

平成 23 年 7 月 6 日

第 14 回 栃木市自治基本条例市民会議 議事要旨

日 時： 平成 23 年 6 月 29 日（水）午後 7：00～9：15

場 所： 市役所 3 階 正庁

出席者： 児玉委員長他市民会議委 36 名、オブザーバー（西方町）2 名

事務局：高橋課長他 9 名

議事要旨

（1） 条例骨子案のとりまとめ

【検討項目 1 前文】～【検討項目 2 1 行政評価】

- ・ 条例骨子案の説明（事務局説明）

○ 委員長

条例骨子案の取りまとめについて

- ・ 条例骨子案はこれまでの会議の意見を事務局で整理し、それを踏まえて委員長案として提出した。
- ・ 骨子案をまとめる上での留意点としては 3 点ある。
- ・ 1 点目は分かりやすくシンプルにということ。必要不可欠な項目にしぼっている。
- ・ 2 点目は、委員長個人としての意見は反映させず、旧条例の表現や、各グループの意見の表現をなるべく尊重した。どうしても引かかる部分は、論点として記述したので皆さんの意見をいただきたい。
- ・ 3 点目は条文間の整合性であり、ざっと見て整合性が取れないものについては整理した。
- ・ 骨子案には、グループの意見は反映しているが、ワークシートの個人個人の意見を全て反映しているわけではない。個人としてではなく会議としての合意を図ってまとめて行きたい。

骨子案説明についての補足

P. 2【前文】について

- ・ 主権には「対外的に独立している」という意味（例：主権国家）と、「正統性の根拠（最終的なよりどころ）」という意味（例：国民主権）があるが、「地方主権」はどちらの意味にもなじまない。「地方主権」という言葉は法律用語としては正確なものではなく、地方で主体的にまちづくりを進めるというスローガンや理念的なものとして使われて

いて、法令用語としては馴染まないと思う。

- ・ 法規範性のない前文であり、骨子案には残してあるが、個人的には違和感がある。

P. 3【目的】、P. 7【基本理念・基本原則】について

- ・ 【目的】、【基本理念・基本原則】では内容的に重複するところがあるので、条文間の整合性をとって、集約して整理すべき。
- ・ 「市民自治」については【前文】、【目的】、【基本理念・基本原則】で少し整理しなければならない。

P. 4【この条例の位置づけ】について

- ・ 条例の見直しについて必要なものだと思うが、頻繁に見直すとなると条例の性格と矛盾するかと思う。

P. 5【用語の定義】について

- ・ 【事業者の責務】において、事業者については別途規定しているので、市民に事業者をあえて加える必要はないのではないかと。
- ・ 【市民の責務】で市民に事業者を含めると不自然な部分がある。
- ・ 地域共同体と地域自治組織については具体性に欠けるところがあり、扱いに困っている。
- ・ 旧条例には条文には盛り込まれているが制度として具体化されていないものがある。条例に定めておきながら具体的制度がないとなると、条例違反になるので、個人的には安易に制定の見通しが無い制度を明記するべきではないと考える。また、ある程度抽象的な表現に留めざるを得ないものもあると思う。

P. 9【市民の権利】について

- ・ 前文に市政の主権者であることを明記すれば、こちらで明記する必要はないのではないかと議論がある。

P. 13【青少年や子ども】について

- ・ 「満20歳未満の青少年」という表現はくどいので、「未成年」でもいいのではないかと。
- ・ 「青少年」という表現も曖昧で、「青年」というと40才未満が該当する。また、法令によって「児童」、「少年」、「青年」の範囲は異なる。

P. 19【議員の責務】、P. 20【市長の権限と責務】について

- ・ 補助金交付団体の長につけないという規定については賛否両論あり、今の段階で規定するのは難しい。

P. 27【法務行政】について

- ・ 旧栃木市の条例を集約した。「自治立法権を活用」や「自主解釈権を活用」という文言について、「活用」は条文の言い回しとしては不明確である。また、一般の人になじみのある言葉かという疑問がある。

- ・ 「市民に意見を求める」という文言については、意見聴取制度に集約すれば十分ではないか。

P. 29【総合計画】、P. 32【行政運営の基本】について

- ・ 意見聴取と同様に「総合計画を分かりやすく説明すること」や「行政サービスに関する情報を分かりやすく市民に公表する」という文言については、情報公開はいろいろなところで規定されているので一箇所に集約すれば十分だと思われる。

