

第2回 石垣市自治基本条例審議会 議事録

日時：令和7年10月2日（木）

13：30～15：00

場所：石垣市役所2階 大会議室1

出席者：【会長】池原 優 【副会長】籠谷 鑑
 【委員】翁長 珠江 真久田 絹代 前大舩 直美
 岩月 木綿子 下地 寛正
欠席者：【委員】伊東 幸太朗

進 行：定刻となりましたので始めさせていただきます。改めまして、皆さまお疲れ様です。本日はお忙しい中お集まりいただき、ありがとうございます。第2回石垣市自治基本条例審議会を開催させていただきます。はじめに、本日の欠席者についてご報告させていただきます。本日は伊東委員が欠席となります。続きまして、前回の説明に関しまして、1点訂正がございます。前回の第1回審議会において、事務局から、令和2年度にお寄せいただいた市民意見は64件とご報告させていただきましたが、正しくは70件でした。件数の誤りを訂正させていただきます。次に、本日の配布資料についてご案内いたします。

～資料確認～

それでは、次第に沿って進めさせていただきます。
はじめに、開会の挨拶を池原会長よりお願いします。

会 長：皆さんお疲れ様です。本日はお忙しい中ありがとうございます。7月の第1回審議会をあけて、市民からの意見が40件ほど寄せられています。第1回は自由議論でしたが、それを踏まえて案が上がってきていますので、それについて皆さまから意見をいただければと思います。それではこれより第2回石垣市自治基本条例審議会を開催いたします。よろしくお願いします。

進 行：ありがとうございました。これより先に関しましては、会長にて進行していただきたいと思いますので、池原会長よりお願いいたします。

会 長：まず、資料1について事務局から説明をお願いします。

事務局：～資料1の説明～

会 長：ただ今の報告について質問・意見がある方は挙手をお願いします。

委 員：（意見無し）

会 長：無ければ進行いたします。続いて報告事項 2、意見整理及び事務局案の説明についてです。この説明では一区切り、条ごとにあわせて審議を行いたいと思います。事務局から説明をお願いします。

事務局：～資料 2 第 1 条についての説明～

会 長：それでは第 1 条について質問や意見があればお願いいたします。

委 員：「理念を示すもの」ということでしたが、何を根拠に理念とまとめているのでしょうか。

事務局：前文の最後の 2 行のところに、「よってここにこの基本理念～」という文言がございますので、ここで理念というものを掲げているところでございます。

委 員：例えば、理念と言えば憲法などにも「これは法的なものを示すものではない」といった文言は特に入っていないと思います。ですので、あえてこの文言を入れる必要はないのではないかと感じました。全て憲法や地方自治法の中で定められた条例ですから、あえて、この文言を入れる必要はあるのかと感じました。

会 長：前回の審議会が出た意見ですが、「条例」という言葉が、「決まり」や「権利」を伴う堅苦しいものとして受け取られがちです。そのため、「理念」という言葉を用いることで、あくまで考え方を示したものである、という点が勘違いされないように、文言を追加しているのではないかと思います。

委 員：勘違いはしないと思います。あえてその文言を入れることによって、「理念としてしっかりしたものではありませんよ」といったイメージを逆に与えることになると思います。せっかく、総合計画や様々な施策等を網羅する素晴らしい条例ですから、あえてこの文言をいれる必要はないと思いました。わざわざ目的の後ろに「罰則はない」という様な言葉を入れる必要はあるのでしょうか。

委 員：正直、なお書きがくだいなどとは思いました。1 条の最初の方にも「基本理念」と書いてあり、前文にも「理念」という文言が出てくるので、くだいと感じまし

た。ただ、「法的な権利または義務を直接発生させるものではない。」については、他の条文には載っていないので、それを明記しておく意味はあると感じました。どっちつかずの発言ですが、私はこのように感じています。

委員：2 ページ目の第 10 条「議員の責務」に関して、市民の方から「罰則規定を設けないのですか？」など色々な意見があります。これに対し、「この条例は法律とは異なり、罰則規定は設けていない」という点を市民の方が理解していないのであれば、第 1 条「目的」の最後に「法的な権利または義務を直接発生させるものではない」という一文を追加すること必要だと思います。市民が条例をどのように理解しているかという観点から考えると、追加するのも良いと思います。

会長：条例違反ということはありません。ですので、市民の方が条例を法律と勘違いしないようにするため、あえて入れたのだと思います。文言をもう少し柔らかくする必要があるということですか。

