
政策研究レポート

2011.12.10(No.56)

1 講演

宮城県美里町「自治基本条例学習会」

— 講演を終えて — (その1)

2 論説

自治基本条例の諸問題 (その3)

— 《自治基本条例づくりは「合意形成」ではない》 —

《実質的意味での自治基本条例》と「自称・自治基本条例」

について (その6)

米子市の自治基本条例案の問題点 (上)

3 情報

流山市受動喫煙防止条例案の否決

4 コーヒーブレイク

本当の「幸 (さいわい)」

自治体総合政策研究所

講演

宮城県美里町「自治基本条例学習会」

— 講演を終えて — (その1)

自治体総合政策研究所

石井 秀一

1 はじめに

先月 20 日（日）、宮城県美里町で自治基本条例の講演をしました。以下、若干、感想など交えながら、講演の内容について触れてみたいと思います。

美里町では、私のHP連載の「自治基本条例読本」の愛読者の方がいて、その方は、大和田さんとおっしゃるのですが、その方が、一年ほど前、自分たちの勉強会のテキストとして「自治基本条例読本」を使用させてほしいと、丁寧なメールを私の方へ送ってこられたことから始まりました。その後、何度かメールでやりとりを経て、この度、町民 56 名を集めた「学習会」の講師として招聘されたわけです。

参加者には、町議会議員もいて、11 名（定数は 16 名）の方が参加していました。議員の皆さんも関心を持っているということで、条例制定の一步としての意義は大変大きいと感じたところです。

とはいうものの、大和田さんを中心とする勉強会のメンバーを除けば、自治基本条例については初めて聞くという町民の皆さんを前に話をする事になり、できるだけ分かりやすい話をしましたが、一度の講演では、中々難しいところもあったのではないのでしょうか。

講演終了後、主催者の方でアンケートをとっておられたようで、後日、その結果をお知らせいただきました。

アンケートによると、よく理解できたも含めて大体理解できたとした人は 9 割以上を占めており、講演の第一目的は果たせたのではないかと思います。また、9 割以上の人が自治基本条例は必要であるとし、「早急に制定すべき」と 6 割近い人が回答しました。しかし、3 割の人が「住民と行政との協働体制の実践を積み重ねてから制定すべき」と回答し、未だ制定の時期ではないとしました。この「協働体制」については、後で触れたいと思います。

さて、アンケートでは参加者の意見を聞く欄があり、それに興味深い意見が上がって

いましたので、次に挙げておきます。なお、() は、筆者がつけた見出しです。

(自治体を制御するルールとして)

- 首長や議会に暴走をさせないために、自治基本条例は必要だと思いました。
- 住民参加をうたっているが、行政が決めたことの承認を得る手段としての臭いが濃い場合が多い。住民がチェックすることの出来る道具として、行政の政策決定・予算執行などに住民投票などの出来る自治基本条例のような、行政の過誤を防ぐことを目的として、条例の制定を考えるべきであろう。

(主権というものの重要性)

- 一人の住民、国民として、主権というものを考えさせられました。

(学習の必要性と制定へ向けた住民の体制づくり)

- 住民の意識を向上させ、理解していかなければならないと考える。
- 詐称「自治基本条例」が余りに多いのが理解しがたい、・・・やはり事前の勉強不足が最大の原因なのか？
- 私、関係ないわ・・・そんな言葉が通用しませんよね、学習を積み重ねて少しでも前進出来たらと思います。そして、仲間が大きな輪になればという夢をみています。
- 条例制定に参加する人材を確保する働き掛けをしていかなければならないと考えます。

以上、講演の中心テーマのひとつである「主権」の重要性についてや、自治体をコントロールするルールについて言及されているところから、自治基本条例の「中核」の部分について十分理解が進んだと思われます。また、今後も学習していく必要性と住民の制定に向けた運動、体制づくりの必要性を認識している点も条例制定に向けた今後の大きな広がりへの兆しとして期待できるものです。

さて、以下、講演の内容に若干触れて行きたいと思います。

2 講演の冒頭において

講演の最初に、三つの点について話をしました。一つは「実質的意味の自治基本条例」と「自称(詐称)・自治基本条例」についてです。二つ目は、「わがまちの『憲法』」という意味を住民、議員、首長・職員が正しく理解していないこと、三つ目は、自治基本条例づくりをめぐる問題について、まちづくり条例との混同、まちづくりコンサルの問題、学者の問題、参加住民の基礎学習不足などです。

1) 「実質的意味の自治基本条例」と「自称（詐称）・自治基本条例」

この言葉を使っているのは、金井利之東京大学教授(都市行政学)です。金井教授の言によると、近年、多くの自治体で自治基本条例が制定されてきていますが、そのほとんどは、「**自称（詐称）・自治基本条例**」であるというのです。

