

第 19 回 栃木市自治基本条例市民会議 議事要旨

日 時： 平成 23 年 9 月 7 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 41 名

事務局：高橋課長他 7 名

議事要旨

(1) 条例素案の検討

○ 委員長

- ・ 今回の会議で条例素案のとりまとめを集中的に審議し、次回市民説明会の進め方について検討したい。
- ・ 今回で条例素案のとりまとめは区切りをつけたい。

～事務局から資料及び条例素案修正案の説明～

○ 委員長

- ・ 論点として整理した 7 点について確認していきたい。
- ・ 【前文】について、前回多くの委員から意見があったが、全てを反映することは難しく、修正案のとおり委員長案として整理した。

○ A 委員

- ・ 素案を読んでいると違和感を覚える。【前文】は「ですます調」であるのに対して、本文は「である調」になっている。
- ・ 杉並区や旧大平町の自治基本条例では「である調」で統一され読みやすい。しかし、最近制定された三郷市や旧栃木市を見てみると【前文】と本文で言葉遣いが異なっており、最近はこういった書き方が増えているようである。
- ・ 中学生でも読めるようにという意見があったが、学校では【前文】と本文で言葉遣いが異なる教え方はしていないと思う。
- ・ 言葉遣いが今のままでいいのか、委員の皆さんに確認したい。

○ 委員長

- ・ 文末表現を統一するべきという意見だったが、明確なルールはない。
- ・ 【前文】について「ですます調」が良いか、「である調」が良いか意見の割合を知りたい。

～多数決～「ですます調」多数

- ・ 市民説明会でも意見が出ると思うが、条例素案では「ですます調」で提案させてもらいたい。

○ B 委員

- ・ 憲法の前文はどうか。

- 委員長
  - ・ 憲法は「である調」である。
  - ・ 時代的なものもあるがどちらが正しいということはない。
- C委員
  - ・ 「また、蔵などの…」という文言があるが、前段で自然について、後段で歴史文化に触れるということだと思うが、突然「蔵」について出てくるので、間に何かを加えた方が文のつながりが良いのではないか。
  - ・ 個人的には最初の「わたしたちのまち」を受け、「まちには、蔵などの…」としたら良いと思う。
  - ・ 後段の「市民を中心としたまちづくりや…」は、中段の「誰もが未来への希望溢れる栃木市を…」を受けるように、「こうした市民を中心としたまちづくりや…」とした方が良いのではないか。
- D委員
  - ・ 渡良瀬遊水地は実際90数%が湿地と池なのだから、「池」の方が妥当ではないか。
- 委員長
  - ・ 渡良瀬遊水地は歴史的な経緯もあるので、一つの文字にも意味があるのかもしれないが、【前文】では「遊水池」ではなく「遊水地」という場所を示している。
- A委員
  - ・ 藤岡町史によると「渡良瀬遊水地」である。
- E委員
  - ・ 渡良瀬遊水地は、谷中村を廃村にして作った洪水のときに水を溜めるための「土地」である。
- F委員
  - ・ 実際はヨシの生えている湿地が大半である。
  - ・ 藤岡住民として土地という意味でも「遊水地」の方が適切だと思う。
- 委員長
  - ・ 【前文】に示されていると、市民も気になって地元に対する理解が深まっていくように思う。
- G委員
  - ・ 「日光連山に連なる太平山などの山々から…」は太平山と日光連山が連なっているように感じてしまう。
- 事務局
  - ・ 太平山から皆川、寺尾の山々に繋がって日光連山に連なっていると認識している。
- H委員
  - ・ 【前文】は細かく規定しなくても良いのではないかと思う。前半は栃木市について大体のことを表せれば良いと思う。
  - ・ 本文は一つの理解のみ明確にしなければならないが、【前文】は100人いれば100通りの受け取られ方をする文言でも良く、かえってその方が様々な可能性が持てて良いのではないかと思う。

