94 条（「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を施行する機能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」）に由来する。

さらに、（法律）地方自治法 14 条 1 項（「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第 2 条第 2 項の事務に関し、条例を制定することができる。」）で、様々な領域で条例を作ることができることを確認している。また、憲法 94 条、地方自治法 14 条に基づき、各自治体の議会が制定する。条例とは、**自治体を円滑に運営していくために様々な領域において定められたルール**であるといえることができる。

法形式的には、条例は憲法および法律の下位にある（憲法 94 条）。

憲法が国の最高法規であり、憲法に基づいて法律制定する。条例も憲法を最高法規とした上で、法律も侵してはならない。よって、法形式的に**憲法>法律>条例**といえることができる。

(4) 命令（政令）

命令とは、**法律を実施し具体化するためのルール**であり、命令には**政令**（内閣が制定するルール）・**府令**（内閣府が制定するルール）・**省令**（省が制定するルール）がある。命令は法律の下位にあり、法律の内容を実施するために役割が限定されている。

条例は、法律の下位にある。しかしながら、中央政府と区別される**自治体独自のルール**であり、憲法 94 条に「法律の範囲内」とあるが、条例が全国的に妥当する法律の効力を阻害してはいけないということを言及しているに過ぎず、その点を留保する必要がある。

「2. 自治基本条例の法的位置付け」

自治基本条例は学問的に未明確であるが、自治体の最高規範と言える。様々な自治基本条例を見てみると、明確に「〇〇市の最高規範」と書かれている場合もあれば、「まちづくりの最高規範」と書かれている場合もあり、時には「他の条例を制定する際は、自治基本条例との整合性を図らなければならない」とやわらかい表現で書かれている場合もある。

「佐賀市の最高規範」とすると役所や議会、市民などあらゆる機関の頂点として位置付けられる。また、「まちづくりの最高規範」とすると、まちづくり政策の中の最高規範として位置づけられる。そのため、自治基本条例とは何かということを深く考えなくてはならない。

また、自治基本条例を佐賀市の憲法、或いはまちづくりの憲法とするとこの「憲法」について、考えなくてはならない。憲法には、3つの機能がある。1つ目は、**国家の理念、進むべき道を表明するもの**として位置付けられる（憲法の前文で、「民主主義を確立する、平和な国家を確立する、国際協調を重視する」ということを謳っている。）。2つ目は、**統治機構の制度をデザインする**側面がある（憲法の目次において第4章～第7章で統治機構の骨格を示し、第8章で地方自治地方の統治機構の骨格を示している。）3つ目は、**統治権力の抑制による人権保障の仕組み**である（憲法第3章「国民の権利及び義務」）。

自治基本条例においても、1つ目の国家的理念の表明と2つ目の統治機構の制度設計は組み込まれる。しかし、3つ目の人権保障に関しては、自治体には司法権がないため、記述は少なくなっている。

また、佐賀市の最高規範とするか、まちづくりの最高規範とするかによって、2つ目の統治機構の制度の書き方が変わってくる。

「3. 自治基本条例における前文の機能」

日本国憲法では前文で、国家的な理念、進むべき道を謳い上げている。自治基本条例の前文にも同じような役割があり、佐賀市の理念や進むべき道を表明するものである。

(3) ワークショップの開催

第一. 前文等の検討

第二. 各グループの発表

→内容については、別紙参照。

(4) 起草部会の立ち上げについて(案)

→案のとおり起草部会の設置が了承され、その後、部会員の会長指名及び立候補を行った。

3. 事務局連絡

4. 閉会

○次回について

今回は、7月7日(土)の9時30分から2時間半程度を予定している。