

平成 23 年 8 月 10 日

## 第 16 回 栃木市自治基本条例市民会議 議事要旨

日 時： 平成 23 年 7 月 27 日（水）午後 7：00～9：00

場 所： 市役所 3 階 正庁

出席者： 児玉委員長他市民会議委員 30 名、オブザーバー（西方町）2 名  
事務局：高橋課長他 7 名

### 議事要旨

#### 条例骨子案の検討（全般）

##### ○委員長

- ・前々回、前回と積み残しの課題等を確認して、条例に盛り込むことを大まかな形にしていきたい。
- ・これまでの議論を踏まえ骨子案を修正した。
- ・次回は条文に近い条例素案という形で示したい。
- ・大きな積み残しである市民の定義について本日確認しなければならない。
- ・現段階で意見の集約ができるものを中心に定め、目途が立たないものや、議論が分かれるものは今後の見直しで加えることもできるのではないか。

#### 【地方分権について】

##### ○A 委員

- ・地方分権についての市の担当部署はあるか。市側の意見を聞きたい。

##### ○事務局

- ・総務課が担当。
- ・市独自に地方分権を進めるのは難しい。国から市町村に権限を下ろしたり、国で義務付け、枠付けしていたものを見直し市町村が独自に判断できるようにする流れになっている。
- ・その流れに合わせて処理する担当部署を調整したり、条例制定・改廃の進行管理を総務課で行っている。

##### ○A 委員

- ・今後の権限委譲の可能性も考えながら地方自治について考えて良いか。

##### ○委員長

- ・地方分権との関係で確認しておきたいことは 2 点。
- ・1 つ目はあくまで、今の地方自治制度の下では、法律に反する自治基本条例は定められない。制度の枠組みがあり、その中で自治を実現できるよう定める必要がある。2 つ目として、地方分権の目的は 2 つ。第 1 段階は国から地方公共団体に権限を移譲し、栃木市のことは栃木市で決められるようにする団体自治。第 2 段階は、栃木市民は自分たちのことは自分たちが決められるようにする住民自治。

- ・今、栃木市が目指していることは住民自治で、栃木市民が自分たちのことは自分たちで決めるためのルール作り。それが自治基本条例である。住民自治をどう条文の中で形にできるかが重要。
- ・自治基本条例の役割目的として、市民を中心とした市政運営を実現するためとしている。

○A 委員

- ・市民自治の実現とはどういう形態で、どのように実現するのか。
- ・市民自治の実現は言葉として納得しにくい。

○委員長

- ・市民自治の実現とは具体的な制度ではなく、基本理念として市民が市民に関することを自ら決めることができるということ。

○A 委員

- ・自治基本条例を制定したからと言って市民自治の実現に繋がるとは思えない。
- ・市民自治が形態として望めないのならば、言葉を変えたほうが良いのではないか。

○B 委員

- ・市民自治を否定されてしまうと、何のための自治基本条例かわからなくなってしまおう。

○A 委員

- ・意味合いとしては「市民自治の実現を願う」とか「市民自治の実現を望む」ということでは。

○委員長

- ・市民自治は市民を中心とした市政運営であり、市民が直接市政運営を行うわけではない。
- ・あくまで栃木市の市政運営の中心に市民がいるような、自治のあり方を作る。もしこの条例で不十分であればそういう表現になるかもしれないが、私は決してそういうことはないと思う。
- ・この条例に規定されることに則って市政運営がなされれば、着実に市民自治は進むと思う。

## 【住民投票について】

○C 委員

- ・住民投票や情報公開の項目等に「別に条例に定めること」とあるが、自治基本条例制定後、誰がその条例を定めるのか。自治基本条例に則って定めてもらうことができるのか。

○委員長

- ・その通り。今後制定される条例は自治基本条例の趣旨に沿って制定される。

OD 委員

- ・「別に条例を定める」としているものは、いつまでに制定されるのか。自治基本条例が制定される頃には素案ぐらいはできていると解釈してよいのか。

○委員長

- ・「別に条例を定める」としている条文はいくつかあるが、既に規定されているものもいくつかあり、制定されていないのは、住民投票条例だと思われる。
- ・住民投票条例をいつまでに作るという具体的な定めは設けていない。
- ・市民会議についても別に定めるとしているが具体的な規定になっていない。
- ・何年以内と期間を設けたほうが良いか。そうすると附則で規定する形になると思う。