- 委員長
  - ・ 今回の修正案では具体的な地名を盛り込んだ形にしているが、同じ意見で【前文】はコンパクトな方が良いと思っている。
  - ・ ただ、固有名詞がなければどの市町村の自治基本条例かが分からない。
  - ・ それぞれが愛着を持った固有名詞があるということを考えると、こういった形でも良いのではないかと思う。
- I 委員
  - ・ 【前文】はスペースの問題で仕方ないが、解説には各地域の特色を分かりやすく明記し、このような地域が合併して栃木市になったことが分かるようにした方が良いと思う。
- 委員長
  - ・ 条例解説では具体的に説明することになると思う。
  - ・ 条例本体でどこまで盛り込むべきかのさじ加減は人によって違うと思う。
  - ・ 個人的には骨子案の中で各地域の特徴を盛り込むとして、それに肉付けしていく形で今回の素案となっている。
  - ・ 削るのは簡単だが、市民にとって分かりやすい形で示した方が良いので、とりあえずこの素案で示しても良いのではないかと思う。
- F 委員
  - ・ 渡良瀬遊水地や太平山は意外に知名度が高く、栃木県名発祥の地だということも含め、現状程度の具体的な所は入れた方が、市民により身近になると思う。
- 委員長
  - ・ 異議がないようなので、この形で示させてもらう。
  - ・ 「まちには蔵などの・・・」、「こうした市民を中心としたまちづくり・・・」と繋がりを良くして、若干の文言の修正を行う。
  - ・ 第3条【定義】の市政について、前回市政は市民が行うのか、市が行うのかと誤解を招きやすいということで素案のとおり修正した。
- J 委員
  - ・ 修正案で良い。これならその他の項目との繋がりも良くなると思う。
- K 委員
  - ・ 【前文】と【定義】の両方に市民の信託が入ったことで、整合性が取れたと思う。
- 委員長
  - ・ 特に意見がなければこのような形で素案としたい。
  - ・ 第14条【地域自治】について、地域自治の仕組みについて盛り込むべきだという意見があったが、附則の中に必ず見直すという担保を盛り込んだ。
- I 委員
  - ・ 第14条の第3項に盛り込むのは難しく、附則に盛り込んだことは良い。
- 委員長
  - ・ 市民説明会で必ず議論があると思われるので、それに対し応えていない自治基本条例もどうかと思うので、この素案の形で整理させていただく。

- ・ 第 27 条【住民投票】では、ある程度具体的な要件を示すべきとのことで議論があった上で、1/10 という請求要件を設定している。
  - ・ 旧栃木市での制定過程についてH委員より説明してもらいたい。
- H委員
- ・ 請求要件だけでかなり長い時間議論したが結論は出なかったため、最終的には多数決で 1/6 に決定した。
  - ・ 必ず住民投票を行わなければならないとするならば請求要件は厳しくするべき。
- 委員長
- ・ 事務局で補足することはないか。
- 事務局
- ・ 旧栃木市では第 1 次市民会議で素案を提言し、第 2 次市民会議で揉んで最終的に条例にした経緯がある。
  - ・ 【住民投票】については第 1 次では 1/10、第 2 次で議論を重ね最終的には 1/6 となった。
  - ・ 必ず住民投票を行うなら、1/50 等ハードルが低いと乱発や様々なことに利用されてしまうのではという意見があった。逆に 1/3 とハードルを高くしてしまうと、有名無実になってしまうのではという意見もあった。
  - ・ 市政の重要事項について住民投票を認めるのであれば、どんなことが想定されるかということ、やはり合併問題や基地、廃棄物関係などが事例であり、合併問題なら合併特例法の 1/6 がある程度目安になるという意見があった。
  - ・ 最終的に 1/8 と 1/6 で多数決を取り、1/6 になった。
- L委員
- ・ 住民投票は乱発するものではないので、請求する人たちには可決する意気込みが必要。
  - ・ 住民投票を行うのなら、投票率は総有権者の 3/4 は望まれるべきであり、可決するとなると投票率の半分つまり 3/8（投票率 3/4×1/2）が必要となる。
  - ・ 請求を行うのであれば、可決するための投票数の半分である 3/16（可決要件 3/8×1/2）は連署を集めてほしいので、3/16 の近似値で、かつそれ以上にならない 1/6 が妥当であると思う。
  - ・ 個人的には住民投票では在住外国人や 18 歳以上の市民も有権者とするべきだと思う。
- M委員
- ・ 住民投票で審議する案件は必ずしも市全域に係る問題とは限らない。例えば産廃処理施設をある地域に建設となった場合、その地域の市民にとっては大きな問題だが、離れた地域の市民にとっては反対する理由はないとなるかもしれない。そういった案件が住民投票に掛かることは十分に考えられる。
  - ・ 旧栃木市の 1/6 と、他の地域の 1/6 では大きく意味が異なる。一部の地域の問題を全市に問題提起するためにもハードルは下げるべきだと考える。
  - ・ これだけ人口が多く、地域が広くなると、全部に説明して住民投票のための連署を集めるのは難しい。