つまり、自治基本条例とはどのようなものを指すのかについて、法制上の定義がない（何故かそういう風に世間に流布されていますが、定義はあります。詳しくは、下記の註を参照のこと。）ので、「各自治体が個別に、『これが自治基本条例だ』といったものが、自治基本条例になる」というわけです。従って、自治基本条例とは、常に、「**自称・自治基本条例**」であるとするのです。

そして、金井教授は、「そもそも《本物》と「自称」するには、何らかの《本質》《実質》が必要ではないか」と問題点を指摘し、次のように述べます。

「そのような《本質》を欠いた『自称・自治基本条例』は、所詮『自称』に過ぎず、もっと悪く言えば、『詐称』であって、《実質的な自治基本条例》からは排除されるべきものかもしれない。やはり、自治基本条例たるものは何かについて、理念的・演繹的に『導出』される必要もある。自治基本条例のなかで、《本物》と《偽物》の真贋鑑別が必要である。」（下線は筆者。「自治基本条例」17頁（「自治体行政学」所収）

つまり、《本物》というための《本質》《実質》を備えた条例が、「実質的意味の自治基本条例」だとするのです。近年、制定されている自治基本条例は、そういう意味では、「**自称（詐称）・自治基本条例**」がほとんどであるとするわけです。

私もその点については、同感で、自治基本条例の本質を理解しないまま、「まちづくり」という極めて茫洋とした言葉（バズワード）に引きずられて、まちづくり条例と混同した「**自称・自治基本条例**」が制定されていると見ています。だから、自治基本条例の本質部分を理解しないまま制定されているこれらの条例は、「自治基本条例」とは言えないわけです。「自称」さえもつけてはならないのです。

なお、「実質的意味の自治基本条例」と「自称（詐称）・自治基本条例」については、政策研究レポート 2011年7月号～12月号に詳細に述べているので、参照されたい。

註1 「法制上の定義がない」について

以下は、「《実質的意味での自治基本条例》と『自称・自治基本条例』について（その1）」からそのまま抜粋、引用した。

2000年にニセコ町が最初に自治基本条例を制定してから、しばらくの間、自治基本条例に関する定義(正しくは、統一された定義)は、定まってないとされていた。

しかし、近年、実践や研究の積み重ねによって、共通的定義ができていると筆者は見ている。代表的な定義として、次の二つが挙げられる。

- ①「(市民が)自治体政府に対して信託している内容を明示したもの」
「自治体の運営全体に関して、その理念、原則、制度を定めるもの」
(辻山幸宣(財団法人地方自治総合研究所所長))
- ②「その自治体の地方自治(住民自治、団体自治)の基本的なあり方について規定し、かつ、その自治体における自治体法の体系の頂点に位置づけられる条例」
(木佐茂男(九州大学大学院法学研究院教授))

筆者は、これらの定義を踏まえて、福士明札幌北海学園大学教授が説明するように、「住民自治の視点から自治体運営の理念・原則とそのための制度・仕組みをルール化した自治体の最高規範が自治基本条例である」とする定義が最も分かりやすく、大方の賛同を得られる定義と考えている。

「法制上の定義がない」というよりも、定義はされているが、まちづくり条例と混同している学者や自治体によって自治基本条例の定義が混乱しているだけである。私は、既制定自治体の9割以上は、定義を十分に理解していない条例だと見ている。**金井教授風に言えば、「自称・自治基本条例」であり、《偽物》である。**

学術、論理的に見れば、福士教授の定義で十分である。ただし、①の「(市民が)自治体政府に対して信託している内容を明示したもの」という観点は、自治基本条例の本質の問題を言い表しているので、福士教授の定義に付け加えて置くべきであろう。

(つづく)

論 説

自治基本条例の諸問題（その3）

— 《自治基本条例づくりは「合意形成」ではない》 —

自治体総合政策研究所

石井 秀一

1 合意形成とは

合意形成とは、異なる意見を持つ「利害関係者」がコンセンサス（合意）の形成をめざして、話し合いを進める集団合意形成のことといわれています。ここで、合意とは、当事者双方の意思が一致することを指します。しかし、それは、結果に対して一致しているだけであり、片方が不満であっても、あるいは双方が不満であっても、妥協という形で合意することはあります。むしろ、何がしかの妥協をして合意形成に至る場合がほとんどです。

そのことから分かるように、合意形成は、真理（あるいは論理的に正しいこと）を求めているのではなくて、あくまでも、不満があってもお互いが一致する点（落ち着く場所）を求めて、互いに交渉し、妥協してたどり着くものだといえます。

一方、条例づくりは、果たしてそのような合意形成といえるのでしょうか。互い（市民同士）に不満があっても、妥協してひとつの条文案に落ち着くのでしょうか。そうではないでしょう。