OE 委員

- ・住民投票について「別に条例を定める」ということは、細かな要件（年齢や外国人を含むか）も全部別の条例で定めるということか。
- ・請求要件や、請求があったら速やかに住民投票を行わなければならないことなどの縛りはほとんどなく、ある程度自由に作ることができるということか。

○委員長

- ・詳細は後で決めるという規定になっている。これは住民投票に諮る市政に関する重要事項が多岐に渡っていて、案件により投票の要件や対象を変えて柔軟に対応する必要があり、実際に重要事項が挙がってこないと判断がつかないので規定しないということ。

OE 委員

- ・案件ごとに個別に条例を定めるということか。
- ・この条例の中で何も規定していないのはおかしい。
- ・旧栃木市のように細かく規定しなくてもいいが、ある程度の基本線を入れて、それに沿った別の条例を制定するとしてもいいのではないか。

OF 委員

- ・経験上、住民投票について予め条例として制定しておくことは地方自治法にもないのではないか。
- ・西方町が翻弄されたのは、住民投票をどのように行うか議員が好きなように決めることが許されている結果であるということを経験している。

○委員長

- ・住民投票については、ある程度自治基本条例で定めておいたほうが良いということか。

OD 委員

- ・問題が起きてから市長や議員の都合で翻弄されるのは良くないので、自治基本条例が制定される頃には、住民投票条例の素案ぐらいは作っておいてもらいたい。

OF 委員

- ・西方町では町長提案の住民投票条例が議会で廃案になり、その後議会が都合のいい

住民投票条例を提案し、それに住民が反発すると町長案に賛成するというごたごたがあった。

○委員長

- ・委員の皆さんの意見を聞くと常設型の住民投票条例が必要だという意見だと思われる。
- ・常設型の住民投票条例を設置することは可能だが、どのように設けるか検討が必要。
- ・自治基本条例市民会議ではさらに検討する時間を要するので、別途検討の場を設けなければならないと思う。

○OG 委員

- ・自治基本条例は市の憲法なのだから、地域自治については夢と希望を語ることもいいと思う。それに見合う形で住民投票はあると思う。
- ・参考として首長提案、議会提案、直接請求、リコールについて委員長から説明してほしい。

○委員長

- ・ここでいう住民投票とは、必ずしも解職請求等に限られるわけではない。
- ・合併特例法など、個別に住民投票が定められている場合はあるが、住民投票についての法律はない。
- ・関連する制度についての資料を次回用意したい。
- ・個人的には市政に関する重要事項が曖昧だから、疑問が起きると思うので、いくつか例示してもいいと思う。一般的な重要事項は合併や、課税、地方債の発行などだが、この規定のままでは何が重要事項なのかが曖昧なので不安感が残るのかと思う。
- ・重要事項については別途補足させてもらう。

○H 委員

- ・西方町の場合は議員のエゴが出ているので、それに住民投票の内容を丸投げするのはどうかと思う。審議を尽くしてもらいたい。

○委員長

- ・どこの自治体でも同じような問題が起きていて、合併がらみで住民投票を行うと様々な工夫がされる。
- ・賛成が得られやすい規定の仕方や、反対が得られやすい規定の仕方がある。
- ・住民投票については、外国人や対象年齢については、住民の意思と議会の意思が食い違った時の歯止めにはならず、むしろ市政に関する重要事項を明記するなどの方が効果があると考えたが、妙案がなく白紙になったことは反省しなければならない。
- ・住民投票の具体的な制度設計まではいかないかもしれないが、早急に制度化できるような手当はしなければならないと思う。

## 【市民の定義について】

### ○委員長

- 用語の定義において、市については市議会と執行機関を含む基礎自治体としての市で良いと思うが、市民の定義についてどのように規定するか。
- 事務局に確認したい。市民の定義を広くした場合と、狭くした場合での他の条文への影響は。

### ○事務局

- 全体を通し、自然人を市民と、狭く定義した場合と、事業者も市民と、広く定義した場合を検討したところ、狭く定義する分には問題はないが、広く定義した場合は市政における「市民の信託」や、自治の基本原則の「市民ひとりひとりの基本的人権が尊重される」「市民の権利として個人として尊重され」「市民はお互いに基本的人権を尊重し」の部分等は表現を検討しなければならない。

