

とちぎ自治基本条例（仮称）検討懇談会 会議録

（荒川補佐）

ただいまから、第3回目の「とちぎ自治基本条例（仮称）検討懇談会」を開催させていただきます。

本日、和田委員から所要によりご欠席との御連絡をいただいておりますのでお知らせいたします。

今回、吉谷委員が初めての御出席となります。一言御挨拶をよろしく申し上げます。

（吉谷委員）

吉谷でございます。2回欠席しまして、申し訳ありません。過去2回の議論に加わっていないため、十分に詳細を理解していない点もあるかと思いますが、よろしく申し上げます。

（荒川補佐）

ありがとうございました。

まず最初に、お手元の資料を御確認願います。資料1の「とちぎ自治基本条例（仮称）検討のための論点及び論点に関する考え方の整理（案）」というものがございます。

併せましてB4の1枚もので、見開きの「とちぎ自治基本条例（仮称）検討のための論点案」というものもお配りしてあります。

それから、資料2といたしまして、「とちぎ自治基本条例（仮称）検討のための論点（資料編）」というものを配布させていただいております。

また、参考資料の1といたしまして、前回の検討懇談会の会議録、参考資料の2といたしまして、今年の1月に全国知事会でとりまとめました「道州制に関する基本的考え方」という資料、参考資料の3といたしまして、昨年11月に神奈川県自治基本条例検討懇話会がとりまとめました「神奈川県における自治基本条例に関する検討報告書」、参考資料の4といたしまして、本県の総合計画であります「とちぎ元気プラン」の役割、基本構成に関する資料でございます。

それでは、ここから先につきましては、中村座長に進行をお願いいたします。

（中村座長）

皆さん、こんにちは。

第1回の懇談会が、昨年10月5日に開催されまして、皆さんには自治基本条例の検討を進めるためのグランドデザインや思いを語っていただきました。

第2回が、昨年12月19日。そして今回が第3回ということになります。

早いもので、新しい年を迎えて一ヶ月半たったわけですが、今年も皆さんよろしく願いいたします。

いよいよ今日からは、各論に具体的に踏み込みながら議論を重ねることにより、全体の輪郭をつかんでいく、そのような自由闊達な御意見をいただきたいと思っております。

それでは、前回皆さんからいただいた御意見につきまして、事務局に資料1として論点整理させましたので、資料の説明をお願いします。

高齋企画部次長兼企画調整課長から、資料1の内容等について説明

（中村座長）

まず、今説明のありました資料について御意見がありましたらお願いしたいと思います。

（意見を求める）

御意見等無いようですので、本日の議論を進めていきたいと思っております。

本日は具体的な内容を議論するために、各論の議論をしながら自治基本条例の必要性に

についても議論を深めていこうということで、前回皆さんの御了解をいただいたところです。

事務局には、論点の最初の部分に出てくる基本理念及び県民についての資料の用意をお願いしてあります。議論によっては、県民の部分にまで行くかとは思いますが、基本理念には重要な部分がたくさんありますので、その部分についてまず論じていただきたいと思います。

それでは、基本理念に関する資料について、事務局から説明をお願いします。

高斎企画部次長兼企画調整課長から、資料2の内容等について説明

【以下、意見交換】

(増淵委員)

11ページの4の「自治基本条例に規定する内容について」を見て思ったが、そもそも県というものは、どういう役割なのか。

栃木県という1つの国があるとすると、市町村や県に議会があるが、私は議会人だから県議会の役割はどういうものかということのを常々考えている。市町村議会はアメリカの下院に相当するもので、県議会は上院にあたるのではないかと考えている。下院は、直接国民と直結した機関であり、上院は州と直結した機関だと考えている。

そうだとすると、県の役割というものは、県民に直接語りかける、また直接要望を聞くということでは無しに、基礎的自治体である市町村を経由して県民の声を聞くということになるのではないかと考えている。

先程の事務局の説明では、どのような条例にするかといった論点の中に、県が市町村に約束する、という観点がないように思えたが、私はそういう観点も必要ではないのかと考えている。