2 公共事業・まちづくり等における合意形成

成田空港建設、東京外郭環状道路建設、吉野川河口堰建設など公共事業の計画や執行に際して、行政と住民等との間でトラブル（反対運動等）が発生することがしばしばあり、工事の中断、凍結、縮小などを余儀なくさせられことがありました。計画を立て、執行する行政にとって、それは大きな課題となりました。

そこで、自治体は、こうした公共事業や都市計画・まちづくりにおいて、地域住民や利害関係者をあらかじめ取り込んで計画を立てれば、トラブルが少なくなるという欧米方式を取り入れました。その合意形成の手法として取り上げられてきたのが、「P I」であり、「ワークショップ」なのです。

こうした公共事業やまちづくりにおいて、どのように円滑に事業を進めるかは、地域住民をはじめとした「**利害関係人**」の調整を前提にしているのです。従って、皆さんの意見（これは真理というものではなく、私情、感情、利益誘導も入った事業に対する自らの意見、言い分です。）を聞き、事業を執行する行政が、これを調整し、合意形成に持っていくというのが、基本的な形なのです。

3 条例づくりと合意形成は異なる

しかし、一般に、条例というものは、市民の皆さんの意見、言い分を聞き、調整し、合意形成を図ったものが条文になるというものではありません。自治基本条例に定めるべき条項の内容は、ある程度分かっており、その内容を条例文として、どのように法的に正しく表すかという作業になるわけです。

その際、合意を形成するのではなく、地方自治をはじめとした**法的な基礎的知識を前提として、弁証法的な「議論」を進める中で、条例案を見い出していく**ということなのです。言い換えると、出された意見の真偽を論理的、科学的な反駁を通じて、まさに「議論」を尽くすことによって、ひとつの条文案に「**収斂（しゅうれん）**」していくというもののなのです。

従って、条例づくりは、私情、感情の入った個人的な意見ではなく、論理に基づいた客観的な意見による「議論」でなくてはなりません。そういった意味で、条例づくりは、論理による収斂であって、意見調整による合意とはまったく異なるのです。

4 条例の本質、根底にある「正義」

このように全く異なるにもかかわらず、都市計画系の「まちづくり」コンサル（都市計画に基づくハード建設や公共事業関係のコンサル）が使う手法、すなわち、**「利害関係人」の調整を前提とする「合意形成」**の手法であるP Iやワークショップなどを駆使した自治基本条例づくりが流行っているようですが、前述のとおり、その手法では、法規範たる真の条例を策定することはできません。

条例というのは、法であり、「規範」である以上、正しいものでなくてはなりません。そうでなければ、自由を束縛したり、規制したり、義務を課すなどということが許されるわけがないのです。つまり、**法には、その根底に「正義」(justice) がなくてはならないのです。**説明するには大変難しい言葉（概念）なのですが、大雑把に言うと、「正義」とは、法を法たらしめている根本、根拠のことです。その法が正しいとされる裏づけ（正当性）です。

例えば、「生類憐れみの令」という法があったとして、動物を殺したが故に死刑に処されるということになれば、虐待をした者のみならず、食物として提供する料理人、そこに卸す者、提供されて食する者は、共犯、幫助犯となり、死刑などの処罰がなされます。そうすると、誰も牛、豚、鶏、魚などは食べられなくなり、何を食べるのかという自由

権（基本的人権）を侵害します。また、たとえ虐待した者であっても、動物の命と人間の命を同等として、死刑に処するという法規範が「正義」にかなっているかは大きな問題となります。

法は万人に公平、公正に適用されるものですから、その法が、一部の作る人たちの中で合意形成されたからよいのではなく、それ以外の人たち（条例づくりに参加していない住民等）もその作られた法を守らなければならない「合理的理由」（「正しさ」）がなくてはなりません。その「合理的理由」を支えているのが「正義」なのです。

条例づくりにおいて、上記の「生類憐れみの令」のような条例を作ることは実際にはないと思います。しかし、「科学的」、「論理的」根拠に基づかない、いわゆる、参加住民の「感想」（「意見」にまでも達していない発言。）の言い合いによってなされる合意形成は、そして、それによって作られる法は、万人が守らなくてはならぬ法としての根拠、「正当性」、すなわち、「正義」がありません。

5 「合意形成」は手段であって、目的ではない

「合意形成」を絶対的な「善」として捉える向きが、多くの市民の中にあります。もちろん、「合意形成」そのものが悪いといっているわけではありません。しかし、「合意形成」は、「手段」であって、それ自体は、「目的」ではありません。

例えば、公園を作るのは、子どもの育成や、緑や憩いのある都市づくりなど、それによって達成しようとする目的があります。その公園を作るために、地域住民の意見を調整（合意形成）し、地域住民にとってよりよい（不満の出ない）公園作りをしようとしているわけです。

また、「合意形成」の手法として「P I」がありますが、「P I」のように都市計画などで道路や公園等を建設するにあたり、その地域住民やその他利害関係者の意見を計画に取り込むために、あらかじめ協議する場を設け、地域住民等関係者の「合意形成」を作り上げていくことは、後々不満などが出ない効果的な手法であろうと思います。