委員：柔らかくではなく、あえて追加する必要はなく、これで十分だと思います。市民が理解していないからこの文言を入れる、という考え方は、市民を愚弄していると思います。分からないからこの文言を入れて縛ってしまえ、という印象になってしまいます。それよりも、市としては、様々な施策の説明や情報提供を通じて、市民に条例の趣旨や市の方向性を理解してもらう努力をするべきだと思います。例えば今回はアンケートを行いました、ワークショップを開催するなど、市がどの方向に向いているのか、市民に理解してもらうための努力をするべきです。各個別の計画はありますが、市として全体的な方向性や理念を市民が理解できることが大切です。元々この自治基本条例は、地方分権を前提に、「市民が主権者として自らのまちづくりを行ってください」という目的だと思います。ですから、あえて、ここで「縛られない」などと書かずに、市民参加、市民主権でまちづくりを行うことを理解してもらうための努力や、施策に反映させる方が、本来の趣旨に沿うのではないかと思います。今、市民が分からないからこの文言を入れる、というのはあまりにも一方的ではないのかと思います。

会長：他の自治体の基本条例を見てみると、「自治基本条例（理念）」という標記をしているところもあります。理念であることを市民に分かってもらうために、こうした工夫をしているのかもしれない。

事務局：これまでの自治基本条例の審議においては、「条例の中に書かれているので、これをもってできるじゃないか」という話も当然ありました。しかし、地方自治法等の上位法令の制約が伴い、どちらが優先されるかと言えば当然地方自治法で

す。そこで色々な誤解が生まれてきた経緯があります。この辺は我々事務局がこの文言を追加する、と判断する事はできず、委員の皆さんでしっかり審議をした上で、ご判断いただくことが必要になってくると思っています。また、1点補足します。第5条「市民の権利」の第2項に「市政に参加する権利」があります。一方で市内在住の外国人の方々は、あくまで市政への参加は法的には限定的な形になっており、法的には権利を持つものではありません。第5条等との関係を考えて、追加案の後半部分の「法的な権利または義務を直接発生させるものではない」という文言を入れることで、明確化できるのではないかと思います。なお書き以降の前半部分、「この条例は理念を示すものであり」という文言は、委員がおっしゃったように、第1条の冒頭「基本理念」という言葉とは重複するので、2度言い直している形になると思います。

委員：あえて念押しして、市民に義務を課すわけではないと言っているように感じます。先ほどおっしゃったのは、過去にこの条例が権利を生むかのように扱われた事例があったということですか。

事務局：委員からもご指摘があったように、市民から「罰則はないのか」といった意見もありますので、明確化のために入れても問題はないと考えています。

委員：市民が理解していないということですか。

会長：そうです。「条例に違反したら罰があるのでは？」「なぜ罰をつけないのか？」という意見が寄せられています。

事務局：資料の No.9 にあります。

委員：確かにありましたね。ただ、理念であるという点から考えても、それは条例の趣旨を理解してもらうべきことであり、「目的」だけを取り上げて文言を追加する理由としては弱い気がします。他の条文で、多数の意見がでているものがあります。住民投票に関しては No.14、15、16、17、18 と多く意見がありますが、こちらは取り上げないのでしょうか。

事務局：住民投票について事務局案を出していない理由は、後ほど説明します。

委員：説明を求めようと思っています。

委員：理念と実務のバランスを考えると、この文言はあった方が良いでしょう。あくまで理念であり、実務とは違うので。

委員：では憲法は理念ですか。罰則はありますか。

委員：直接の罰則はありません。

委員：そうですね。総合計画などの他の計画にも罰則はありません。1つ1つに「罰則はありません」と書く必要はないと思います。書けば書くほど、計画全体が「軽いもの」に見えてしまいます。

会長：住民投票の件なども、市民の方が自治基本条例に強い効力があると誤解しているためだと思います。誤解を解くためには、あえて明記した方が良い場合もあると考えます。

委員：罰はありませんが、権利もないように感じます。

会長：この条例は権利を与えるものではなく、みんなが同じ方向を向くためのルールを示したものだと考えています。

委員：そうですね。かつての住民投票に関しては、今でも市民の間に根強い意見の相違があります。そうした中で、この条文にさらに誤解を深めるような内容を加えるのかという懸念があります。それから、住民投票の際に市が依頼した弁護士はどなたなのか、お伺いしたいと思います。

事務局：それは今回の議論に関係があるお話でしょうか。

委員：確かに直接関係ないかもしれませんが、公平性・公正性がこの審議会でも問われかねないのではないかと心配しています。私自身、新聞に載ったことで様々な声をいただき、「そう見られてしまうのか」と感じたところです。今回の議論でも、第1条だけが取り上げられ、他の条文が取り上げられないとなると、「この審議会は公平公正ではない」という批判につながる恐れがあり、それが心配であえて発言させていただきました。