### ○委員長

- 市民の定義は旧栃木市と旧大平町で異なっていた。意見は分かれ意見集約は難しいと思われる。
- 提案としては、漏れがないように広く通勤、通学、事業者を含めて定義しておき、不都合があれば言い回しを見直したり、条文解釈により対応して素案としたい。

### ○I 委員

- 自治会等のコミュニティ団体や、NPO法人等は事業者の領域に入れるのか、別の表現にするのか、カットするのか確認したい。
- 事業者に含めるのであれば、定義が必要。含めないなら別の表現が必要。

### ○委員長

- 事業者の責務は広く地域の担い手を含む規定になっているので、営利企業のみではなく非営利団体や、法人格のあるなしに関わらず含まれる。
- 条例素案では、用語の定義に事業者の定義も含める。

### ○OG 委員

- 現状ではイベント等を行う時に実行委員会を立ち上げることが多い。自治基本条例が制定されたら実行委員会を立ち上げることなく実施することができるか。

### ○委員長

- 自治基本条例は一つの拠り所ではなく、直接的な拠り所ではない。
- 自治基本条例では地域の担い手は広く捉えているが、個々の事業における実施主体は個別の条例、内規、要綱、取り決めで具体的に規定される。事業によっては企業やボランティア団体と主体の適性が分かれる。

### ○OG 委員

- そういうことも含め市民の定義については議論があると思う。
- 法人を市民に含めるかどうかについても、例えば学校法人の生徒は市民になるが、代表者はどういう扱いか。

○委員長

- ・現状の案の規定であれば、学校法人自体も学生も市民になる。

○G 委員

- ・事業者も市民税を払っているが市民なのか。

○委員長

- ・事業者も含めて市民と考えている。

○G 委員

- ・前提として自分も事業者を含めて市民で良いと思っている。

○I 委員

- ・実行委員会の形式で事業を行っている件は多数ある。それらと事業者や市民がどういった関係になったら良いか関心がある。

○J 委員

- ・市民の定義を広くした場合、住民投票、住民運動があった時に市民の権利をどこで線を引くのか、引かないのか大きな論議があるかもしれない。そういうことを踏まえて定義について考えてもらいたい。

○F 委員

- ・市民の範囲を広げすぎると、何か不都合があった時に切り捨てなければならなくなる。そうなる切り捨てられたほうは今まで市民がと思っていたのになぜこの問題に関しては口を出せないのかと疎外感を感じてしまうと思う。

○A 委員

- ・小山に在住、栃木市で働いている場合は栃木市民になるのか。

○委員長

- ・栃木市の住民ではないが、栃木市の市民ではある。

○A 委員

- ・栃木市に在住していて、小山市で働いている場合は小山市民になるのか。小山市も栃木市と同様に受け入れてくれるのか。
- ・栃木市が小山市民を市民として受け入れてしまったら、栃木市民か小山市民か分からなくなってしまう。

○委員長

- ・小山市在勤を小山市民とするかは小山市が決めること。
- ・栃木市については在住、在勤ともに市民と定義する。

○B 委員

- ・現状では在住者だけで消防団活動が行えず、在勤者まで認めている自治体もあるのだから、在住者だけを市民と考える必要はないと思うし、国籍にも二重国籍があるのだから、二重市民があっても良いのではないか。

○I 委員

- ・小山市においても自治基本条例が検討中だが、市民については栃木市と同様の定義

で考えられている。

○委員長

- ・市民の権利として、まちづくりに参加する権利や行政サービスを受ける権利などを定義しているが、市民も市との関わり方で全て平等に受けられるものではなくて、違いが生じる。
- ・在住者と在勤者では市との関わり方が違うので、権利としては等しく持っていて、関わり方に応じて変わってくる。

【相関図等資料について】

○委員長

- ・構成(案)について「モニタリング」と「条例の見直し」の項目は、市政運営というより自治基本条例自体の管理なので、市政運営と切り離して【条例の見直し等】という大項目としてはどうか。

○I 委員

- ・自治基本条例を説明するために構成や体系図、相関図を用いるということだったが、提案としては要素や内容に漏れがなく、お互いの関係付けがしっかりできるよう、最初に構想を持ち各条項を関連付けていくことが重要ではないかということだった。
- ・条例の骨子案に【前文】【総則】などの大項目を入れた方が明確になる。整理してもらいたい。
- ・相関図で「市民」「市」「市議会」と枠組みを決めたことで非常にわかりやすい反面、切れてしまうという恐れがある。もう少し多面的に関係付けができれば望ましい。
- ・例えば「協働」について言えば、市民と市議会も執行機関も含む市が双方で進めるのだから、全体の関係、位置づけが見えたほうが良い。

