

第2回栃木市自治基本条例市民会議 議事概要

日 時： 平成22年10月27日（水）午後7：00～9：30
場 所： 市役所 3階 正庁
出席者： 市民会議委員 48名、オブザーバー（西方町）4名
事務局： 高橋総務課長、増山課長補佐 他6名

1. 開会
2. 議題

(1) 自治基本条例について 講師：児玉委員長

自治基本条例の必要性と背景

- ・自治基本条例の先進的事例としては、ニセコ町のまちづくり基本条例や杉並区の自治基本条例があるが、私は杉並区の自治基本条例に区議会側の勉強会に関わっていた。
- ・2000年の地方分権改革以降、全国的に自治基本条例制定の動きが広まってきた。それ以前は憲法で地方自治を謳っているものの、国主導での行政運営であった。地方分権一括法により機関委任事務が廃止され、国と地方の上下関係がなくなった。それ以前は、知事も、市町村長も実際に仕事を行っていても、そのほとんどは大臣等から委任を受けた機関委任事務であった。一説では県の業務の8割、市町村の6割が機関委任事務であるといわれていた。機関委任事務のほとんどが自治事務や法定受託事務に代わり、自治体が条例を制定する権限が拡大したり、課税の範囲が拡大したりした。
- ・このように自治体が自由にできることが増えた一方で、責任が増えた。自己決定自己責任である。このように分権改革により自治体は自分たちがどういう自治を目指すのか、それを明確にしてルールを作らなくてはならなくなった。それが自治基本条例である。

自治基本条例の意義

- ・自治基本条例は自治体の憲法と呼ばれる。だが、厳密に言えば憲法とは少し異なる。なぜなら、憲法は全ての他の法律の上位に位置するが、自治基本条例はあくまでも他の条例と対等である。地方自治法に基づけば条例間の上下関係は存在しない。しかし、自治基本条例が自治の根幹になる条例には変わりはない。
- ・同様に自治の根幹となるものに都市憲章があるが、憲章と自治基本条例は何が違うのかというと、憲章は条例でないため、法的拘束力がないが、

- 自治基本条例は一定の法的拘束力を持つ。
- ・ 各種条例に共通の基盤を与えるのが自治基本条例の役割である。

自治基本条例の制定過程（杉並区の例）

- ・ 全体的に旧栃木市、旧大平町の自治基本条例と同じような構成。特徴的なところは事業者の権利責務や、区議会に関する規定など。
- ・ 自治体には議決機関である議会と執行機関である首長という 2 本の柱がある。自治基本条例に仮に議会に関する規定がない場合、行政基本条例にしかならない。両方に対する規定があるからこそ自治基本条例になる。
- ・ 第 31 条で「この条例は最高規範であり、他の条例はこの条例の趣旨を尊重し、整合性を図らなければならない」とし、憲法であればその趣旨に反するものは直ちに違法であるとするところを、自治基本条例に最高規範を持たせると共に緩やかに他の条例を規制している。現行の地方自治法上では、これくらいの表現が規制の限界である。
- ・ 杉並区では、始まりは山田区長の選挙公約。公募型の区民懇談会で議論し、最初は区役所主導であったが、委員も主体的に運営に携わっていった。
- ・ 広く区民の意見を取り入れるために区民フォーラムを開催したり、インターネットや手紙、ファックス等により多くの意見募集をしていた。
- ・ 条例案の審議については、区議会において自治基本条例の特別委員会を設置し集中的に議論が行われた。杉並区議会での審議は大変盛り上がり、区議会についての規定を設けたり、最高法規性について強化するなど、より充実させる形で肉付けを行った。

自治基本条例における主な論点

- ・ 住民の権利と義務については、日本国憲法で明文化されていない知る権利や、環境権と言う新しい権利を条例に取り込むべきか。また、参政権の年齢要件を引き下げるべきか。
- ・ 自治体の役割責務については、住民が何を求めているのか。納税者の視点であったり、行政サービスの利用者の視点であったり、有権者の視点であったり、さまざま観点からの意見がほしい。
- ・ 議事機関のあり方については、議会の情報公開や議員活動や政治倫理についての規定が必要。
- ・ 執行機関のあり方については、首長の多選禁止を規定しているものがあるが、参政権の制限になるのではないか。首長は大きな権限を持っているのだから、それをコントロールする仕組みは必要なのかもしれないが。