・ 条例骨子案の検討

○ A委員

- ・ 先日の大震災を受け、地域の絆やコミュニティが取り沙汰されている。そういったものを大切にすることをどこかの条文に明記したい。
- ・ 「持続可能な地域社会」という文言に集約されるという考え方もあるが、かけがえのない地域社会をどう守り育てていくかを明記してもよいのではないか。
- ・ 地域の特色や歴史文化を明記するだけで将来にわたってやっていけるかどうかという疑念がある。

○ 委員長

- ・ 前文よりも、基本理念・基本原則で謳われるべきことかと思う。
- ・ 市民の責務に「持続可能な地域社会」として明記はしてある。

○ A委員

- ・ 「持続可能な地域社会」については、市民の責務に留めてしまってよいのか。

【検討項目5 用語の定義】について

○ 副委員長

- ・ 「市民」の用語の定義について、「市民の責務」に納税を含めた場合、在勤、在学は「市民」の定義になじまないのではないか。

【検討項目1 前文】について

○ B委員

- ・ 前文に地域の特色を盛り込むとしているが、具体的な地名や人名は、今後この会議で議論するのか。現状の骨子案では不平等な気がする。

○ 委員長

- ・ 固有名詞を入れた前文をイメージしているが、個人的には前文があまりに長いのは条例らしくないと思うので、あれもこれもと收拾がつか

かなくなるようであれば、ごっそりと落としてしまってもよいのではないかと考えている。

- ・今のところは固有名詞についてはあまり議論せず、ある程度の叩き台を用意した後、住民説明会や各地域の意見を反映して決めることになると思う。
 - ・前文は条例に不可欠なものではないので、最後に決めることとしても十分ではないか。
- 委員長
- ・「地方主権」という文言には疑問があるので、「市民が自ら考え、自らが決定し、自らが行動するまちづくりを進める」という文言で骨子案とし、「地方主権」という文言はいったん落とした状態で原案を示すとしたらどうか。
- 各委員
- ・異議なし
- C委員
- ・委員長は、前文はあってもなくてもよいという意見のようだが、自分は、前文は重要な項目で旧栃木市、旧大平町共に相当な労力をかけたと思われる。しっかりと入れるべきで、前文を軽んじる意見には反対。
- 委員長
- ・前言を撤回する。個人的に本文に重点をおきたいと考えていたが、前文も重要である。日本国憲法の前文も名文であり、それに値する栃木市の前文もしっかり規定したい。
- D委員
- ・合併により、より良いまちづくりを実現できるという意味においては、過去から現在、未来の流れの前文を入れてほしい。各地区の特色も入れてほしい。

【検討項目5 用語の定義】について

- D委員
- ・「市」の用語の定義について、「市」は、「市議会及び市の執行機関を含めた基礎的自治体としての市とすること」としているが、後の条文の「市」と当てはめた時に不整合になるところがあるのではないか。
 - ・旧大平町のように「市」は「行政執行機関」としてはどうか。
- 委員長
- ・「市」は、旧栃木市のように議決機関である議会と執行機関である市長とその補助機関と捕らえており、本来の定義であると考え。旧大平町の規定には違和感がある。

- ・ 自治基本条例は「行政基本条例」ではなく、議会も含めた「自治基本条例」なのだから、「市」には議決機関である議会を含むべきと考えている。
- ・ 「市」に議会を含めて不整合なところはなかったが、確認してみる。
- E委員
 - ・ 【議会の権限と責務】の項目に「市政運営の監視」が入っているが、議会が自身を含む市を監視するのは矛盾していないか。
 - ・ 「市民」の定義は最初に決めるのか、後で決めるのか。
- 委員長
 - ・ 「市政運営の監視」は議会の自己監視も含めていると考える。実際に決算の議決は、執行部の予算の執行状況も見るが、議会自らがした予算の議決の評価もする。
 - ・ 一義的には議会の役割は執行機関の監視である。
- E委員
 - ・ 議会に執行機関の監視の役割があるのであれば、「市政運営を監視する」＝「執行機関を監視する」と受け取れる。旧大平町の定義のほうが言葉として良いと思う。
- 委員長
 - ・ 後半部分と関係するので、もう一度精査する。
- F委員
 - ・ 議会の役割として「執行機関の監視」があるが、他にも「請願」や「陳情」があり市政一般に関わることもある。このことから市政運営に議会も関わることもある。