つまり、「合意形成」は、それ自体が「目的」ではなく、事業をスムーズに推進していくための一つの「手段」に過ぎないのです。

6 条例づくりは科学的議論を通じた論理の「収斂」こそが大事

以上のとおり、条例づくりは、参加者の主観的意見（感想）を出し合い、意見調整による「合意」を図るというのではなく、法理論に基づく議論によって条例案に収斂させていく作業なのです。

それ故に、法理論に基づく科学的議論をするためには、その条例に必要な基礎知識の学習が不可欠なのです。

論 説

《実質的意味での自治基本条例》と「自称・自治基本条例」について（その6）

自治体総合政策研究所

石井 秀一

7 総 括

金井教授が、近年制定されている自治基本条例について、「**自称（詐称）・自治基本条例**」があると指摘した点は正しいと言えるだろう。また、「自治基本条例のなかで、《本物》と《偽物》の真贋鑑別が必要」だとする点も同感である。

そこで、金井教授は、《本物》の自治基本条例、すなわち、《**実質的意味での自治基本条例**》には、どのような要素が含まれるべきかという視点から、自治基本条例の《本質》《実質》の考察を行うわけである。その基準となるのが、①「**住民の権利保障・実現**」、②「**権力者への拘束・統制**」、③「**中期的視座—過去反省・蓄積確認と中長期的将来方向性—**」というキーワードであった。

①と②については、自治基本条例の本質部分を述べていると思う。まず、①の「**住民の権利保障・実現**」というのは、自治基本条例の根底になければならない。

日本国憲法は、人権保障を目的とした「自由の基礎法」であり、国家権力に歯止めをかけて国民の権利・自由を守ることが憲法の目的である。従って、「**わがまちの憲法**」と称される自治基本条例においても同様の思想がなくてはならない。つまり、住民の権利・自由を守ることが目的であるということである。そうでなければ、「**わがまちの憲法**」と呼ぶことはできないのであり、また、最高法規性を主張することもできないのである（政策研究レポート、2007年10月号～12月号「自治基本条例の最高法規性について」参照。）。

言い換えると、自治基本条例は、憲法と同様に個人の尊厳・個人の尊重を最重要かつ根本的価値として人権保障（住民の権利・自由）を定めるものであり、統治機構である自治体（首長、議会）は、その人権保障を実現するという目的の「手段」として、自治基本条例に位置づけられるのである。

次に、②の「**権力者への拘束・統制**」についてであるが、これは、前述のとおり、自治

体（首長、議会）は、住民の人権保障を実現するために、その手段として設置されたものである。従って、自治体（首長、議会）に仕事をさせるためには、それに見合う権限を付与しなくてはならない。これを憲法的に言うと、主権者である住民が、自分たちの幸福（福祉）のために、自治体に信託し、権限（権力）を与え、権力者の定める法に従うということの意味するわけである。

しかし、ただ単に、権力者に権限（権力）を与え、好き勝手やってよろしいと、丸投げしてしまうと、権力者の横暴があってもそれを止めることが大変困難なものとなる。そこで、信託する際に、条件をつけるわけである。それが、「**権力者への拘束・統制**」なのである（憲法も権力者を「拘束・統制」している。）。

つまり、自治体を運営するにあたって、主権者である住民の意思に反するような、恣意的な権力行使をしないように、権力者（首長、議会）を民主的に制御（コントロール）する必要があるわけである。

以上のことから、自治基本条例は、「住民の権利保障・実現」と「権力者への拘束・統制」を定める条例であることは、理解できるところであろう。何故、「わがまちの憲法」と呼ばれるかも、上記説明で理解できたのではないだろうか。

さて、最後に、③の「**中期的視座—過去反省・蓄積確認と中長期的将来方向性—**」であるが、金井教授は、「中長期的視座」とは、「自治体が進むべき望ましい展望と方向性を、中長期的な視野から示すものであり、価値中立ではないことである。」（下線は筆者。22頁。）とする。そして、具体的には、i）間違った過去を反省する（**過去反省**）、ii）望ましい過去の蓄積をする（**蓄積確認・継承**）、iii）将来に対しては、進むべき方向と、目指す目標を掲げる（**中長期的将来方向性**）を挙げる。

「価値中立ではない」ということは、主観的要素が含まれてよいという意味である。憲法は、「普遍」の原理、原則を定めるもので、主観的要素は排除されなくてはならない。そういう意味では、③については、にわかに賛同しがたい。

ただ、これからの「まち」をどのような方向性で進めていくかという大きな方向性（誰もが賛同するものでなくてはならない。）を示すために、「過去反省」はあっても良いと思うが、あくまで前文に留まるものであろう。