(井上委員)

増淵委員の御意見には、同感する部分がある。

従来の日本の統治機構においては、県は国の統治機構の一つとして組み込まれていた。それを脱却しようというのが、今回の地方分権一括法の趣旨だと思う。そうは言っても、まだ中途半端ではあるが。

その先に今、道州制の議論があるが、まだ見えない状態だ。アメリカ型の州政府みたいな完璧な連邦国家にはならないと思うが、今はその議論もまだ中途半端な状況だ。このような状況なので、増淵委員の意見は良く分かるが、ただ地方分権一括法の施行により、地方自治体の役割と国の役割を明確にしようとしてきた。極めて抽象的だが、今一生懸命分けようとしている。

今は、自治体の自己決定・自己責任のあり方を探ろうとしている最中だろうと思う。私自身、ある意味過渡期だろうと思っている。その中でも、非常に変わってきたと思うのは、今までは住民が行政に参加する「参加型」-いわゆる選挙で権力構造を作り上げ、そこに参加していく-だったけれども、行政だけで地域を運営することが極めて難しくなってきた現状において、住民が、例えばNPOのように、イニシアティブを取るようになってきた。つまり、自治の構造自身はかなり変わりつつある。現在は、自治そのものの基本理念、行政運営の基本理念を模索せざるを得ない状況にあると思っている。

(鈴木光委員)

憲法第92条でいう自治の本旨には、垂直型の団体自治と水平型の住民自治があるが、私は住民自治の部分をしっかりさせなければいけないと思っている。

団体自治と住民自治を比べると、住民自治の働きの部分が弱いので、そこに焦点を当ててほしいというのが私の1つの願いだ。

団体自治とは言っても、以前は、中央の公務員に対して「地方公務員」という言い方だった。それが2000年の地方分権一括法施行によって、中央と地方が同じレベルになっ

て、職員も「自治体職員」となったのだから、意識も大きく変わって欲しいということだ。
自治基本条例でも、県と市町村という自治体が、実際に今有るわけだから、それぞれ分けて考える方がいいと思う。自治基本条例の意義が自治の充実や意識の醸成といったそういう点にあるとしたら、県で条例を作る意味はあるだろうと思う。

(中村座長)

今の話によると、自治基本条例は誰が誰に宛てたものかを考える場合に、資料にあるように「県民が県に宛てた」ということになるのか。

(増淵委員)

鈴木(光)委員が話された考え方は理想的な考え方で、私も反対ではないが、現実の社会を見てみると、住民だけにスポットを当てていくと多々間違いが起きるということは、過去の歴史を見ても明らかなことだ。住民直接に何らかのフィルターをかけるというか、濾過装置を付けないといけないということで、アメリカの上院と下院の役割というのは分けられているのだと思う。そこに留意しないと理想論に走ってしまい、いたずらに混乱を招くだけだというのが、私の常々の考え方だ。

もちろん住民が理想的な国民であって、各人が国と自分というものの役割をわきまえた上で全ての判断をしてくれればいいのだが、現実にはそうになっていない、というところに私が不安に感じる原因がある。

(井上委員)

誰が誰に宛てた、という議論はよく学者も議論する。だが、私はあまり意味がないと考えている。

例えば川崎市みたいに「私たち市民は～」という言葉が出てくるが、日本国憲法を見ると「国民は～」「我が国は～」と使い分けしている。

条文の中で主語を使い分けており、先鋭的に「私たち市民は～」といったように、呼び掛けみたいに使っている例はあるが、個別の条文の検討に入った時に、誰が誰に宛てたのかはそれぞれ違うものであり、一つの立場に統一できないと思う。究極的には、住民が住民に対して、自分に向けて言っているわけだが。

だから、私は誰が誰に宛てたという議論は、ギリギリとやらなくてもいいのではないかと考えている。そこに縛られると、主語を巡っていちいち県か市民かと議論になってしまう。その条文ごとに誰が執行者なのか、誰が主体なのかを決めていけばいいことで、先に誰がありき、というように決めつけない方がいいと思う。