【検討項目1 前文】について

- G委員
 - ・ 委員長は「地域の絆・コミュニティが大切」という文言を基本原則・基本理念に入れると言っていたが、前文が一番重要な部分で精神を込めるものなので、是非、前文に入れてほしい。
- 委員長
 - ・ 「絆」という言葉は前文になじみやすい言葉である。是非盛り込んで行きたいと思う。

【検討項目4 用語の定義】、【検討項目6 市民の権利】について

- 委員長
 - ・ 「市民」の定義と市民の権利・責務に関連して確認したいことがある。
 - ・ 「市民」に事業者を含めて違和感がないか。例えば「市民はまちづく

りに参画する権利を有する」とする場合、事業者はどのように参画するのか。

○ F委員

- ・ 市民は納税者であるから、「市民」の定義に納税者の規定を含められないか。
- ・ 市民に納税の義務を負わせるのに、納税者の権利が明記されていないという矛盾が出てくる。納税者を主体的な意味で盛り込んでほしい。

○ H委員

- ・ 納税はもちろん大切なのだが、自分は活動の場と納税の場が異なっている。納税者＝市民と狭義の意味でとらえてしまうと、自治基本条例として色々な意味でまずいのではないか。在勤、在学のことも考えて広義の意味の市民とした方が良いのではないか。

○ 委員長

- ・ 市民としては3つのとらえ方がある。1つ目は納税者、2つ目は有権者、3つ目は行政サービスの利用者であるが、それぞれ範囲が異なる。場合によって市民の意味をとらえるべき。

○ I委員

- ・ 基本的人権においては、皆対等の関係である。市民についての定義は、それぞれの条文において決めていくのが自治基本条例ではないか。ただ、運用でどうするかが問題であり、明記してあることを市民がどう解釈するかで異なってくるので、この条文でなるべく法律用語を使わずわかりやすく明記してほしい。

○ F委員

- ・ 都市計画税に関連して、マスタープランについては議会で携わることではできるが、納税者の意見は反映されにくい。
- ・ 【行政運営の基本】に納税者の意見を行政運営に活かさなければならぬという結論に至るための前段として、市民の定義に納税者を盛り込もうとした。

○ J委員

- ・ 若い世代の意見をいうと、短期滞在して納税していない人もいる。納税と在住を絡めてしまうと、在住者として権利を行使しながら、納税者ではないので義務はないという逃げ道を作ることでもできてしまうのではないか。

○ K委員

- ・ 納税の義務は日本国憲法で規定されている。それをわざわざ自治基本条例に規定するべきか。栃木市の自治基本条例であれば市民全体にかかる条例だと思う。

- 委員長
 - ・ 私見としては「市民」というのはごく一般的にとらえておいて、条文の内容によってとらえ方を変えてみたらどうか。全ての条文では一致しないと思う。
 - ・ 例えば個人の権利に法人や事業者はなじまない。一方でまちづくりに参加する権利は法人や事業者でもなじむ。
- E委員
 - ・ 事業者は全て法人なのか。個人事業主もあると思われるが。
- 委員長
 - ・ 個人事業主は問題ないが、法人も権利を有することができる。
- L委員
 - ・ 旧栃木市の条例は在勤、在学に加え事業所が含まれていることが問題だということだが、実際にまちづくりに参加するのは法人ではなく、その中の一個人と考えられないか。
- 委員長
 - ・ 個人の立場として2つの場合が考えられる。個人としての立場と、団体の代表としての立場があり、それぞれに対して意見を持っている。
- L委員
 - ・ 代表者だからといって、個人として尊重されなければおかしい。
- 委員長
 - ・ 個人が尊重されるのは問題ないが、団体が団体として意見を尊重されるかどうか問題。
- 委員長
 - ・ 様々な議論があると思うが、「市民」の定義をあまり狭義にしてはいけないということに関しては意見を集約できると思われる。
 - ・ 「市民」の定義はなるべく広くとらえて、場合によっては通勤、通学も含めるべき。具体的には個々の内容に対して解釈していくとしたらどうか。
 - ・ 場合によっては自治基本条例の下に個別条例をつく時に、「市民」の定義を狭めることは可能なので、最上位にある自治基本条例ではなるべく、もれないように広く対象をとらえたほうが良いかもしれない。
- I委員
 - ・ 人口として数えられている限りはそこに住んでいる人間である。そういう意味で住民であれば市民として認識してほしい。