川崎市の例をとれば、公害都市の反省から環境都市に生まれ変わるという宣言は、川崎市の全住民の思い、願いであろうから、前文に書き込み、まちの「**大きな方向性**」（**理念**）を示すことは意味があるだろう。しかし、ここで注意しておかなくてはならないのは、自治基本条例に書き込むものは、その時々政権や時代の風潮によるものであってはならないということである。

それは、自治基本条例は、政策を実施するための「政策条例」ではないからである。したがって、時代、党派、人によって「好み」が変化する「政策」を書き込むことはやめるべきなのである。自治基本条例の規定は「普遍」性が求められる。

その点について、神原教授は、「むしろそうした合意形成も含めて、よい政策を生み出す

ための政策活動のルールをきちんと整備していくことが大事なのです。ですから、正確に表現すれば、自治基本条例は『自治体基本条例』あるいは『自治体運営基本条例』というべきかもしれません。」(神原勝「自治基本条例の理論と方法」、34頁。)と述べている。

ここで、注意を要するのは、「自治体基本条例」、「自治体運営基本条例」という名称である。つまり、これから分かるように、自治基本条例は、「自治体の運営」に関して、自治体機構(首長、議会)を民主的にコントロールする法であることが明確に見て取られる。松下圭一法政大学名誉教授が、最初に自治基本条例の構想を提唱したのであるが、その時、「自治体基本条例」という言葉を使っている。それは、そうした意味を明確化するために使ったのである。

以上の点から、たとえ、前文に書き込むにせよ、過去反省に基づく「大きな方向性」(理念)については、十分な検討が要るところである。

ところで、川崎市の場合、前文に挿入した「環境都市」については、成文になるにあたってかなり後景に退いた表現となった。また、そうした理念を基調に、住民の環境権などの規定が盛り込まれることもなかったため、金井教授は大いに不満であることを指摘している。

次に、「蓄積確認」である。「望ましい過去の蓄積されたもの、将来にも継承・尊重・延長・拡大すべきもの」を確認し、規定に盛り込むということである。情報公開制度は、まさに自治体において創設された制度であり、「蓄積」されたものとして、継承していくべきものである。

ただし、情報公開制度はさらに進化、深化すべきものであるが、住民は不満にもかかわらず、現状に満足している自治体が多く、制度があればよいレベルで留まっている。自治基本条例制定時に、情報公開のあり方を見直すべきであろう。

なお、川崎市の事例の場合、オンブズマン制度などの「蓄積」があるので、そうしたものを盛り込んでいくことも必要であろう。

最後に、「中長期的将来方向性」であるが、筆者は、これには賛同できない。金井教授は、「《実質的意味での自治基本条例》は、過去に対しても未来に対しても中長期的にも耐え得る内容をもつ」(22頁)ものであるとする。そして、「《実質的意味での自治基本条例》は、「時々の多数派や政権の意図を超えたビジョン」であり、権力者を統制する観点からは、「時々の多数派や政権を、中長期的な方向に誘導することを目指す」ものであるとする。

金井教授は、川崎市自治基本条例を例にとり、「将来的な方向性あるいはアジェンダとしてある程度具体的に設定されたのは、区民会議(22条)、パブリックコメント手続(30条)、住民投票制度(31条)、自治運営制度の調査審議機関(33条)である。」(37頁)とした。

しかし、これらの規定は、自治体を運営していく上で必要な制度として位置づけられたものであって、「時々の多数派や政権の意図」ではなく、それを超えた「ビジョン」というものでもない。また、中長期的なものではなく、普遍的な制度として位置付けられるべきである。そうではない、時間が経てば、達成されることを中長期的な視点で書き込むこと

は、「政策条例」のすることであって、自治体運営のための「制度」、「システム」を確立することを目的とする自治基本条例のすることではない。

以上、金井教授が提言した《実質的意味での自治基本条例》については、①と②については、「本質」的なものとして考えられるが、③については、上記のとおり自治基本条例の「普遍の原理・原則」を定めるという「本質」からは逸脱したものであり、この点は、いわゆる「まちづくり条例」と混同する可能性がある点においても採用できないものである。

しかし、金井教授においても、「住民の権利保障・実現」及び「権力者への拘束・統制」の規定が盛り込まれているのが、自治基本条例であるという「本質」の指摘は、大変重要なことである。そういった意味では、「協働」の規定は、やはりおかしい規定であると言わざるを得ない。本稿においてもその点について述べたが、更なる論述は、別稿に譲ることにしたい。

(完)

論 説

米子市の自治基本条例案の問題点（上）

自治体総合政策研究所

石井 秀一

1 条例案は3月議会へ見送り

米子市（鳥取県）は、「自治基本条例」案の12月議会提案を見送ることとした。見送る理由は、「議会や市民から条例に異論が出ていることなどを踏まえ、理解を求めることが必要だ」と判断したためである。

