

第3回 石垣市自治基本条例審議会 議事録

日時：令和7年11月27日（木）

10:00～11:00

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 伊東 幸太朗 前大舛 直美

岩月 木綿子 下地 寛正

欠席者：【委員】真久田 絹代

事務局：それでは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。

まず、本日の欠席者につきましては、真久田様が欠席となっております。

続きまして、配布資料の確認です。

～資料確認～

それでは議事次第に沿って始めさせていただきます。

まず開会のあいさつを、池原会長、よろしくお願ひいたします。

会長：皆さんおはようございます。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。これまで、皆さまから多くのご意見をいただき、市民意見も踏まえながら、改正案の議論を進めてまいりました。第2回の審議会の後には、改正案に対するパブリックコメントが実施され、市民の皆さまからご意見をいただいております。本日は、その内容と事務局案を確認しつつ、改正内容と最終的な答申についてまとめていければと思います。本日はどうぞよろしくお願ひします。

事務局：これより先につきましては、規定に基づき会長に進行をお願いしたいと思います。

よろしくお願ひいたします。

会長：はじめに、報告事項に入ります。事務局より説明をお願いします。

事務局：～資料1 パブリックコメント意見・回答についての説明～

会長：ただいまの説明について、ご意見ご質問があればお願ひします。

委 員：第 27 条・28 条の住民投票規定を削除したことについて、反発があることは予想していましたが、私としては、なぜ復活を求める意見が出てくるのか疑問があります。前回の説明のとおり、地方自治法で 1/50 の規定があるのに、あえて 1/4 へ引き上げて再度ルール化するのはおかしいと私は思っています。それでもなお、復活を求める意見がある理由やメリットを、事務局として把握している範囲で教えていただきたい。

事務局：こちらについては、令和 3 年度改正時に削除されたのですが、復活を求める理由は直接お聞きしていないため確かなことは言えません。ただ、推測ですが、地方自治法よりも自治基本条例の方が市民にとって身近だと感じられていることから、自治基本条例に住民投票の規定を入れてほしい、という思いがあるのではないかと考えております。しかし実務上は、地方自治法に基づく 1/50 で請求可能であり、あえて 1/4 という高いハードルを設定する必要はないと考えております。

委 員：地方自治法 74 条のどこに「住民投票」のことが書いてあるのでしょうか。調べたところ、74 条は「署名の集め方」と「条例の制定・改廃の直接請求」について書かれているだけではないかと思います。

事務局：地方自治法第 74 条第 1 項を読み上げます。

「普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者（以下本編において「選挙権を有する者」という。）は、政令の定めるところにより、その総数の 50 分の 1 以上の者の連署をもって、その代表者から、普通地方公共団体の長に対し、条例（地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。）の制定又は改廃の請求をすることができる。」

このように、第 74 条第 1 項では「50 分の 1 以上の連署」が明記されています。

委 員：だから、どこに「住民投票」があるのでしょうか。市の考え方をお聞きしています。資料 1 の「市の考え方等」には「住民投票に関する条例の～」と記載されています。これは、住民投票に関する質問があったため、わざわざ「住民投票」という言葉を入れているという理解でよろしいでしょうか。地方自治法第 74 条には住民投票そのものについての規程はないと思います。74 条は、あくまで署名の集め方と条例の制定・改廃について書かれたものだと思います。しかし、今の説明だと、「74 条には住民投票のことが書いてある」という趣旨に聞こえます。市の考え方等の欄に「住民投票に関するものについては」という表現がわざわざ出てくるのは、パブリックコメントで「27 条・28 条の復活を求める意見」があったからでしょうか。74 条をあえて挙げているので、それで疑問に思い、お聞きしています。