委員：1点提案があります。第1条の理念については、どうしても解釈に幅があり曖昧な部分が残っていると思います。これに対して、第2条以下は具体的な内容にな

っています。そのため、第2条以下を先に議論し、最終的に整理しながら、改めて第1条を検討した方が効率的ではないかと思うのですが、いかがでしょうか。

委員：（異論なし）

会長：よろしいですか。では、第1条については後ほど行うこととし、第2条から進めたいと思います。

事務局：～資料2 第2条についての説明～

会長：質問意見のある方はいますか。

委員：「市内に住み、または働き、学び若しくは活動するもの」とありますが、ここに該当する方々は、住民票が石垣市にない場合も含まれるという理解で良いのでしょうか。

会長：はい。住民票が無くても対象にするという趣旨です。

委員：住民票がない方は、石垣市に税金を納めていないことになります。そうした諸々の問題についても、受け入れるということでしょうか。

事務局：その点については、先ほど冒頭でも申し上げたとおり、この条文は理念として、より多くの方に市政に関心を持ち、参加していただきたい、という趣旨で設けています。住民票の有無に関わらず、例えば二拠点生活者のように、市内に関わりを持ちながら住民票が市外にある方も一定数存在します。そうした方々も「市民参加」の対象として幅広く捉えたい、という目的によるものです。

委員：市民の定義は変えて良いものなのですか。

事務局：前回の第1回の審議会でもありましたが、「厳密な意味での市民」は住民基本台帳に記録されている住民ということになります。ただし、この条例はあくまで理念を示すものであり、法的な権利や義務を生じさせるものではありませんので、市民の対象を広げても支障はないと考えています。また、この点は第1条との関係が非常に深く、もし第1条で理念条例であることを明確化しないまま第2条のみを拡大すると、「住所のない方も全て市民に含まれる」といった誤解が生じかねません。したがって、第1条と第2条については、後ほど併せて検討していただくのが適切かと考えます。

会 長：それでは、第 2 条についても後ほどまとめて検討する形にしましょう。

事務局：続きまして、第 5 条について説明いたします。

～資料 2 第 5 条についての説明～

会 長：ありがとうございます。質問・意見のある方はよろしくお願いします。

委 員：（意見なし）

会 長：よろしいですか。それでは進行いたします。続いて第 9 条をお願いします。

事務局：～資料 2 第 9 条についての説明～

会 長：ありがとうございます。質問・意見のある方は挙手でお願いします。

委 員：今、「罰則を盛り込まないのはなぜですか。」という意見については、議員の責務のことだけですよね。

事務局：そうです。市民のご意見としていただいたのは、第 10 条に対してのご意見です。

委 員：議員だけであって、みんなに罰則規定を設けてほしい、ということではないはずです。

事務局：第 10 条に意見が来ていますが、第 9 条に「市議会の責務」、第 6 条に「市民の責務」など、他の条文にも「責務」が規定されています。議員だけに罰則規定を設けることは整合性を欠きますので、「責務に罰則規定を設けないのか」という意見につきましては、6 条、8 条、9 条、10 条、11 条等の責務に関する全ての条文に及ぶものと考えています。

会 長：他なければ進行いたします。それでは次、お願いします。

事務局：～資料 2 第 16 条、第 18 条、第 22 条、第 24 条についての説明～

会 長：質問・意見がある方はお願いします。

委 員：（意見なし）

会 長：無ければ進行いたします。続いては 27 条からお願いします。

事務局：～第 27 条、第 28 条についての説明～

会 長：質問・意見がある方はお願いします。

委 員：（意見なし）

会 長：27 条、28 条については、現行では「削除」と残っていますが、これは今後も残りますか。

事務局：条例の表記方法にはルールがありますので、残ることになります。

会 長：ありがとうございます。では、続いて第 29 条をお願いします。

事務局：～第 29 条についての説明～

会 長：質問・意見はよろしいでしょうか。それでは次に進みます。

事務局：～第 30 条についての説明～

会 長：ありがとうございます。ただ今の説明について質問はございますか。

委 員：（意見なし）

会 長：無いようですので、進行いたします。

事務局：～第 31 条についての説明～

会 長：ありがとうございます。質問・意見はありますか。

委 員：林産物とは、具体的にどのようなものがありますか。

事務局：地元の木工製品などが該当します。例えば学校や図書館、石垣市役所庁舎自体にも、地元の木材が使われています。

委員：市役所自体というより、市役所の一部ですね。

事務局：そのとおりです。他にもイヌマキを造林するなど、色々なところで造林業や木工業などの林業を行っています。そのため、「新鮮な」という言葉は林産物にはすぐわないため、削除案を提示しております。