市は8月に原案を既に提示していたが、条例の必要性を疑問視する議員が多く、常設型住民投票制度を盛り込まなかったことや、市民の定義に外国人を含めることなどに異論が出ていた。市は議会と調整を図るほか、住民意見を慎重に取り入れる方針で、来年の3月議会に提案する予定である。市は、既に議会との意見交換会に取り組んでおり、今後も条例の必要性や条文の中身を各会派に時間をかけて説明することになっている。

一方、条例原案をめぐって、素案をまとめた市民検討委員会が「素案が反映されていない」と批判しており、こうした調整も見送りの理由となっている。

2 市民検討委員会の「素案」尊重されず

素案をまとめた検討委員会（24人全員が市民公募）は、2008年4月から2年間かけて自治基本条例の「素案」を作成し、市長に提出した。しかし、素案を前提として作成されたはずの「原案」は、大きく乖離する条例案となった。

検討委員会が指摘する点は、①住民投票制度を「定める」とした素案を無視、②市民の市政に参画する権利、情報を知る権利を削除、③最高規範性を否定、④議会条項を削除、⑤「自治」の表現を削除などである。

委員会は、原案について「素案を土台に原案を作ったと言ってほしくない。名誉毀損(きそん)の気持ちだ」と批判するほど、その乖離は大きいものである。

例えば、①の住民投票条項については、市民「素案」は、「市民の意思を問うための住民投票制度をつくる」とし、「制度は別途条例で定める」としていた。また、この住民投票制度は、常設型の住民投票条例を想定していた。

しかし、原案では、第29条で「市民投票を実施できる」、「結果を尊重する」としなが

らも、請求方法などは第 30 条で「有権者の 50 分の 1 の署名があれば、条例制定を請求できる」とし、最終的には議会の議決が必要となることから、地方自治法の規定と同様の規定となっている。何故、近年、「常設型」の住民投票条例が誕生してきたかという歴史的経緯を踏まえれば、行政側が地方自治法の規定（条例制定請求）を再掲する条項に修正したのは、まったく陳腐なことである。

なお、検討委員会は、素案から原案に変わった経緯を確認するとして、市長等行政側との意見交換会を行うこととしているが、果たして原案を素案の方向へ修正できるか、相当に困難な状況である。

3 米子市自治基本条例案の問題点

上記説明のとおり、論点の一は、市民素案の「尊重」の問題、二は、市民の定義、三は、住民投票である。その他、最高規範性、議会条項の削除については、別稿に譲ることとするが、以下に、若干ポイントだけを述べておく。

自治基本条例の最高規範性については、日本国憲法が何故最高規範とされるのかという問題を深く考察しなくてはならない（詳細は、「自治基本条例の最高法規性について」（「政策研究レポート」2007 年 10 月号～12 月号）参照のこと。）。憲法に最高法規と書いてあるから、憲法が最高法規となるわけではない。その意味を理解できなければ、自治基本条例の最高法規性の問題は理解できないと指摘しておこう。

また、議会条項の削除については、それは、いわゆる「行政基本条例」にあたるが、自治基本条例の本質から見れば、「行政基本条例」は自治基本条例ではない。主権者住民による信託機構（首長、議会）の民主的統制（コントロール）が自治基本条例の目的であるから、議会の条項だけを削除するなどはあり得ないことである。

議会側から、「議会軽視」とか、議会のことは議会で決める、すなわち、議会基本条例を定めるから、行政は自分たちのことを定めればよいなどと主張されることが多いが、前述のとおり自治基本条例の本質、目的を理解していない、極めて無知な主張であると指摘しておこう。

なお、「議会軽視」については、住民投票において若干触れることにする。

(つづく)

情 報

流山市受動喫煙防止条例案の否決

前号において、流山市受動喫煙防止条例案制定について紹介したところである。しかし、条例案は制定の方向へ進まず、議会の常任委員会において否決された。

条例案は9月定例議会に提出され、継続審査となっていた。12月6日、教育福祉常任委員会が開催され、「受動喫煙防止条例」案を審議したが、条例案は賛成少数で否決された。

多数の委員は、受動喫煙防止の趣旨に賛同したが、市施設や約300カ所ある公園の敷地内を全面禁煙する規定などについて、「規制の範囲が極めて広い」、「分煙の取り組みを進めることで十分対応できる」、「喫煙者の権利を無視してはならない」などや、民間施設が禁煙や分煙にする場合の対策費用について、経済的負担が大きいなどの反対意見が出された。

1 公共空間での全面禁煙

条例の「目玉」でもあった公園など屋外も含めて公共的空間における全面禁煙規定（例えば、市役所の庁舎内だけでなく、建物の外に出ても市役所敷地内であれば喫煙できなくなる。屋外空間をも規制対象としたのは全国初。）について、多くの委員が反対した。規制範囲が広すぎるということである。