- ・行政運営のあり方については、総合計画には基本構想、基本計画、実行計画があるが基本構想部分しか議会の議決を必要としないがそれでいいのか。基本計画まで議会での議決を必要とするべきではないか。行政評価条例や行政手続条例の制定、権利救済制度の構築や、住民投票制度、意見聴取制度の導入についても、検討するべきではないのか。
- ・財政運営のあり方については、外部監査の制度化、財務諸表の作成、法定外目的税の創設についてなど。
- ・住民との協働については、対等協力、相互理解、自立尊重の原則を明確にする。

(2) 旧大平町自治基本条例について 講師：新村一郎氏

議論を開始するまで

- ・2003年に旧大平町の自治基本条例町民懇談会が開始され、会長を務めたが、当時、自治基本条例は、全国でも20~30、県内でも1自治体ぐらいしか制定していなかった。
- ・有識者2名、各種団体12名、議員4名、公募5名の計23名で町民懇談会は始まったが、分科会は行わなかった。町の事務局から自治基本条例についての背景や基礎知識についての説明を受けたが、地域のニーズが多様化するとともに、地方分権ということで地方は地方で対応しなければいけないということから、大平町にも自治基本条例が必要なのではないかという認識をもった。
- ・参考としてニセコ町のまちづくり基本条例が説明されたが、条文を含む全てを自分たちで作らなければならないとなると、果たして自分たちでできるのだろうかと言う意見が委員から出た。
- ・大平町では2001年から役場内で自治基本条例について調査検討を行っており、素案になるものが用意されていたので、それを基に議論を開始した。

どういう議論をしたのか

- ・自治基本条例は憲法と同じように、他の条例よりも上位のものだと考え憲法と同じような構成で検討を行うことになった。

【前文について】

- ・自治体における憲法といえるものであるからには、格調高い前文が必要という意見があった。一方、自治基本条例は町民のための条例なのだから、平易な文章で可能な限り分かりやすいこと重要ではないかとの意見もあった。

- ・これからの社会のことを考えると、「協働」や「参画」、「福祉」そして「夢」や「希望」などの将来に向けての理念を入れるべきであると考えた。
- ・「愛町心」を入れるべきではないかという意見や、「自然と人間の共生」について取り入れたいという意見もあった。
- ・前文は、時間の都合上、先に全部の条文を確認した上で、再度検討したが、どうしても「愛町心」や「自然との共生」を取り入れたいということとなり、「愛町心」は「町を愛する心」として前文に取り入れ、自然との共生は基本原則として取り入れるということで決着した。

【目的について】

- ・地方自治には、住民自治と団体自治という二つの概念が存在し、両輪となり地方自治を担っていると言われていたが、委員間では現代社会においては住民自治のほうにウェイトが置かれているのではないかという意見がかなり多かった。
- ・住民自治の実現には、知る権利、参加する権利、サービスを受ける権利、費用負担の義務が不可欠である。
- ・住民自治とは住民がまちづくりに参加するためのもの、更に言えば、住民の幸せの追求と考えた。

【まちづくりの基本原則について】

- ・基本原則は、情報の共有の原則、参加の原則、人権尊重の原則、自然との共生の原則とした。
- ・大平町では以前から人権教育に力を入れており、幸せの原点は人権の尊重にあるということから、人権尊重の原則を加えた。
- ・「自然との共生」については前文に入れられなかったことから、まちづくりの基本原則に加えた。

【議会、町長について】

- ・議員は選挙により住民の信託を得て、議会に参加しているのだから、しっかりと住民の意思に答えてもらいたいという意図が込められている。
- ・町長も同様に住民の信託を得ているのだから、住民自治や住民の幸せを追求してもらいたいと考える。

まとめ

- ・情報公開など全体的に分かりやすくすることが行政に求められている。
- ・多くのサービスを受けようとするならば、多くの費用がかかる。その負

担についても住民は考えていかなければならない。

委員長

- ・事務局からの素案をたたき台にし、全体の大きな部分について議論し、特に前文には時間をかけたという話があった。今回の市民会議においても細かいところではなく、大きなところを議論していきたい。

(3) 旧栃木市自治基本条例について 講師：阿部道夫氏

はじめに

- ・旧栃木市の市民会議は第1次、第2次があり、第1次は公募委員、自治会代表、各団体代表、議会代表の合計31名で1年半検討を行った。
- ・第2次市民会議が発足した理由は、素案を市長に提出する際に、市民会議としては、内容的にも不十分であり、市民説明会も1回しか開催できなかったため、第2次市民会議の設置をお願いし、新たに市職員も加えた38名で再度検討を行うこととなった。
- ・第1次は作新短大の青木先生、第2次は足工大の増山先生に委員長をお願いしたが、二人とも有識者として一般の委員と一緒に検討に加わり、ご尽力いただいた。
- ・この市民会議においては、委員が全て自力でゼロから議論していったことが大きな特徴である。