- ・ 住民の問題意識と住民投票の関連から考えるとハードルは下げるべきだと考え、1/6ではなく1/10とした。
- 委員長
- ・ これまでの議論を踏まえると、【住民投票】には何らかの要件を定め、別に条例に定めるという丸投げはしない。
  - ・ 請求要件はそれぞれ1/6と1/10という案があり、L委員、M委員それぞれに説得力があった。
  - ・ 1/6についての意見は、市民全体の意思として、有権者の割合や投票率を考えると1/6が妥当という意見。また、住民投票の乱発は市政の混乱を招きかねない。
  - ・ 1/10についての意見は、ハードルが高いと、特定の地域の利害関係に絡む問題について住民投票しにくくなってしまう。住民投票は民意を反映する最後の砦のようなものなので過度な制限は設けて欲しくないという意見。住民投票は合併の問題等もあるが、実際は産廃施設などの迷惑施設でもしばしば問題になる。住民投票の在り方について具体的に想定する必要があるかと思う。
- E委員
- ・ 住民投票は問題意識を持って行うのだから、その意思を尊重しなければならない。
  - ・ 1/10で乱発されるのは歓迎できないし、かといって市民の意見を押しさえつけるのも感心しない。
  - ・ 1/6は集めるのは大変かもしれないが、賛同する意思が伝わってくると思う。
  - ・ 小さな問題は1/10で良いかもしれないが、1/6の方が良いのではないかと思う。
- B委員
- ・ 市民のエゴのような住民投票が出てきては困る。
  - ・ 迷惑施設の建設について、地域の市民だけがダメだと住民投票を行うとすると、栃木市全体の市政がうまく運営できなくなるかもしれない。
  - ・ エゴの打ち合い、住民投票の打ち合いだけは避けたい。
  - ・ 住民投票を行う場合も栃木市政全体を考えて、市としてどう対応するかを考えて住民投票をする形に持っていけるようにしなければならないのではないかと。
  - ・ 各地域のエゴで住民投票を乱発するようなことになれば市政は成り立たない。それを踏まえて1/10よりハードルは高いほうが良いのではないかと考える。
  - ・ 旧1市3町各地域の有権者数を確認し、ある程度超える割合にするべきでは。
- N委員
- ・ 自分の地域には以前廃棄物焼却場があった。地域の問題をエゴで片づけられては困る。
  - ・ 合併して栃木地域以外の人発言できなくなると危惧してしまうので、M委員の意見に賛成。
- E委員
- ・ 廃棄物焼却場が無くなった時は自分も嬉しかったし、N委員の話も良く分かるが、多くの人の共感を得ることが大切だと感じ始めたので、たとえ大変でも1/6の方が良いと思う。