委員：分かりました。

会長：他にご意見がなければ、その方向で進めます。それでは、33条をお願いします。

事務局：～第33条についての説明～

会長：質問・意見はありますか。

委員：（意見なし）

会長：無いようですので進行いたします。

事務局：順番が前後して申し訳ありませんが、先に43条を説明させていただきます。
No.23・24については後ほどご説明いたします。

～第43条についての説明～

会長：ありがとうございます。質問・意見あればお願いします。

委員：（意見なし）

会長：無ければ進行します。次をお願いします。

事務局：～No.23・24についての説明～

会長：質問・意見あればお願いします。

委員：（意見なし）

会 長：無いようですので進行します。次は No.26 です。

事務局：No.26 が分野別の最後のご意見となります。

～No.26 についての説明～

会 長：質問・意見あればお願いします。

委 員：（意見なし）

会 長：無いようですので進行します。続いてお願いします。

事務局：No. 27 以降は、分野別ではなく、福祉や環境、ゴミ問題などの個別のご意見となり、自治基本条例の見直しに直接関係するものではありません。また、別添としてつけております、長文でいただいているご意見ですが、こちらは自治基本条例の廃止を求める意見です。事務局としましては、現時点では自治基本条例の廃止は行う必要はないと考えており、変更不要と整理しています。報告事項についての説明は以上です。

会 長：資料 2 については以上となります。よろしければ第 1 条・第 2 条に戻ります。

委 員：（意見なし）

会 長：先ほど、1 条・2 条については後ほど議論するということで進めてきました。今の各条例案の説明を踏まえて、改めてご意見をお願いします。

委 員：改めてこの文言の追加は必要ではないと考えます。市民の活動は、市民が自ら考えて行動するものであり、そこにあえて「罰則を云々」というようなことを入れることによって、市民活動を萎縮させるような状況になっていくのではないかとということが懸念されます。事務局にお願いしたいことが一つあります。この自治基本条例に関連する市の条例・規則をリストにして出してもらいたいです。

事務局：自治基本条例に関連するものですか。

委 員：総合計画も全てそうですね。そう書いてありますよ。

事務局：自治基本条例が、他の条例に出ているものという理解でよろしいですか。

委員：はい。

事務局：第1回審議会の資料4の11ページ目、施行期日以降のところに、「情報公開条例」や「個人情報保護条例」「行政手続条例」などがございます。こちらが「自治基本条例」という言葉がそれぞれの条例の中に入っている条例になります。

委員：そこには「改正」としか書かれていないのですが、それ以外には規則がないということですか。今おっしゃったのは「規則のこの条例を施行する」他、その下の11ページから全て条例が出ていますが、関係するものはこれだけということですか。

事務局：関係することとなると全てになってしまうと思います。総合計画と同じく、自治基本条例に反する条例は当然つくれませんので、市の条例全てが関連すると言えます。もし全てを資料化すると、相当な分量になります。例規集はインターネットで検索可能で、そこに掲載されている全てが対象です。

委員：会議に参加して、自治基本条例の重みを理解するためにも、「これだけの条例が関係している」ということを最初の資料に出していただくと、すごく分かりやすいと思います。

事務局：市の全条例は例規集で公開されており、何百、何千ページになります。それを全て印刷して配布するのは現実的ではありませんし、SDGsの観点からも適切ではないと考えます。

委員：では参照してくださいということですか。

事務局：はい。例規集をご覧いただければと思います。

委員：委員として初めて出席した際から感じているのですが、市民が条例の内容を十分に理解していないのではないかと考えています。今回も同様に市民の理解が十分でないと思われますので、まず委員として確認できるように、関係する条例・規則を網羅した一覧を提示していただきたいと思います。そうした資料を基に、どのように市民へ周知し、理解を深めてもらうかの手立てを検討したいという意図です。なので、可能であればその一覧を提示してください

いと要望した次第です。では、すべての条例は例規集で見てくださいということですね。

事務局：はい。市の全ての条例を資料化すると膨大な量になりますので。

委員：では、項目やリストだけでも

事務局：リストは例規集に記載されているので、改めて配布する必要はないかと思います。

委員：では目次はいかがですか。

事務局：例規集の目次を見ていただければ、全て確認できます。自治基本条例をはじめ、さまざまな計画や条例を周知していくことは、市の責務であると考えています。周知が十分ではないというご意見については真摯に受け止めており、いかに分かりやすくお届けできるかは、行政として取り組むべき課題です。今回、市民や委員の皆さまから「もっとしっかり周知を」というご意見をいただいておりますが、私たちとしても、市民の皆さまに隅々まで知っていただくための努力は継続して行う必要があると考えています。従来する方法に加え、デジタル化が進む中で、新しい手法も取り入れていかなければ、伝わるものも伝わらないと思っております。文字情報だけでなく、音声など、さまざまな手段を活用しながら発信することが行政の役割であり使命だと考えていますので、ご意見はどんどんお寄せいただき、課題として整理していきたいと考えています。