議論を開始するまで

- ・自治基本条例に関する理解も考え方も委員ごとにバラバラであり、議論もなかなか進まなかったが、時間がかかっても一致点を見つけて進めていこうという合意に至った。
- ・議論をする前に、まず当時制定されていた80本ほどの自治基本条例のうち半数近くの条例を調べて、採用されている項目を調査した。その結果、29の項目が確認できたが、その全ての項目を網羅した自治基本条例は存在しなかった。そこで、旧栃木市の条例は総合型で、できるだけ多くの項目を採用しようという結論に至った。
- ・具体的な条文の検討の仕方は、他市町の条文を比較検討し、議論を重ね旧栃木市としての条文を作り上げた。
- ・市民会議の運営の仕方は、6人1班とし、別に、委員長、班長、副班長で毎週火曜日に運営委員会を行った。運営委員会で基本的な議論を行い、整理したものを月1回火曜日に行う全体会議にかけ、また議論を行った。
- ・運営委員会の他に、広報委員会を設け、市民に条例をPRしたり、市民

からサポーターを募り条例の周知を図った。

- ・市民会議の議論で心がけたことは、なるべく曖昧な表現の条文は避けて、可能な限り努力規定ではなく義務規定を取り入れたことである。

【どういった議論をしたのか】

【市民自治について】

- ・旧栃木市の自治基本条例は市民自治の確立を目的としている。
- ・主権者である市民が、選挙で市長や議員を選んで、主権者を代表する権限を信託している。市長や議員が、市民が信託した代表権限を濫用しないようにコントロールする必要がある。住民投票もそのコントロールの方法の一つである。代表権限を濫用するようなことがあるならば、最終的にはその権限を取り消す、つまりリコールする権利も市民にはある。

【地域自治について】

- ・第1次では地域コミュニティを規定したが、第2次では、合併が具体化してきたため、地域コミュニティではなく地域自治をしっかり作る必要があると考えた。ここでの地域自治のイメージは中学校区程度を一つの地域とし、そこに住む人たちが地域のことは自分たちで決定し、自分たちの力でできるものは自分で行うというもの。

【二元代表制について】

- ・市長と議会は市民の代表であるから、自治基本条例にこの規定は不可欠と考えたが、その後、議会において議会基本条例を策定する動きがあったので、基本的な規定にとどめた。
- ・自治基本条例では、この項目に限らず抽象的な表現は避け、具体的な規定を心がけた。

【住民投票について】

- ・住民投票について規定している条例は数多いが、旧栃木市の場合は徹底しており、市民から住民投票の請求があった場合はやらなければならない規定とした。
- ・住民投票請求権を行使するための有権者の連署についての規定を総数の10分の1にするか、6分の1にするかということについては、唯一全体会議の全会一致ではなく、投票により6分の1と決めた。

【自治基本条例の最高規範性について】

- ・最高規範のよりどころについては以下のような見解がある。
- ・市民自治に特化した地方自治基本法が制定され、これを根拠に自治基本条例を制定することが考えられるが、同法は未だ研究段階であり、制定の見通しがついていない。

- ・自治基本条例に住民投票による効力を付与する方法も考えられるが、市民の自治基本条例についての十分な理解に時間がかかるために実施困難。
- ・最高規範性を規定した自治基本条例を議決する方法。この場合であっても一定期間の後に市民に信を問う必要があると考えられる。旧栃木市自治基本条例ではこの見解を採用した。
- ・全国には制定された後、眠ってしまった条例が多く存在する。栃木市の条例は活きた条例として、市民が発展させていくという意思の下、制定後も市民会議を存続させ、自治基本条例がきちんと機能しているかを検証し市長に報告したり、5年以内に見直しを行っていくようにした。

反省点

- ・市民説明会が十分に開催できなかった。第1次は1回、第2次は市内9地区で9回。当初の議論では、もっと説明会を開催して意見を聞いて反映させよう、場合によっては高校生など若い人にも説明会を開催していいこうという考えだったが、条文の検討に追われてしまった。
- ・会議の最初にしっかりと学習をし、一定の議論のベースや、共通の認識を持って検討に取り組むべきではなかったか。