しかし、喫煙場所以外では、喫煙を認めないというのが、本来の筋ではないだろうか。路上喫煙も禁止規制している自治体も多くあるが、いまだ、守らない人も結構いる。そうした点を変えていくためにも、路上も含めた公共空間においては、喫煙場所以外の喫煙は全面禁止し、喫煙した者には、罰則を適用するという厳しい対応を求めたい。

喫煙する者は、喫煙しない者の不快や健康侵害を全く意識していないところに問題がある。駅のプラットフォーム（現在、既に禁煙場所となっている。）であっても、あのように、四方に風が吹き抜ける開放空間であっても、煙草を吸わない人は、20、30メートル離れた場所で吸っている人を見つけることができるほどである（路上でも同じである。）。煙草を吸わない人にとっては、その煙草の臭いを一方的に嗅がされるのは大変不快なのである。

また、煙草の受動喫煙者の健康被害もはっきりしている中で、そうした一般の多くの人が行き交う、あるいは、滞在する場所での禁煙は、しかるべき措置である。

「一本も吸うな」と言いたいところであるが、喫煙者にとってそれは中々に困難であろうと思うので、喫煙場所を設けて、それ以外では喫煙できないという措置が必要である。公共空間の公的意味を考えるなら、全面禁煙は、煙草を吸わない人たちの健康を守るなど人権を保障することである。

2 喫煙者の権利を無視してはならない

「喫煙者の権利を無視してはならない」という反対意見が出たというが、この議員は「権利」という意味をどのように理解しているのか甚だ問題である。

喫煙して、他人を不快にさせ、有害物質を含有する煙を吸わせ、他人の健康を害する行為が、「権利」であるはずがない。法律的に言うと、このような喫煙行為は、民法の「不法行為」にあたるものであり、損害賠償の要件を構成する。場合によっては、傷害罪、暴行罪などの刑事事件となる場合も考えられないわけではない。

前述のとおり、「喫煙行為」は、場合によって、民事、刑事の違法行為として取り扱われる可能性のある行為であり、これを「権利」などと主張するのは不明の至りである。

ところで、健康被害を受けているのは、受動喫煙者のみではなく、喫煙者本人でもある。喫煙者は、喫煙によって自分をも傷つけているのである。いわゆる「自傷行為」である。喫煙の目的は、煙を吸うことにあるのではなくて、ニコチンを摂取することにある。もちろん、そうした明確な意識を持って喫煙している人はいないだろうが、結論としてはそうである。そうであるならば、ニコチンガムやニコチンパッチなどで対応もできる。「紫煙を燻らす」という雰囲気は味えなくとも、肉体的には満足するのである。

しかし、喫煙場所以外で喫煙したり、煙草を止められないのは、結局、ニコチン中毒であり、病気である。また、煙草のもつ有害物質によって、肺がんなど、がん発生のリスクを多く抱えることになるのであるから、自分の健康を考えるならば、前よりニコチンが軽い煙草に変えるのではなく、喫煙をやめるべきである。喫煙をやめるための治療も確立してきている。

煙草をやめることによって、自己の健康も守られ、家族や周りの人も幸せになり、自らの喫煙のストレスからも解放される。喫煙をやめることは、喫煙することよりもはるかに大きなメリットを持っているのである。そうした意味では、条例で禁煙場所を拡大していくだけでなく、喫煙者に対する意識改革のための施策も必要であろう。

3 おわりに

タバコを吸わない人への喫煙（受動喫煙）の影響が吸っている人よりも大きいことが医学的に明確になっていることから、健康増進法の第25条に、公共的な空間での喫煙を禁止することが規定されている。

第二節 受動喫煙の防止

第25条 学校、体育館、病院、劇場、観覧場、集会場、展示場、百貨店、事務所、官公庁施設、飲食店その他の多数の者が利用する施設を管理する者は、これらを利用する者について、受動喫煙（室内又はこれに準ずる環境において、他人のたばこの煙を吸わされることをいう。）を防止するために必要な措置を講ずるよう努めな

ければならない。

こうした流れを受けて、また、「健康都市宣言」をしている流山市は、本条例案を上程したのであるが、一部修正可決ということではなく、否決という形に終わってしまったことに、行政側だけでなく、議会の調整力、立法力のなさが露呈した結果となった。

条例の精神を考えると、上記のとおり、委員の多くは賛同している。総論賛成である。しかし、各論に入ったところで、問題点を指摘するのみで、改善策を自ら提示するわけでもなく、つまり、修正するわけでもなく、果たして、それで、分権時代の議会としての役割を果たしているのか、甚だ疑問である。

「規制がない隣の市へ客が流出する」、「分煙スペースの設置費用がかさむ」など不景気に苦しむ飲食店経営者などの反発があったと聞くと、それでも修正してでも、この条例の精神を生かすことはできなかったのか、総論賛成、各論反対で、否決というのでは、旧態依然とした議会といわれても仕方がないのではないだろうか。