委員：「自治基本条例の理念に基づいて」という文言がどこかにあったと思いますが、個別の計画を策定する際にも、まず私たち市民が、自分たちの義務や権利をしっかりと理解し、確認できる仕組みが必要だと、今回審議会に参加して改めて感じました。そうしなければ、本来、市民主権に基づいて運営されるべき地方自治が、徐々に萎縮してしまうのではないかと危惧しています。話を戻しますが、あえて市民の活動や主体的な取り組みを縮小させてしまうような文言を、特に必要がないにもかかわらず追加することによって、「市民の活動には法的な意味はない」「あなたたちのしていることは法に関係しない」という印象を与えかねません。むしろ、市民の活動がより活発になるような条例であるべきだと思います。そのような観点から、今回追加が検討されている文言を入れることで、市民活動がトーンダウンし、萎縮・衰退してしまうのではないかと懸念がありますので、私は改めて、この文言は入れない方が良く考えています。また、先ほど申し上げ

げた、関連する条例等のリストの提出については難しいとのことでしたので、それは了承いたしました。

会 長：この文言を入れるか入れないかは、今決めますか。

事務局：状況としては、全会一致が絶対という訳ではないので、多数決も1つの案としては考えられると思います。もちろん、またもう一度皆さんにお時間をいただき、再度ご議論いただく方法もあります。事務局としては、資料2の1ページ目、第1条の赤字部分のうち、「この条例は理念を示すものであり」は、第1条冒頭と重複するため削除し、「なお、法的な権利または義務を直接発生するものではない」を第1条の最後に追加する案を考えています。第2条については、市民の定義が「市内に住所を有する者」に限定されていたため、幅広く市民参加を促すために「市内に住み、又は市内で働き、学び、もしくは活動する者」と広げる提案をします。これにより、第1条で過度に萎縮することなく、市民が自由に参加しやすくなると考えます。皆さまに本日結論を出していただくか、あるいは一度ご自宅にお戻りいただき、改めてご意見をお考えいただいたうえで、第3回審議会でご再度ご議論いただくか、いずれにするかは、審議会の皆さまの中でご検討いただければと思います。

会 長：ありがとうございます、改めて意見質問あればお願いします。

委 員：第2条の「市内に住み、又は市内で働き、学び」という追加の文章に関しては、前回の審議会でも「学生はどうするのか」や「住所を有さない団体もいるのでは」といった意見がありました。そうした点を踏まえると、今回の表現は適切で良いのではないかと思います。「市民」という言葉が、従来は住所を有する者に限定されていたことを、前回の皆さんの意見を踏まえて広げた形になっていると思いますので、とても良いと感じました。No.27の条例表現に関する市民意見で、この方は「条例の理解が難しい」とおっしゃっていて、「文言の内容をもっと分かりやすく説明できないか」といった意見も寄せられています。やはり条例を市民に分かりやすく説明していく工夫を行えば、こうした問題は起こりにくくなるのではないかと思います。その意味でも、私たちが今後努力すべきことは、この条例がどのような性格のものなのかを市民に示すことだと考えていて、第1条に「条例は理念を示すものであり」という文言を追加する必要があるのではないかと思います。さらに、「法的な権利または義務を直接発生させるものではない」という文言をあえて入れている理由も、「この条例には法的拘束力がなく、理念を示すものである」という点を強調するためだと思うので、この文章をいれるのであれば、市民の定義を拡大すること自体は良いと思います。

会 長：はい、そうですね。広める工夫は、他の自治体でも冊子を作ったり、冊子の表紙に「理念です」と表記したりして工夫していますので、もし可能であればお願いします。

委 員：市民の権利については第 5 条に明記されていますし、それらは日本国憲法の範囲内で保障されているものです。憲法や法律の中で、市民が逸脱した権利主張をしないよう制度的に担保されているわけですから、改めて「法的な権利や義務を直接発生させるものではない」とあえて書き込む必要性を感じません。むしろ、そのような文言があることで、「あなたたち市民の活動には法的な意味はない」「市民が行うことには関心がない」と言われているように受け取られかねず、市民活動が萎縮してしまうのではないかと懸念しています。市民が主体的に活動し、生き生きと幸せなまちづくりに取り組めることが大切です。住民投票のような大きな活動が話題になることもありますが、日常的な市民活動において「これは法律に違反するのではないか」と不安になり、活動が控えられるような状況は避けるべきです。基本的人権は憲法により保障されています。したがって、あえて今回の文言を記載する必要はないと考えます。