○委員長

- ・全体的な相関関係については、市民と議会と市長との三者の関係間と条文の対応が分かるよう事務局に資料の作成をお願いし、表で整理したものがあつたが、うまく整理できなかったので、詳細な中身より見やすさを優先した。
- ・骨子案では条文番号が振っていない。素案になれば何条に規定してあると示すことができる。素案を作成した段階で体系図をより詳しいものに見直していきたい。

○A 委員

- ・条文の並びは骨子案に合わせるのか。

○委員長

- ・最終的には構成(案)に合わせたい。次回までには構成(案)の並びに骨子案を並び替えた資料を提供したい。
- ・個人情報の保護の項目について、「市民は市に対して、自己の個人情報の開示、訂正、削除等を求める権利を有する」としているの、情報公開と合わせ市民の権利に整理したほうが良いのではないか。

## 【納税者の権利について】

### ○G 委員

- 市民の責務として納税の義務を規定しているのだから、行政運営の基本として「納税者の意思を尊重する」という条文を加えてほしい。
- 納税者でなければ市民でないとは言わないが、納税者を大切にしないで市政が成り立つのか。

### ○委員長

- 「納税者憲章」といって外国には納税者の権利を規定するものもあるが、納税者が納税するかしないかの権利を有するのではなく、行政側が課税や納税の手続きにおいて納税者の権利を尊重しなければならないという内容。
- 納税に関しては何度も会議で議論されていることなので、具体的に規定したい。次回までに案を示して、全体に諮りたい。
- 納税者の権利については理解が異なり、条例に盛り込むにしても意見が分かれる。自分の立場としては、納税は権利ではなく義務である。かといって納税者に権利がないわけではなく、納税を拒否する権利はないが、納税するからには一定の働きかけができる。
- 具体的に挙げるならば、議会の議決後すぐ課税されるわけではなく、事前に住民説明があって当然。行政側は説明責任を果たさなければならないという意味で納税者の権利はある。手続き保障という意味の権利はあると考える。
- 納税者は税金の用途を指定できるか、できるという意見も、できないという意見もあるが、私見としてはできないと考える。一度税金として納めた以上、どうやって使うかは政治の責任で決めていくこと。
- 皆さんは納税者の権利はどんなイメージをしているのか。

### ○G 委員

- 行政運営の基本に市は納税者の意思を尊重するという条文を入れてほしい。
- 具体的には都市計画税について、少なくとも旧藤岡町では詳細な対応をしなかった。その経験からこういう意見をしている。

### ○委員長

- 住民の意思を尊重するということは、住民の意思に反する施策であれば説明の上十分な理解を得る努力が行政側には求められる。それなくして、施策を進めることはできない。

### ○J 委員

- 税金は大きな枠の中から行政が支出するものなので、どのように使われても必要であると考えます。
- 税金を払うことは当たり前で、等しく皆がサービスを受けるために国、県、市の予算が割り振られるのだと思う。



- 税金がなければ運営経費もないのだから、納税することは当たり前で、尊重されることも当たり前だが、尊重されることにこだわり過剰な要求があるなら行政側で間違いを説明するべき。

#### OF 委員

- 他の条例の最高規範を作っているのに、税金を払っているから特に尊重するというのはおかしい。市民は皆等しく尊重されなければならないと思う。
- 自治基本条例に、税金を払っているから尊重しなければならないという文言をなせ入れなければならないのか。

#### OK 委員

- ずっと都市計画税について意見してきた。
- 納税者を尊重する必要はないという意見だが、自分は尊重するべきだと思う。自分の地域は30年前から都市計画区域に指定され課税されているが、何も改善されていない。そういった目的税は廃止するべき。
- 5年間の合併の暫定期間が過ぎた後に必ず問題になるので、大いに議論があると思われる。
- こういった問題について幾分かの言葉を自治基本条例に残したくて出席していたが、条文がほとんど決まってしまったようなので納税者の意見を尊重することは入れてほしい。

#### OE 委員

- 現在の議論は直接税について話をしていると思うが、収めている税金としては消費税やタバコ税、ガソリン税等間接税もたくさんある。目に見えない税金を納めている人には何もなくて、目に見える直接税を収めている人だけ権利を認めるというのは甚だ不平等だと思う。
- 市民は平等であり、税金を払う人はそれだけのものを持っていたり、しているから払うのであって、払ったからその分権利を受けるということはない。税金を払っているのだから、自分の周りだけ良くしてもらおうというのは通らない。