- ・ 本来は 1/10 で問題提起していききたいものもあるが、乱発になって大変な問題も出てくるかもしれないので 1/6 としたい。
- F 委員
- ・ 1 市 4 町の合併に伴い、この自治基本条例を作っている経緯を考えると地域の意見を反映できる 1/10 のほうが良いのではないかと思う。
  - ・ 問題があれば 1/6 に見直せば良いのではないか。
- D 委員
- ・ 自分は 1/10 に賛成。市民一人一人の諸権限が最大限に活かされる制度を作っていないと、自らの首を絞めることになってしまう。
  - ・ 住民投票の請求要件は、公の場に問題を提起する権利であり、最終的には全員で投票するのだから、市民の良識が問われる。
  - ・ エゴについて危惧する一面があるが、それ以上に権限を最大限に保障して、市民の良識で判断する形が良いと考える。
- O 委員
- ・ 1/6 でも有力者であればそれほど困難ではないと思う。
  - ・ 自治基本条例は市民全体のための条例だから、誰でも問題提起できるよう 1/10 にして欲しい。せっかく 20 歳になって権利を得ても、1/6 では連署を集めるのが困難という理由であきらめてしまうかもしれない。
  - ・ 例え乱発されるようなことがあっても大きな器で受け止めれば良い。
- A 委員
- ・ 他の条例を見てみると住民投票の規定を盛り込んでいないものもある。
  - ・ まず、栃木市自治基本条例として住民投票を盛り込む必要があるかという問題があった。議会制民主主義に基づき、局所的な問題についても地方自治法で直接請求が認められていて、議会の承認を得ることができれば更に先に進むことができる。
  - ・ 実施しなければならぬとするのならハードルを高くしないと、議会を抜きにして自分たちで動けば良いという話になりかねない。
  - ・ 他に方法がないわけではないのだから、1/6 で良いと思う。議会を通して問題を解決することが民主主義の基本ではないか。
- H 委員
- ・ 連署は個人の意思を確認するわけではないので比較的簡単に集まる。
  - ・ 有権者の 1/10 であれば、人口 14 万でも 1 万ちょっと集めれば良い。
  - ・ 先程も出たが、住民投票でなくとも選挙権を行使することで多くのことができる。選挙権を行使し、代表を議会に選出することで要望を伝えることができる。それもかなり力を持っているのではないか。選挙権もあるのだから、1/6 が正当ではないか。
- L 委員
- ・ 住民投票は単に問題提起し、市民に知ってもらえば良いというものではない。可決するために行うのだから、それだけの気持ちを持って行ってほしい。
  - ・ 集めるのが簡単か簡単でないかという問題ではない。
  - ・ 住民投票を行えば資金がかかるのだから、可決できるだけの気持ちを持って住民

投票を行ってほしい。住民投票を行って可決することを見越せば 1/6 ぐらいは必要だと思う。

○ 委員長

- ・ 今議論になっているのは、住民投票の請求要件を 1/6 にするか、1/10 にするかで、実際にその後住民投票を行い成立しないとしても別の話である。
- ・ 請求段階なのだからハードルが低くても良いのではという意見と、資金も掛かるのだから可決の見込がある条件を設定するべきという意見がある。

○ E 委員

- ・ 住民投票にはどういう意識で住民投票を起こすのか、市がどう受け止めるかという問題がある。
- ・ 住民投票を行うための連署は、市政に対する批判であるのだから、問題をどう取り上げていくかが重要。
- ・ 自治基本条例の本旨は市民自治なので、住民投票を盛り込まなければ問題を吐き出すところがなくなってしまう。
- ・ 議員を通して要望を伝えようにも上手くいかないのが住民投票という話になる。地方自治法で直接請求が認められているから住民投票がいらないというわけではない。
- ・ 市長には住民の意見を受け止める態度が必要。議会も同様。そのためにも自治基本条例に住民投票を盛り込むことが必要であり、住民投票がなくても良いというのは自分たちの権利を放棄することと同じである。

○ 委員長

- ・ 栃木市の有権者数は約 116,000 人。1/10 だと約 11,600 人、1/6 だと約 19,000 人。
- ・ 1/10 と 1/6 だと約 7,400 人の差がある。これを多く見るか、少なく見るかはそれぞれ。
- ・ 私見であるが、自治基本条例の主眼は市民自治の実現にあり、住民投票の仕組みは市民自治を支える重要な制度の一つだと思っているので、盛り込まないわけにはいかない。何らかの形で制度を定める必要がある。
- ・ 1/6 が良いのか、1/10 が良いのかは様々な意見があって結論が出ないかもしれないが、どちらに決まったとしても委員はそれぞれの立場を説明できなければならない。