会 長：プラスなことにも法的な義務が発生しないことによって、責任感のようなものもなくなるということですか。

委 員：責任感がなくなるというのは違います。

会 長：例えば良いことを行おうとしている時に、「でも今自分がやろうとしていることは何も法的根拠がない」と思わせることによって、萎縮してしまうということですか。

委 員：市民が何か行動したり、自らの権利を主張しようとした際に、活動が萎縮したり縮小してしまうことがあるのではないかと懸念しています。市民の権利については、日本国憲法の定めるところにより保障されており、自治基本条例で規定している内容も、すべて憲法や地方自治法の範囲内で定められているものです。したがって、その上で改めて「法的な権利や義務を直接発生させるものではない」といった文言を加える必要性は感じません。

会 長：例えば第 29 条だと、「豊かな人間性を形成することができるように努める」とか、「夢や希望を抱き」、「生き生きと育ち」というところがありますが、その辺についても義務じゃないと思わせることになってしまうので、あえて入れなく

でも良いという意見は分かります。「別に子育てを頑張らなくても良い」と思わせてしまうということですよね。

委員：では、この「法的な権利または」という部分を削除して「理念を示すものであり、義務を直接発生するものでない」という表現にとどめる形であれば良いのでしょうか。

委員：議会の責務や市長の責務、事業者の責務、市民の責務などについても同じだと思います。

委員：この第1条の本文を読むと、非常に固い印象を与えていると感じます。「基本原則を明らかにし」、「権利及び責務」、「市議会及び市長その他執行機関の責務並びに市政運営の原則」と続き、固い文章になっています。その後に「相互に理解し合い、共に手を携えて」とはありますが、今回委員から示された補足文を加えることで、この第1条全体がやわらかくなり、市民にとっても受け止めやすい内容になるのではないのでしょうか。私としては、今回の追加の文章は入れた方が良く考えています。以上です。

委員：私も入れる方に賛成です。

委員：私が思うに、若い年代の人たちは、まず「条例そのものが何なのか」というところでつまづくのではないかと思います。法律との違いや、法的なもの、権利といった概念がよく分からないまま読んでしまうことになるので、今回ご提示いただいた追加の文章があると理解しやすくなると感じました。現行の条文だけを読むと、30代・40代の人たちはなかなか内容をつかみにくく、「あ、そうなんだ」程度の理解で終わってしまうかもしれません。おそらくそういう方が大多数なのではないかと思います。ですので、分かりやすい説明を補足として加えていただくことで、「あ、これはそういう意味なんだ」と理解が進み、若い年代にもより伝わるのではないかと感じます。私は、いただいた2つの文章はどちらも付け加えた方が良く考えています。

会長：ありがとうございます。今の条文を見ていると、「目的とする」で終わった方が条文としてはすっきりするのではないかと思います。補足のような文章を後ろに追記する方法は可能でしょうか。目的条文の後に続けるよりも、「目的」の趣旨とは異なる内容ですので、カッコ書きのような形はどうかと考えました。

事務局：条文の中でかっこ書きを用いる例は、私の知る限りではありません。

会 長：それでは、前文に付け加えることはできますか。目的の箇所に入れると堅苦しい上に、目的とは少し性質の違う文章になるため違和感が出てしまいます。ですので、前文の最後、「自治基本条例を制定します。」の後に補足として配置するのが自然ではないかと考えています。

事務局：前文に付け加えるのであれば、特に問題はありません。

会 長：それでは、条文自体を変更するのではなく、前文の最後にある「よって、ここに、自治の基本理念とまちづくりの指針を明らかにし、～石垣市自治基本条例を制定します。」の後に、「なお、この条例は理念を示すものであり、法的な権利又は義務を直接発生させるものではありません。」と続ける形が自然ではないかと思います。目的条文に付けるから違和感が生じているのではないですか。

委 員：やはり、前文に「制定します。しかし、何ら法的な権利または義務は発生しません」と付けるのは、私は違和感を覚えます。そう言われると、「では、この条例は何なのか？」と思ってしまいます。

会 長：道徳的な感じですね。

委 員：地方自治法など、ほかにも多くの法令がありますし、それぞれに個別の規定があります。自治基本条例は、あくまで市民の理想像を示すものだとして理解しています。例えば、私は自分自身、第 30 条に照らすと違反しているなどと思う部分があるのですが、その理念的な位置づけの文章があると救われる気がします。納税はしていますけどね。

委 員：そもそも「石垣市自治基本条例」という名称が、ほかの条例と同じ形式になっていることが、誤解につながっているのかもしれませんが。例えば、条例名に（より良い石垣島のために）といった表現を加えることで、通常の条例とは性格が異なることをイメージしやすくすることも考えられるのではないかと思います。条例名は難しいとしても、パンフレットや説明資料などに分かりやすく表記することはできますか。