(児玉委員)

私も井上委員の意見に賛成だが、条例そのものは誰かに対する宣言ではなくて、県民や行政議会も含めた複数の当事者の合意や協定であるとの意味合いがあるので、そこでは主語は複数になると思う。

大切なことが2点あって、1つは井上委員も指摘されているように、個々の条文の中で主語を明確にしていく。その条文によっては行政が主語になったり、議会が主語になったり、県民だったり。もう1点は、これはしばしば混同されるが、「栃木県」といった場合に「栃木県」といった地域を指すのか、「栃木県庁」という「行政機構」を指すのかということで、条例の中では少し意識的に明確にしていく必要があると思う。

(中村座長)

誰が誰に宛てた条例かという意味で、資料を見た時に真っ先に思い浮かんだのは、実際に条例を作るとなった場合に、例えば「県民から県に」ということであれば、草案作りからしてかなり中心的に、県民の公募をかけるなりして作る形になるのかなと。

仮に県が作るとなれば、その辺はかなり県が中心となって住民をリードしていく形で作っていくのかなと。

(増淵委員)

現実にごちゃごちゃと我々が議論しており、県民が議論しているのではない。県や県が委託した有識者の方々と議会の代表とで議論しているのだから、作るとすれば、県が作って県民に明らかにするというようなタイプの条例にならざるを得ないのではないのか。

だから私は「県が市町村に対して」という言葉を使ったわけだ。

(児玉委員)

この場合は、検討する場であって、条例を作る場ではないので、この場で検討したとしても、行政が主体とかいうことにはならないと思うが。

(増淵委員)

さりながら、ここで具体的に検討項目がたくさんあるが、実際には審議会で答申を出すということになれば、これが原案になることは明らかではないか。

(児玉委員)

議会で議決するという意味では、議会が主体になるわけではないのか。

(増淵委員)

県が原案を提出するわけだから、県が主体のはずだ。議会は条例案の可否を論ずるだけだ。重要な条例を制定する時には、パブリックコメントなどを行うので、その際の住民参加というのは、今現在でもやっている。

私はいろいろな行政審議会の委員も兼ねているし、パブリックコメントなどもホームページで見ると、それらによって大きく原案が修正されたという記憶は今までに無い。

私の記憶違いかどうか、執行部の方で「いや、大きく修正されたことがある」という事例があるということであれば聞かせていただきたいと思う。

(高齋次長)

全部を承知しているわけではないが、パブリックコメントをやった結果、その根本にかかわるような大幅な修正が加わったということは記憶にない。

(井上委員)

だから私は、誰が誰に宛てた条例かを議論するのは、意味がないと考えている。住民の意見を反映したとしても、結局条例の制定過程では、この懇談会で答申を出したものが参考にされて、条例が制定される。

ところが、制定過程の視点から見た場合と、条文の本体を見た場合に、誰が誰にということはいろいろな見方が出来ると思う。何を視点にして、誰が誰と言っているのかを考えなければならぬ。

制定過程では、誰が何と言おうが県が主体で条例を作ることになる。そうならざるを得ない。だが、条文構造を見た時に、どうなのかと。条文構造の中で、誰が誰に対して義務づけをするのか、誰が主人公になってこうなっているのかとか出てくる。その時に、私は切り分ければいいんじゃないか、と思う。

誰が誰に宛てたと言うと、見方によっていろいろな見方が出来てしまうと思う。だから、これ自身、議論して何か実益があるのかなという気がしてならない。

(中村座長)

ただ、本日の基本理念のところと関わってくることは事実だと思う。どういう自治基本条例の理念を持っているかという場合に、誰が中心となっていくのか。

(井上委員)

条文上誰が中心になるのか、ということと、制定過程で誰が中心になるのか、というこ

とを区別していかないといけない。

(中村座長)

ここでは、条文の中身というよりは、制定過程の方だと思う。

(井上委員)

制定過程も一般的に言えば、確かに増淵委員の言うような流れになると思う。

ただ、住民をどう組み込んでいくかということによって、誰がといった主体をもっと民主的な構造に変えていくという考え方はあると思う。

(中村座長)