委員長

- ・限られた時間の中でいかに議論を進めていくか、市民への説明の場を設けることの困難さと、議論を始める前に共通の認識をもつべき等のアドバイスをいただけたと思う。

質疑応答

○委員

- ・既存の条例に対して、後から最高位にある自治基本条例を制定して、整合性が取れない場合はどうするのか。

○委員長

- ・他の条例を自治基本条例に沿う形に改正するべきと考える。

○委員

- ・ニセコ町まちづくり基本条例も4年に1度改正を行い、現在は議会に関する規定も設けている。人口規模も違うが、是非この条例も参考にしてほしい。

○委員長

- ・ニセコ町は自治体としての規模が違うため、そのまま栃木市に当てはま

るとはいえない。しかし、理念等は共通するものだから参考にしていきたい。

- ・ 4年ごとの選挙のたびに自治基本条例を見直していく方法もあるし、選挙とは関係なく、政治に左右されない安定した条例を作る方法もある。自治体がどういうルールを作るか、どういった自治を目指すかということで、栃木市としてどういう自治を目指すかが重要である。

○委員

- ・ 分科会方式で章ごとに担当を割り振ってしまうと限られたテーマしか検討できないから不公平に感じる。自分としては団体を代表して参加しているのだからすべての項目に関わりたい。
そこで、杉並区は分科会方式だったのか。どういう形で住民の声が反映されていたのか。最初から条例ありきで検討を行ったのか、それとも、一から委員で話し合っって作り上げたのか。

○委員長

- ・ 杉並区の市民懇談会は全部で 12 回開催した。グループトークがあり、中間まとめがあり、市民フォーラムを 3 回開催して、意見を集約しながら進めた。
- ・ グループの振り分け方の詳細はわからないが、当初事務局は小委員会方式で進めようとしたのだが、途中からご質問と同じような意見が出たよう
で委員長が全体会議方式に変えた。各委員が条例全体について意見できるような会議の進め方をしなければいけないという結論だった。

○委員

- ・ 旧大平町において、施行後 5 年の間に行政や議会と自治基本条例との間で食い違いは無かったのか。

○新村氏

- ・ 直接行政側に携わっているわけではないので具体的なことはわからないが、当然自治基本条例と整合性がとれない条例は改正していると思われる。

○委員長

- ・ 旧大平町と旧栃木市では進め方が異なり、大平町はたたき台を提供して、集中的に検討してもらい、合計で 2 年間程度、栃木市の方はほぼゼロから検討していった 3 年以上必要だった。
- ・ 今回は 2 年後の制定を目指し、市民会議では、約 1 年間で議論しなければならないが、旧栃木市も、旧大平町もかなり詳細な検討をしていて、

この2つを検討するだけでも他市町の自治基本条例の内容が十分反映されていると思う。この2つをたたき台にして、時代背景の変化を含めて検討していけば、効率的に議論することができると思われる。

- ・自治基本条例を作った後に、見直し、発展させていくことが重要。条例を作り上げるまでに関心がいきがちだが、自治基本条例自体を見直せる仕組みや、自治基本条例に沿って他の条例を体系化させるのをモニタリングできる仕組み、そういった仕組みづくりを考えることが重要なのではないかと考える。

○委員

- ・旧栃木市、旧大平町で自治基本条例の制定に携わった人は、今回の会議で何人ぐらいいるのか。議論をする時には経験者からアドバイスをもらえれば充実した議論ができるのではないかと考えている。

○委員長

- ・2、3人いらっしやるようだが、議員代表の委員は、何らかの形で関わっていると思われる。
- ・今回の市民会議で旧栃木市、旧大平町との一番の違いは、合併して間もない市の市民会議だということ。自治基本条例は比較的規模が小さい自治体の方が作りやすいとされているが、そういった自治体には条例を制定する以前から暗黙の了解のような共通のルールが存在していて、それを形にしていけばよいからである。
- ・新生栃木市は今まで別々に活動していた自治体が集まって、共通のルールを作ろうとしている。共通するものがあるかどうか分からないところで、条例を作らなければならない。そういう意味で我々は試されている。
- ・今までの自治基本条例の制定も大変な苦労があったと思われる。今回の市民会議ではそれを参考とすることができるという優位な立場ではあるが、また違った苦労を味わっていかなければならないと思われる。