委 員：委員の問題意識は理解できます。まず、地方自治法第 74 条は、住民投票を行いたい場合、市民の署名によって住民投票条例を制定するよう求める条例案を提出し、それを議会で審議してもらうという仕組みです。したがって、「地方自治法第 74 条で住民投票が規定されていない」というのはまさにそのとおりで、住民投票を行いたいのであれば、署名を集めて、住民投票条例を議案として提出する、というのが地方自治法第 74 条に基づく手続きになります。一方で、自治基本条例で削除された 27 条・28 条は、「4 分の 1 以上の署名があれば住民投票をしてください」という趣旨の規程でした。そのため、確かに 74 条とは内容が異なります。裁判の際にも問題となりましたが、27 条・28 条を根拠に住民投票を実施するには、予算をどうするか、実施方法はどうするか、何を聞くべきなのか、などを決める必要があります。それを誰が決めるのかというと、議会です。「議会が住民投票条例をきちんと制定しない限り、住民投票は実施できない」という点が確認されました。つまり、自治基本条例の 27 条・28 条に基づく場合も、地方自治法 74 条に基づく場合も、結局は議会で住民投票条例を制定しなければ実施できないという意味で、やり方は同じです。ここで先ほどの問題意識に戻りますが、地方自治法であれば、50 分の 1 の署名で手続きをスタートできる一方で、自治基本条例の場合は、4 分の 1 の署名という非常にハードルの高いスタートラインになっています。やり方は結局同じなのに、なぜ自治基本条例の方はそんなにハードルを高くしているのかという点が問題となり、地方自治法に基づく制度だけで十分ではないかという考えにつながり、現在の判断に至っています。ただし、裁判でも議論されましたように、自治基本条例の規定は、手続の流れは同じであるものの、4 分の 1 という高い署名要件がある以上、「署名数が 4 分の 1 に達した場合は住民投票を義務付ける趣旨なのではないか」という原告側の主張がありました。原告側は、「4 分の 1 の署名があれば、議会が反対しても、市長が実施を望まなくとも、市長の専権で住民投票を行うべきだ」という主張でした。しかし、裁判所の判断としては、それらの意見は排斥されてしまい、「自治基本条例の規程だけでは住民投票の義務付けまではできない」という結論になりました。つまり、4 分の 1 の署名が集まったとしても、自動的に住民投票の実施が義務化されるわけではないことが確定しているので、こうした司法判断も踏まえて、27 条と 28 条は廃止されたのであろうと思います。

委 員：「市の考え方等」の内容は、委員が先ほどお話しされた内容と違うのでは？と感じました。地方自治法第 74 条だけを見ると 1 項には書いていないのではないかという疑問が湧いてきました。別の表記にできますか。

事務局：市の考え方を先ほどの委員の説明を踏まえた回答にすると、少しアカデミックになりすぎるかと思います。ご指摘のとおり、地方自治法には「住民投票」という言葉は出てきません。条例上の住民投票は委員がおっしゃったように、住民投票条例を

請求しなければいけませんが、そこまで細かく書き込んでしまうと、かえって混乱を招くのではないかと考えますので、現在の表記としております。左側の質問（市民意見）に対して、分かりやすく回答するために、住民投票という表現を用いています。ご指摘いただいたように、住民投票という用語自体は回答を分かりやすくするための表現であり、回答内容としては問題ないと考えております。

委 員：No.7 の意見についてですが、この方は誤解されているのでしょうか。

事務局：そうですね。市民の定義を広げようとしているものを、逆に狭めていると誤解されているため、このような意見になっているのだと思います。

委 員：市民の定義について、前回の改正は間違っていたということですか。間違っていたから、定義を戻すということですか。

事務局：議会で条例案が審議されて成立している以上、間違っていたということではありません。全体を見直した際に、第1条とセットにする中で、見直しを行ったということです。

会 長：他によろしいでしょうか。それでは事務局から次の説明をお願いします。

事務局：～資料2 石垣市自治基本条例新旧対照表についての説明～

会 長：ご質問・ご意見のある方、お願いします。

委 員：前回も申し上げましたが、第1条に「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ない」を加える案について、私は強く反対します。この文言を入れることにより、条例そのものの力を自分で弱めてしまうことになるからです。私たちの暮らし、地域のルールを決めるための地域の法律と言えるのがこの条例です。その証拠に、地方自治法の第14条第1項には「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて条例を制定することができる」と書かれています。同じく、第14条第2項には「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。」と定めています。つまり、条例には地方自治体が自分たちの責任で作る法的な効力を持つルールとしての性格があると思います。それなのに、法的な権利や義務を発生させないと明記してしまうことで、条例自体を否定することになります。ですので、今回の変更案は、この条例に法的な力はないと言宣言するのに等しく、自治基本条例が本来目指したはずの、地域の憲章としての役割が弱ま