【検討項目10 地域自治】、【検討項目12 議員の責務】、【検討項目13 市長の権限と責務】について

- 委員長
 - ・ 地域自治組織や地域共同体については、具体的によくわからないが、地域自治の規定としては盛り込むべきということだったが、なかなか具体的に制度化しづらいところがある。また、議員、市長と補助金団体の関係についても重要な規定ではあるが、全会一致していない。骨子案からは両方とも外して提案するをしたい。
- 各委員
 - ・ 異議なし

【検討項目 1 1 議会の権限と責務】について

- 副委員長
 - ・ 骨子案では、会議については原則として公開となっているが、旧栃木市の条例では「原則として」という表現はなく、地方自治法も「原則として」という表現はない。ただし、秘密会を認めている。地方自治法より後退する規定にするのではなく、「原則として」をなくして全て公開にしたほうが地方自治法との関連ではなじむのではないか。
 - ・ 秘密会があるので原則公開という意見があるが、地方自治法に秘密会については規定されているので、無理に条例に規定する必要はないのではないか。
- 委員長
 - ・ 法律と同じことならばあえて条例に規定する必要はないので、規定するならばより踏み込んだ規定にするべきではないかという意見だが、全て公開で意思決定に支障がないのかという問題があるがどうか。
- M委員
 - ・ 旧栃木市の自治基本条例は、ほとんど運用されなかったわけだが、百条委員会でもどうしても公開できない会議もあった。議会基本条例でも原則公開としている。
- 副委員長
 - ・ なぜ、旧栃木市で全て公開となっていたのに、議会基本条例で後退する原則公開としたのか。
 - ・ 旧栃木市の自治基本条例を議会で承認した上で、議会基本条例で原則公開とするのはおかしい。非公開にするならば秘密会を設定すればよい。
- 委員長
 - ・ 旧栃木市の条例は合併と共に失効しているのだから関係はない。
 - ・ 施行されて失効するまでは全面公開だったのか。
- M委員

- ・ そうだと思われるが、旧栃木市の議員ではないので経緯は分からない。
- 委員長
 - ・ 個人的には旧栃木市の条例は原則を設けていないのはかなり踏み込んだ条例だと思う。現実的に支障がないのだろうかという疑問が残る。
- 副委員長
 - ・ 地方自治法で規定されているのだから原則を設けるなど後退する必要はない。法律と同じようにして秘密会の規定を設ければよい。原則など、どういう解釈もできるので意味がない。
- 委員長
 - ・ 前提として条例は法律に反しない限りという範囲で制定されるので、地方自治法と自治基本条例が矛盾するのであれば、地方自治法が優先される。
 - ・ ただし、自治基本条例で公開の範囲が拡大される場合は自治基本条例が優先されると思われる。
- F委員
 - ・ 前提をはっきりさせていないと議論する意味がない。ただ単に夢と理想を並べた自治基本条例にするのか、どのくらい規範性があるものなのか、そこら辺をはっきりしたところを調べてほしい。
- C委員
 - ・ 自治基本条例が法律の範囲内なのか範囲外なのか、はっきりした見解を次回聞かせてもらいたい。
- 委員長
 - ・ この件は宿題とさせていただきたい。
- 委員長
 - ・ 法律論を抜きにして、皆さんがどうしたいかを確認したい。個人的には全面公開は無理があると思う。他方で地方自治法と同じ範囲で秘密会を認めてしまっただけでは意味がないと思われる。現実的には秘密会の範囲を狭くする。例外の範囲に制約を設けることが妥当ではないか。
 - ・ 全面公開にこだわるのかどうか。例外の範囲をどこまで認めるかが問題だと思う。地方自治法よりも非公開の範囲を制限できるような規定の仕方ができないか研究してみる。
 - ・ 議会の意見も反映した上で自治基本条例は造っていかなければならない。
- M委員
 - ・ 議会基本条例の策定時にも「原則として」については議論があった。全面公開にすると市政運営がかなり縛られてしまうので「原則として」があったほうが良いというところに落ち着いた。

○ 委員長

- ・ 逆にこちらは市民の意見なので、この場は議会の意見と市民の意見がぶつかる場面である。市民の立場では議会の意見にやすやす引き下がるわけには行かない。そこで多少のせめぎあいがあるかもしれない。

○ 委員長

- ・ 次回、再度皆さんの意見を伺いたい。積み残しに関しては次回説明できるようにしたい。
- ・ 次回は、後半について説明を受け、質疑をまとめ、住民説明会等で示していく条例骨子案なり素案の骨格作りをしたいと思う。