事務局：条例名にかっこ書きを付けるとなると、議会承認事項となりますので、その理由づけを含めハードルは高いと思います。ただ、パンフレット等で補足的な表現を工夫することは可能です。

委員：突拍子もない意見かと思いながら申し上げましたが、難しいのであればこの件についてはこれ以上申し上げません。

会長：第1条・第2条については、追加する方向でよろしいでしょうか。

委員：憲法94条で、条例は法令に反しない範囲で定めるものとされています。自治基本条例についても、地方自治法や憲法の枠組みの中で定められています。あえて「法的な権利又は義務を直接発生させるものではない」とまで書く必要はないと思います。市民が理解しないからという理由で書き加えるのは、市民を愚弄していませんか。

会長：実際に「罰則をつけてください」という市民意見がありました。

委員：確かに1件ありました。しかし、その1件に反応して、私たちが条例の内容を議論するのですか。他の40件程の意見の中でしか審議会を展開しないといけないのですか。

会長：それと、ここにいる委員の皆さんの意見ですね。

委員：そうですね。ただ、そうした市民意見もありましたが、わずか1件でした。

会長：先ほど私が提案した「前文に追加する案」はどうでしょうか。自治基本条例そのものが、法的な権利や義務を直接発生させるものではないという位置づけを示すという考え方です。

委員：私は、あえて条例文に書く必要はないと思います。先ほど事務局から「今後、市民に周知し、分かりやすく伝える努力をする」との説明がありましたので、その場で言うていただくことも可能ではありませんか。

会長：口頭で、ということですか。

委員：そうですね。あえてこの文言を入れることで、自治基本条例そのものの価値を下げてしまうのではないかと考えています。

委員：価値を下げる、というのはどういう意味でしょうか。

委員：自治基本条例というのは、現在は「上位」という文言は削除されていますが、石垣市の総合計画より上位に位置づけられるものです。憲法があり、地方自治法があり、そして2000年の地方分権改革で「各地域が主体的に頑張ってください」という流れの中で、自分たちのまちの将来像や自治の理念を示すためにつくられたのが自治基本条例です。石垣市は他市町村に先駆けて、非常に素晴らしい自治基本条例を制定しました。その理念のもとに総合計画がつくられ、さらに男女共同参画計画など、さまざまな個別の計画も位置づけられてきました。条例本文中の「上位」という表現は現在削除されていますが、今でも自治基本条例の示す方向性に沿って市の計画体系は構成されています。そのような本来の重みのある条例に対して、「市民が分からないだろうから」といって「あなたたちの行為はこれによって罰せられません」と読み取れるような文言をわざわざ付け加える必要があるのか、ということです。むしろ、そうした文言が入ることで条例の格や理念が薄まってしまい、価値を下げることにつながるのではないかと懸念しています。

会長：分かりやすくするためには入れたほうが良いと思います。

委員：「分からないから」という理由で付け加えるのはおかしいと思います。分かっている市民に対して失礼です。

会長：分からない人に配慮するという意味では優しいと思います。付則に入れるのはどうでしょうか。

委員：提案された委員は、この文言を守るべきものではないと言っているわけで、矛盾を感じます。

委員：折衷案ということで、前文のよって書きのところですが、よっての後を「よって、ここに、市民、議会および行政の役割など、自治の定める規範として、石垣市自治基本条例を制定し、自治の基本理念とまちづくりの指針を明らかにします。」と文言を入れ替えることで、理念ということが強調される形にできないでしょうか。前後を逆転させる形です。

事務局：前文の部分は条文ではありませんので、委員の意見に基づき変更することは可能です。

会 長：賛成ということでよろしいでしょうか。

委 員：前回の審議会（第 1 回）の議事録 14 ページに、この案が提案された理由が記されています。「住民投票の削除や、それに関連して市民の定義について議論が行われたことから考えると…」という内容です。当時、そこにいた委員は納得していたと思います。事務局はこの経緯を踏まえて案を提示したと思います。その際、罰則については特に議論されていませんが、意見の趣旨は、直接的な権利が生じるものではないということでした。

委 員：住民投票の件自体を理由にこの文言を入れるのはどうなのかと思います。今の流れでは、「住民投票の件があったから入れる」という印象になってしまいます。

委 員：「直接的な権利は生じない」ということを明記したほうが良い、という意味で提案したものです。

委 員：前回、委員全員が納得したと言われていますが、納得していない委員もいたと思います。

委 員：そうでしたか。分かりました。

会 長：条例は法律ではありません。

委 員：私の友人の法律家は「法的な権利又は義務を直接発生させるものではない」という文言を追加する意見に同意していませんでした。住民投票の件があったからこの文言を入れてしまえ、ということになったらこの審議会はどうでしょうか。この意見を出した委員は、住民投票は法律上合法でないのに問題が起きたことを指摘しています。