○ K 委員

- ・ 西方町にしろ、岩舟町にしろ、この合併問題は困難の上住民投票を行ってきたことだと思う。
- ・ そう簡単に住民投票が行われるものではない。だから、単純に市民の意見表明がしやすい 1/10 のほうが良いと思う。

○ P 委員

- ・ 西方町は合併問題で大変な思いをしてきた。連署だから簡単に集まるなんてことはとんでもない話で、皆意思がしっかりしており、たやすく書いてくれるものではない。

- ・ 旧栃木市の中心部であれば 1/10 はすぐに集まるかもしれないが、市の端の小さい地域などでは 1/10 であっても困難。
- ・ エゴではなく、地域の人意見を聞いてもらうためにも 1/10 に賛成したい。
- 委員長
  - ・ 時間も限られるので 1/6 と 1/10 で多数決を取りたい。
- ～多数決～ 1/10…26人 1/6…13人 棄権…1人 委員長含まず
- 委員長
  - ・ 住民投票の要件は議会や首長に対する信頼度や、住民の民度に依るので一概に決めることができない。
  - ・ 市民会議としては住民投票の請求要件は 1/10 と素案に示したい。
  - ・ 結論として、なぜ旧栃木市に比べて要件を広げたのか、1つは旧栃木市より市域が広がり、直接民意を反映しづらくなったため。旧栃木市の 1/10 と新生栃木市の 1/6 は大体同じぐらいという感覚。合併を踏まえて、市民の政治的な無力感を招かない仕組みにしたいという考えの表れかと思う。
- 委員長
  - ・ 第 28 条【審議会】の公募委員の規定では、文言を修正し、「公募しても応募がなかった場合」という例外規定を削除した。
  - ・ 表現は変わったが、必ず公募委員は含まれるということは担保された。
  - ・ 事務局からそこまで規定する必要があるのかという意見があり、他の自治体の事例を見てもあまり細かく規定していない。
  - ・ 別途具体的な手続き条例を作った方が筋が良い。
  - ・ 自治基本条例ではこのような規定が適当という結論に至った考えである。
- L 委員
  - ・ 前回「公募しても応募がなかった場合」という例外規定がなければ、審議会が発足できない場合があるという話だったが、ゼロだと発足できないのか、それとも定数に達しないと発足できないのか。
- 委員長
  - ・ 要件を満たしていないことが、どれだけ大きな問題なのかに依る。
  - ・ 例えば公募委員を 10 人募集して 2 人足りない場合や、3 人募集して 1 人足りない程度なら問題ないと思われるが、10 人募集して 8 人足りないような状況では後々問題になる可能性があるというのが前回の趣旨であった。
- L 委員
  - ・ 例外規定を削除することで何か問題が発生しないのか。
- 委員長
  - ・ 「一定数以上委嘱しなければならない。」を「一定数以上を公募しなければならない。」としたので公募数を満たさない問題は生じない。
- L 委員
  - ・ ゼロの場合は公募したが、応募がなかったということで良いのか。
- 委員長
  - ・ それで良い。