って、スローガン、単なるお題目のような文章になってしまうと思います。自治の理念は、現実の行政や議会、そして住民参加の中で活かされてこそ意味があると考えています。条例に法的な裏付けがあるからこそ、市民も行政も、それを基に行動できると思います。その力を第1条の段階から、最初から否定してしまうのはおかしく、本末転倒かと思います。

第1回の審議会で配布された資料1の中に、こういう文言がありました。「自治基本条例は、多岐に渡る様々な分野を包括的に定めています。これまで、本条例の趣旨を尊重し、整合性の確保に努めながら、全庁的に取り組み、各種事業を実施してきました。これらの取り組みを通じて、石垣市は自治基本条例に基づき多様な施策を展開し、市民参加や協働を重視したまちづくりを推進しています。」それなのに、最初から法的な力はないと書くのですか。

前回、私は「自治基本条例に基づく市の条例を提示できますか?」と質問しましたが、事務局から「自身で調べてみてください」と言われました。そして、調べてみると、どれも密接に関係していることが分かりました。今回、「法的な根拠がない」というニュアンスの文言を最初に入れてしまった場合、各条例にどのような影響を及ぼすのか、事務局から具体的な説明は、無かったように思います。

行政手続条例、安全で住みよいまちづくり条例等、たくさんあります。それぞれ自治基本条例に基づき定めるものとなっています。自治基本条例自体にも市民の責務、職員の責務、市の説明責任等が書いてあります。それを最初から「法的な権利又は義務を直接発生させるものではない」と書いてしまうと、どうでしょうか。私は今回初めて審議会委員として参加していますが、どういう経緯で急に条文を戻したのか、疑問に思いました。また、新聞を見た市民の方からも、「市はどこを向こうとしているのか」「この条例を空洞化しようとしているのではないか」と言われたりもしました。私自身、審議会で決められたことは答申され、施策となっていきますが、市民に説明できないですし、審議会委員としての責任も持てないと思っています。ですので、今回の第1条の改正案については、絶対にしてはいけないと指摘し、強く反対します。

事務局: 第2回までの審議会でも説明しましたが、今回「なお」以降の文言を追記することで、従来の自治基本条例の効力が増減することは一切ありません。もともとの条文にも「基本理念」「基本原則」が明記されており、今回はそれをより分かりやすく、明確にするために追記する改正案です。仮にこの文言が追加されても、他の条例の効力に影響はありません。関連条例の効力が削除されるようなことも全くありません。あくまでも明確化のためであり、現在の効力とは変わりません。他条例への影響も一切ありません。例えば、個人情報保護条例や情報公開条例など、個別の条例において、市に課されている義務は当然ながら法的義務として存在します。これらも変更されることはありませんので、その点もご安心いただければと思います。

会 長：審議会としては、委員の意見も踏まえて改正案の答申を行いたいと思っています。

委 員：今、何ら影響はないと説明がありました、例えば石垣市安全で住みよいまちづくり条例の第1条には「石垣市自治基本条例の規定に基づき定めるものとする。」と記載されています。自治基本条例の冒頭に「これは何も法的拘束力のあるものではない」といった趣旨の文言が入ってしまうと、理念が弱まるのではないかと感じています。

委 員：この条例には非常に良い内容が書かれていると思います。個々の条文は「市民みんなでまちを良くしていきましょう」という趣旨であり、そのこと自体に反対する方はほとんどいないはずです。中にはあらゆることに反対する人もいますが、基本的には皆さん賛成するいいことが書かれていると思います。