会 長：それは置いておいて、住民投票は別の手段で実施可能です。現在議論しているのは、自治基本条例が義務や権利を直接発生させるものではないことを、わかりやすく表記するかどうかです。

委 員：住民投票が削除された経緯を踏まえると、すべての市民の行動は「どんなことをしても条例とは直接関係しない」と受け取られる可能性があります。そのため、自分の権利や義務を主張する際、「法律的にこの条例を抛り所にしてはいけない」と言われているように感じられます。

会 長：法令的には拠り所にはしてはいけません。

委 員：この条例より上位にある憲法で保障される基本的人権は保護されています。国民はそのことを理解しているはずです。住民投票も権利の主張の一つとして行われたわけですが、その中で自治基本条例に「あなたたちの権利はの中で法的に保障されない」となると、「この条例は何のためのものなの」と思ってしまいます。

会 長：「市をより良くするためのルールを作ったものであり、それは法律ではありません」と書くだけです。

委 員：だから、それをあえて書くのですか、と問いたいのです。自治基本条例はもともと地方自治法や憲法に基づくものであり、憲法上の権利や法律に関わる事項は保護されています。よって、それをあえて「法的権利は発生しない」と書く必要はないのではないのでしょうか。

会 長：書かなくても良いということは、書いても良いですか。

委 員：書かない方が良いです。例えば、男女共同参画計画など個別の計画に市民の役割があります。そのような計画の「市民はお互い助け合って活動してください」といった内容にも同じように書くのですか。

会 長：この条例が何であるかを明記する必要があると思います。

委 員：そうであれば、自治基本条例が何であるかを市民にわかりやすく説明する場を設けるべきです。「わからないから条文に書いて縛る」というやり方は避けるべきだと思います。事務局もさまざまな方法で説明するとおっしゃっていました。

会 長：見て分かるようにした方が良いのではないのでしょうか。

委 員：見て分かるようにしたら縛られてしまっています。この審議会で市民を縛ってしまいますよ。

委 員：市民を縛るというのはどういう意味ですか。

委員：「これは法律で縛られないものである」と書くと、市が行おうとしていることに
対して、「市民は何もしなくて良い」と市民が思ってしまうという意味です。

委員：「やらなくても良い」のではなくて、「やらなくても法的に罰せられたり、義務
を追求したりすることがない」ということではないですか。やっていない人はい
っぱいいると思います。

委員：法的義務については、憲法や刑法など個別の計画や規定で十分カバーされていま
す。自治基本条例のような大きな条例に「法律では縛られない」と明記する必要
はないと思います。

委員：条文に書かれているのは石垣市の市民としての理念であり、こうあるべき方向性
を示すものです。企業理念のように「どういう組織にしたいか」という理念の位
置づけであり、石垣市の理念として尊重すべきです。ただし、理念に法的効力が
伴うかどうかについては、説明があるほうが誤解を避けるために望ましいと思い
ます。

委員：あえて条文に入れる必要はありますか。

委員：誤解している方もいるので、説明としては必要ではないでしょうか。

委員：誤解というのはどういう事例ですか。

会長：誤解というか、先ほどの委員の指摘にもありましたが、条例の内容がどのよう
なものか理解していない市民が多いという現状があります。

委員：なので、今お願いしているのは、「事務局は広く市民に伝えてください」という
ことで、ここにいる委員の皆さんもそう考えていると思います。

会長：広める必要があるのは「法律ではないですよ」ということですか。

委員：いいえ。条例が存在すること自体のことです。

事務局：それについては、こちらで他の条例も含めてしっかり周知します。

委員：この中でも「市は説明をしっかりとなくちゃいけない」と書いてあるので。

事務局：文言の有無に関わらず、説明責任は当然果たすべきことであり、条文に明記するかどうかは別の議論だと思います。

委員：条例が周知されるべきであった努力が弱かったという背景がある中で、あえて「法律ではやれません」といった文言を自治基本条例に書くことは、条例の格を下げるように感じます。各個別計画で対応するべきではないですか。

事務局：時間の都合もありますのでまとめます。最終的にパブリックコメントに出す案に文言を入れるかどうかは、皆さんの意見を踏まえて事務局で判断します。素案を作成後、パブリックコメントを実施し、市民の意見を再度反映して、第3回審議会を開催したいと考えています。

会長：よろしいですか。

委員：良いと思います。

会長：他、よろしいでしょうか。それでは、以上をもちまして第2回自治基本条例審議会を終了いたします。