#### OF 委員

- 税金を納めている人を尊重しなくていいと言ったわけではなく、税金を納めていよう、いまいが市民は平等に尊重されなくてはいけないということを決めようとしている自治基本条例なのだから、特に税金を納めているから尊重するということは入れなくても良い。
- この会議は行政問題について話し合う会議ではない。なぜこんなに税金の話が出るのか。自治基本条例について議論するのであって、税金について議論するのは違うのではないか。

#### OG 委員

- 税金を納めたからそれ相応のことをしろという訳ではなく、単純に行政運営の基本に納税者の意見を尊重する文言を加えてほしいと言っているだけ。

- ・納税の義務という当たり前のことを表現しているように、単純に行政運営の基本として納税者のことを考えて欲しい。

#### ○委員長

- ・意思を尊重するということは、きちんとした説明責任を果たすということ。
- ・納税者の言うことを聞かなければならないと直接的な拘束力を認めることは難しい。
- ・栃木県には「とちぎの元気な森づくり県民税」というものがあり、個人だけではなく、法人にも課税されている。もし、個人が課税に反対ならば知事を落選させれば良いのだが、法人は選挙権がないため一方的に課税されることになる。実務的には商工関係団体や関連企業に説明する手続きが必要。
- ・そのような説明の手続きは必要かと思うが、強い権利性を認める訳ではないということだと思う。
- ・私見としては納税者の権利については、意見募集制度の「市民生活に重要な影響を及ぼすものについては、市民に当該事項に関する情報を事前に提供し、意見を求めること。」という規定で、当然都市計画税を新たに課税することは含まれるので手続保障はあると捉えていた。

### 【用語の定義について】

#### ○I 委員

- ・用語の定義として、地域自治制度を考えておかないと脱落して関係が連携しなくなってしまう恐れがあるのではないか。

#### ○委員長

- ・地域自治組織については意見の集約ができなかったため、項目としては削除したのだが、このことについて何か意見はないか。

#### ○J 委員

- ・合併して西方町にも地域協議会が発足すると思うが、5年後には見直すことになっている。住民としては地域の特性を残すために地域自治区は欲しいが、旧栃木市には地域自治区がないので作る働きかけをしなければならない。
- ・各地域の特性を活かしながら、1つの新生栃木市が出来上がってくるのだと思う。そういった意味で地域自治区を入れてもらえるのであれば良いが、今は推移を見守りたい。

#### ○I 委員

- ・西方町、さらにその先に他の市町との合併となると、同じようなことを考えておかなければならないと思った。

#### ○委員長

- ・地域自治区があって、地域協議会が設けられているが、数年先には恒常的なものにするのか、一時的なものにするのか、必ず在り方を見直さなければならない。
- ・私見としては、条例の見直しの中で行えばいいと考えており、今性急に結論付ける

必要ないと思う。

- なぜかという、評価が分からないため。様々な意見を聞くと、地域協議会にどこまで権限があるかも分からず、実績を検証した上でないと今後の方向性を見極めることが難しく、今の段階では結論付けられないのではないかと考える。
- 今回の自治基本条例の一番の課題は市民自治の実現である。地域自治区は地域内分権で、当然論点になるが、自治基本条例で形にしたいのは市民自治についてである。
- 市民の定義や、権利、責務についてはある程度議論があってもきちんと条例に反映する必要があると考えるが、地域内分権については先送りにしてもよいのではないかと考える。

### 【職員の責務について】

#### ○OB 委員

- 職員の責務について「市職員は、自らも地域の一員であることを自覚して、」としているのは、市民の定義に在勤者が含まれているためか。

#### ○事務局

- 職員の責務については指摘の通り、職員も在勤者として市民の一員であり、それを自覚するということ。

### 【青少年と子どもについて】

#### ○委員長

- 「未成年」という表現については委員からの提案ではなく、私からの提案だったので削除して、「20歳未満の青少年」で良いと思う。

#### ○委員長

- いくつか意見が出たが、骨格については大きな異論はないと思う。ただ、いくつか踏み込んで細かく規定する必要があるのではないかという意見があると思われる。
- 次回素案を提案するが同様に意見をもらいたい。

以上