- ・ 実際問題公募して応募がないため再公募をかけた場合、やらせや、自発性や自主性を損ねているのではないかと取られてしまうと、公募委員の趣旨を歪めかねないと判断し、無理強いはしないことにした。
- L 委員
  - ・ I 委員の案ではないのはそのためか。
  - ・ 今回の修正案は公募の手続きを取ればそれで良いということか。
- 委員長
  - ・ その通りである。
  - ・ I 委員の定数を満たさない場合は他の公募委員に依頼するという案は、公募委員の趣旨を損ねてしまうのではないかという判断で採用しなかった。
- C 委員
  - ・ 審議会の事案によって、詳細を別の条例で定めるとなっていないと不安がある。
  - ・ 現実にも各地域からの参加の機会が多様に確保されるためには、公募については一定数という曖昧な表現ではなく、事案ごとの定数の必要性が高いと思われる。
  - ・ 別の条例について盛り込むことが必要ではないか。
- E 委員
  - ・ 以前公募について過半数という数値が話題に出ていたが、過半数の公募委員がいると意識操作が可能になるので反対。
  - ・ 一定数についてはその都度決めれば良い。ただし、一定数は過半数を超えないこと。
- Q 委員
  - ・ 自治基本条例市民会議は市の最高規範を制定するという意味で公募委員が多いのだと思う。その上で、積極的に参加している委員も公募委員が多いと思われる。
  - ・ それを踏まえた上で、事務局は一定数としているのだから信頼して良いのではないかと思う。
- 委員長
  - ・ 【審議会等】には「市民の意見をより広く市政に反映させるとともに、」とあるので、公募委員がゼロとか 1 人というのはあり得ない。
  - ・ 具体的には示しにくいですが、広く意見を反映させるということからある程度の人数かと思う。
  - ・ 要綱等で公募委員の人数を決めることがあるので「別に条例に定める。」とするのは難しいので、「別に定める。」とし、手続きの担保を取る形にしたい。
  - ・ 第 32 条【財政運営】については、確かに予算は議会の議決が必要だが、市長については、この規定で問題ない。
  - ・ 議会の議決は当然法律上要求される。
- L 委員
  - ・ それで良い。
- 委員長
  - ・ 第 41 条【公益通報】については、具体的に公益通報の義務を盛り込む形にした。
- D 委員

- ・ それで良い。
- 委員長
  - ・ 罰則規定はないが、「速やかにその事実を…通報しなければならない。」となっているのでかなり厳しいと思っている。
- R委員
  - ・ 【前文】は「わたしたちのまち栃木市は、…」で始まり、「まちには蔵など…」ではくどくないか。
- 委員長
  - ・ 「まちには蔵など…」という形で修正させてもらう。
  - ・ 【前文】については市民説明会においても様々な意見があると思われるので、その時に判断したい。
  - ・ 素案としては、概ね今回の修正案で取りまとめたい。
- F委員
  - ・ 第21条【補助機関】について、法律用語として「補助機関」と決まっているのだろうが、内容は市職員について明記しているのだから【市職員】とした方がよいのではないか。
- 委員長
  - ・ 【市職員】としたほうが分かりやすいので修正する。
- B委員
  - ・ 「市長は市から補助金を受けている団体の長につけない。」という規定を削除した理由を教えてください。商法（会社法）にも利益相反取引の制限が規定されているが、市長にもそれに代わる何かしらの歯止めを設けるべきではないか。
- 委員長
  - ・ 地方自治法第142条に「長の兼業禁止」という規定があり、「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体に対し請負をする者及びその支配人又は主として同一の行為をする法人（当該普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるものを除く。）の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人たることができない。」とされている。

#### 参考（第14回議事録より抜粋）

- 骨子案説明についての補足（委員長）
  - 【議員の責務】【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。
- 委員長
  - ・ 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

- S委員
  - ・ 【前文】を「まちには、蔵などの…」と修正するとなると、最初の「わたしたちのまち」は広義の意味の「まち」であり、蔵に掛かる「まち」は狭義のまちになると思われる。蔵にかかる「まち」は旧栃木市の「まち」なのか、西方や旧大平を含めた「まち」にかかるのか確認したい。
- 委員長
  - ・ 「まちには、山々から湧きいずる悠久の流れが…」としたほうが自然に感じる。そのように修正したい。
- T委員
  - ・ これまで会議を重ねてきたが、全員が揃ったことが一度でもあるだろうか。
  - ・ 半強制ぐらいの感覚で出席を促さなければ何にもならない。人数が多くても出席者が少なければ意味がない。
  - ・ 旧栃木市、旧大平町の自治基本条例を知っている人がどれくらいいるのか、制定して一般市民にどこまで浸透するか、市民説明会にどれだけの人が参加してくれるかが重要。
- 委員長
  - ・ 遠方から参加している人もいる。そういった方たちの努力に報いることも必要だし、欠席している方にももう少し参加してもらいたいというのは同感である。
  - ・ これから市民説明会が予定されているが、是非欠席がちだった委員にも参加してもらいたい。
  - ・ これに関しては各委員にもお願いしたい
  - ・ 市民説明会に向けて、市民に示す条例素案については今回の議論を踏まえて一部修正したものをとりまとめとさせてもらう。

終了