※ なお、条例案は、12月16日の本会議において、賛成11、反対16で否決されている。



本当の「幸（さいわい）」

12月の夜空を見て、すぐに目につくのはオリオン座である。ベルト部分の三つ星とそこから台形型に線をたどれば、オリオン座だ。素人でも分かる星座である。

オリオン座を見ていると思い出すが、宮澤賢治の「銀河鉄道の夜」である。昨年起きた東日本大震災を賢治が生きていたら、何と思ったのだろうか。東奔西走し、復興のために住民をきっと勇気づけてくれただろう。

ところで、「銀河鉄道の夜」のアニメ映画がある。1985年制作の映画である。この映画も良かったが、近年、全国のプラネタリウムで上映されているものがある。これが中々に良い仕上がりになっている。興味のある方は一度見ることをお勧めする。

さて、話の中心はアニメ映画の紹介ではなく、表題にある「本当の『幸（さいわい）』」である。

賢治は、「世界が全体幸福にならないうちは個人の幸福はありえない」と言っている。賢治にとって、世界は人間が中心であるわけではなく、他の自然と同等、同格な存在だと考えていた。だから、「世界が全体幸福」というのは、人間や動植物、この世の中に存在する全ての生きものが幸福であることを意味する。

「銀河鉄道の夜」には、さそりの話が出てくる。ジョバンニが「あれは何の火だろう。あんな赤く光る火は何を燃やせばできるんだろう。」と言うと、カムパネルラが「蝸(さそり)の火だな。」と答える。そこに、列車に乗ってきた少女がさそりの話しをする場面である。

「あら、蝸の火のことならあたし知ってるわ。」

「蝸の火ってなんだい。」ジョバンニがききました。

「蝸がやけて死んだのよ。その火がいまでも燃えてるってあたし何べんもお父さんから聞いたわ。」

「蝸って、虫だろう。」

「ええ、蝸は虫よ。だけどいい虫だわ。」

「蝸いい虫じゃないよ。僕博物館でアルコールにつけてあるの見た。尾にこんなかぎがあってそれで螫(さ)されると死ぬって先生が云ったよ。」

「そうよ。だけどいい虫だわ、お父さん斯(こ)う云ったのよ。むかしのバルドラの野原に一ぴきの蝸がいて小さな虫やなんか殺してたべて生きていたんですって。するとある日いちに見附(みつ)かって食べられそうになったんですって。さそりは一生けん命遁(に)げて逃げたけどとうとういちに押(おさ)えられそうになったわ、そのときいきなり前に井戸があってその中に落ちてしまったわ、もうどうしてもあがられないでさそりは溺(おぼ)れはじめたのよ。そのときさそりは斯(こ)う云ってお祈(いの)りしたというの、ああ、わたしは今までいくつのものの命をとったかわからない、そしてその私がこんどいちにとられようとしたときはあんなに一生けん命にげた。それでもとうとうこんなになってしまった。ああなんにもあてにならない。どうしてわたしはわたしのからだをだまっていたちに呉(く)れてやらなかったろう。そしたらいちも一日生きのびたろうに。どうか神さま。私の心をごらん下さい。こんなにむなしく命をすてずどうかこの次にはまことのみんなの幸(さいわい)のために私のからだをおつかい下さい。って云ったというの。そしたらいつか蝸はじぶんのからだがまっ赤なうつくしい火になって燃えてよるのやみを照らしているのを見たって。いまでも燃えてるってお父さん仰(お)ったわ。ほんとうにあの火それだわ。」

この話を賢治の自己犠牲のキリスト教観だと斬り捨てることもできるだろう。確かに、自分自身を投影した主人公のジョバンニに、「僕はもうあのさそりのように、ほんとうに皆のさいわいのためならば僕の体なんか百ぺん灼いてもかまわない」と言わせている。

しかし、私は「幸(さいわい)」という言葉に注目した。「福祉」という言葉がある。「社会福祉」と混同されることが多いが、本来、「福祉」とは、「幸せ」、「幸福」という意味である。

自治基本条例の条文の中に「市民の福祉」という言葉を入れ込むのだが、この福祉の意味を、政治を信託された自治体(首長(行政)、議会)は、正しく理解しているのだろうか。また、市民は自分の幸せしか考えてはいないだろうか。

もちろん、自らの幸いのために、自己実現のために生きていくことは大事なことである。だから、他人のことばかりを考えて生きていかななくてはならないということはない。しかし、自分の生き方や、仕事、職業を通じて、他の人が幸せになればこの上ないことである。目を転じ、高みから俯瞰してみれば、結局、私たちは、他人の幸福のために働き、活動して、自らが幸福を享受しているのではないだろうか。

自治基本条例という法(ほ)の精神の中に、「福祉」という言葉を入れることにより、本当の「幸(さいわい)」を考えてもらいたいものだと思う。その幸いを実現するために、私たちが存在し、法があるのだから。