パブリックコメントのNo.1の方は第1条のなお書きの追加には反対という趣旨をおっしゃっていて、その方は「理念だけなら条例ではなく、宣言や基本方針でよいのではないか」という意見もあり、それはそれで正しいと思います。石垣市宣言として、この自治基本条例の内容を議会と市長が連名で宣言するのも一つの手としてあると思います。実際、自治基本条例は全国すべての自治体にあるわけではなく、設けていない自治体もあります。設けなければならないわけではないですから、この条例自体、全体を廃止するという考え方もあったと思います。それはそれで一つのやり方だと思います。ただし、この条例にはすごくいいことが書いてあって、「みんなで良くしていきましょう」ということを条例という形で定めるのはいいことだと思います。委員もその点は私と同じ考え方だと思います。一方で、委員が懸念されているのは、このなお書きを入れることによって、せっかく条例として定めている内容が弱まってしまうのではないか、という点だろうと思っています。ただ、その「弱まってしまう」という部分が、どういう趣旨なのかが、理解しきれませんでした。私は、むしろ、弱めるべきという意味もあり、このなお書きは入れるべきだと考えています。前回の住民投票をめぐる裁判では、結局最高裁まで争うことになりました。しかし、本来「市民がみんなで同じ方向を向いて市を良くしましょう」と謳っている条例や方針、宣言を、争いの材料にすることは避けるべきだと思います。あくまでもこの条例は、「みんなが同じ価値観を共有して、市を良くしていきましょう」という趣旨で定められているものです。この条例を根拠に、住民投票の裁判が行われ、市民同士が対立しなければならない状況を作ることになるのは、避けていただきたい。この条例を基に裁判をしてほしくないです。その意味で、なお書きを書いて弱める事で、「この条例で裁判はできません」「法規範性としては少し弱ります」と明確にすることは必要だと思います。ただし、中身は良いこと書いてあるので、これはみんなできちんと共有していくべきです。例えば31条につい

て、「魅力のある農林水産物を積極的に利用しなかったら処罰されるのか」「なぜ地産地消をしていないのか」といったことで市民同士が争うような条例にはなるべきではないと思いますし、あくまで、みんなで石垣市の産業をどんどん育成していくましょうという理念を述べているだけなので、この条例を基に、市民同士が争うことになって欲しくないです。争いの場として裁判所を利用するというのは本当に避けいただきたいです。裁判所を使うということは、本来石垣市のこととは石垣市民がみんなで考えて決める事なのに、そこに、石垣市とは関係のない第三者が、どちらが正しいかを判断をするということになります。それは石垣市にとっていいことではないと思うので、「弱める」という表現には様々な捉え方がありますが、裁判のネタにしないという意味では、「みんなで頑張っていきましょう」ということを確認するために、このなお書きを入れておいた方がみんなにとって幸せなものになると思います。もちろん、争うべき事案については、各個別の情報公開条例などの条例で定めて、各個別の条例がおかしいというのであればそれは裁判で最終的に争うということでいいと思います。しかし、「みんなで石垣市を良くしましょう」という理念を宣言している条例を基に争うということは、石垣市民にとっても不幸なことだと思います。こうした状況を避けるためにも、「弱める」という趣旨でなお書き追加することについては、私はむしろ賛成したいと考えています。

会長：他に意見・質問が無ければ進行します。続いては、答申についてです。事務局より説明をお願いします。

事務局：答申については、重要な部分ですので、読み上げさせていただきます。
(答申案の読み上げ)

委員：第3の審議結果についてですが、内容としては「審議の経緯」にあたるのではないかと思いますが、第1条の改正案に関して「多くの委員が、条例の性格を明示することは市民に誤解を与えないために有効であると評価した」とあります。しかし、私は第1条について反対意見を述べています。また、他の委員のご意見が分かっていないですが、多くの委員が賛成したように見えるため、その点が気になりました。

会長：ただいまのご質問は、「第1条について多くの委員が賛成しているのか」という点です。賛成する方は挙手をお願いします。

委員：(6名中5名挙手)

会長：反対意見も貴重な意見ですので、意見があったこと自体は残りますか。

事務局：個人名は伏せますが、議事録は答申後に公開いたします。そのため、いただいたご意見は議事録として残ります。

会長：他にご意見等はありますか。無いようですので、修正なしで進行いたします。
これで答申案についての質疑は終了します。最後に事務局より、連絡事項をお願いします。

事務局：～事務連絡～

進行：以上をもちまして本日の議事は終了いたしましたので、この後、審議の結果を市長へ答申いたします。3回にわたり丁寧にご協力いただき、誠にありがとうございました。これをもちまして、石垣市自治基本条例審議会を閉会いたします。