○阿部氏

- ・旧栃木市も先進事例の条文を参考に作った。自治基本条例の内容は基本的に共通していて、同じ文章であっても根底にある考え方がそれぞれ違う。考え方をどうするかと言う点に議論がある。
- ・形だけ作るなら簡単だが、それぞれの条文の意図を考えるのが大変。そして、制定後は市民会議の委員が他の市民にその意図を伝えて、自治基本条例を広めていくのが重要である。

○委員長

- ・旧栃木市のように解説書を作れば、そこに考え方は見えてくる。それを作るためにも、こういう議論があってこの条文ができたという過程が必要になってくる。

(4) 今後の進め方について

○委員長

- ・前回の会議の後の意見を参考に、事務局と検討した結果を提案する。

○事務局

- ・事前にいただいた意見を踏まえた上で、11人で1班として6班を編成、同じテーマを各班で議論し、その後、全体会において意見集約を図る方法を提案する。また、必要に応じて特定のテーマについて検討する班を別途設置したい。(事務局案を配布)

○委員長

- ・全ての委員が全ての項目について意見を出せるように、班ごとに担当のテーマを決めるのではなく、それぞれの班で全てのテーマについて議論をする。
- ・この市民会議は公募委員、団体選出、議員、職員等で構成されている。それぞれ多い、少ない等の意見はあるとは思う。こういった会議では反映すべき民意が3つある。1つ目は一般市民の個人的な経験や知識、2つ目は地域を担う各団体の公益、3つ目は専門家の専門知識である。それを踏まえたうえで、今回の市民会議の構成はそれぞれの意見をバランスよく集約できる、よい委員構成ではないかと思う。
- ・今回の班分けに関しては異議なしということで進めさせていただく。
- ・次回からは班ごとに議論を進めてもらう。事務局から班の詳細な構成について提案してもらいたい。

○事務局

(班編成についての事務局案を配布)

○副委員長

- ・班ごとに議論をするのであれば、班ごとの議事録が必要だと思われる。委員が議事録をとるとなると、その委員はほとんど意見を言えない状況になってしまうと思うので、班ごとに事務局から書記を出してもらえないだろうか？

○委員長

- ・委員からの事前意見の中にも書記を置いてほしいというものがあつた。

委員に書記を任せると負担が多くなってしまい、各班に市職員の委員がいるが、市職員にも委員として議論に参加してもらいたい。意見のとおり事務局から各班に書記を置くということによろしいか。(異議なし)

○委員長

- ・班分けについては事務局案のとおりとする。
- ・全体スケジュールについては、次回までに事務局と検討し、提案する。
- ・確認になるが、議論の期間は1年間とし、基本的に会議の回数は月1、2回。場合によっては臨時の会議等を開催することはあると思うが、当面はこのスケジュールで進めさせていただきたい。
- ・次回は11月17日。内容としては条例の項目について議論する前に、全体的な話として、そもそも自治基本条例は必要なのか？なぜ必要なのか？住民自治のあり方等について、班ごとにざっくりとした意見交換をしたい。

(5) その他

○委員

- ・市民会議は、今後も水曜日の開催を予定しているのか。

○委員

- ・会議の次第に終了時間を明記してほしい。

○委員長

- ・開催日(曜日)については検討する。
- ・会議の進行役として時間を超過してしまって申し訳ない。会議の時間は2時間を目安に進行したいと思う。
- ・なお、前回の会議において旧栃木市主導なのではないかとの意見があったが、年明け以降の会議については各地区で会場を設けてはいかがだろうか。

○委員

- ・部落開放同盟も合併してからは、会議の会場は各地区で持ち回りにしている。また、もう少し開始時間を早めて、もう少し早く終了にしたらどうか。

○委員

- ・仕事の関係でどんなに急いでも午後7時が限界なので、了承していただけないだろうか。
- ・次回の会議のテーマについて考える時間を作るためにも、1週間程度前にテーマについて教えてほしい。

○委員

- ・先ほど班分けについて事務局案をいただいたが、どういう目的でこうするのか、どういう考え方に基づいてこういう提案が出ているということをもう少しきちんと示してほしい。

○委員長

- ・委員の皆さんの都合がつくのであれば開始時間を早めてもいいと思うが、全委員が参加できるように当面は 7 時開始とすることによろしいか、また、会議の会場も各地区持ち回りとしてよろしいか。(異議なし)
- ・進め方についてはみんなで決めたいので、何かあればまた指摘してもらいたい。

○副委員長

- ・今後のことを考え西方町も会議の持ち回りに加えたほうがいいのではないか。(異議なし)

以上