先程、住民参加にあっては、あまり県レベルの施策の変化に影響を与えていないという御発言があったけれども、逆に言うと、県というのはそういった住民の力を十分に取り込めていないんじゃないかという見方もできる。

その辺、市町村レベルでは、そういったことは言っていられなくて、住民の知恵と一緒にやっていかないといけない状況にあると思うが、鈴木(俊)委員のお考えはどうか。

(鈴木俊委員)

私も基本的に井上委員と一緒に、あまり誰が誰にということ考え出すと隘路に迷い込むと思う。作成する主体からすれば市町村であり、あるいは県であることには間違いのないわけだから。

ただ、それによって何を明らかにするかだとか、何を目的にしようかとすれば、それは住民が主体となって、どういう住民自治を実現していくかということだろう。

個々の条文の主語が何かと言えば、それはその条文の意味によって皆主語が違うわけだから、そういう意味では名宛人はいろいろな人だ、ということでもいいのではないかという気がする。

私どものところで条例を作った時に、そのところであまり悩んだ記憶はない。

(吉谷委員)

私は、「誰が誰に」といったことが何故資料に書いてあるのかと思う。「誰が誰に」とは、議論をするためにわざと書いたのかと思った。

条例とは、法律の範囲内で細目を箇条書きしたものだ。国は基盤だけつくる。条例を定めるということは、県が作ってそれを県民に対して「こうやって欲しい」という約束事だ。

日本人が日本という国に住んで、皆に迷惑をかけないで、きちんとした国の対面を作るための約束が法律であるし、その細目を守るのが、条例だ。そうだとすれば、わざわざ議論をするようなこういう書き方の資料を出すということがおかしいのであり、このようなことで時間を潰すのはもったいないと思う。

当然条例は県が主体となるのであって、主体である県がこれはおかしいかなと思うから、自信がないから、わざわざこのような懇談会を開いて議論させていると思う。

いずれにしても、私は増淵委員と共通の理解があるから同じ意見になってしまうが、せっかく知事が条例を作ろうと思っているのだから、出来るだけそういった誰が誰にといった議論はやめて、中身が濃く、的確なものを作る努力をしたらいい、という気がする。

ただ、こういう自治基本条例というのは、マイナーなところでやるから価値があるのであって、メジャーなところでやるのはあまり価値がない、という理解をしている。例えば、東京都が条例を作るかということ、私は一極集中の東京は絶対に作らないと思う。神奈川県がやっているのは不思議に思う。北海道や神奈川が何故こういうことをやるのかと思いつながら、やはりマイナーな県が、それぞれのアイデンティティーや特徴のあるところを出すところに自治基本条例の価値があるところではないのかと思っている。

栃木県は200万県民で、全国で15、6番目を位置しているが、そういうところが果たして必要なのかなと思う。ただ、考え方としては、県民がきちんとした生活が出来るよ

うな、みんなに迷惑をかけない幸せな生活が出来るような、そのための約束事を作るのだ、と理解して、出来るだけ入口の議論はしないで、中身に入っていった方がいいのではないかと思う。

(児玉委員)

議論を進めるため、いくつか気付いた点があるので、他の点についても発言したい。

構成についてだが、自治基本条例の中に何を盛り込むかという点において、既存の条例との整合性を図っていかなくてはならない。どう整合性を図るかという点については、この資料にも整理されているように、行政手続き条例などの統治規定との整合性、それから、人権条例のような理念を含む条例との整合性を考えて行かなければならないと思う。

結論から言うと、理念を含む条例との整合性は十分図るべきだと思うが、行政手続き等の統治規定に関する条例と、あまり細かなところまで整合性を図ろうとすると内容の硬直化を招きかねない、ということがあるので、このあたりはあまり精緻に整合性を図るところまで追求しなくてもいいのではないか。自治基本条例本体で、個々の条例を細かく書かなくてもいいのではないか、と思う。

前文についてだが、法規範性は特に無いところなので、あまり意味がない、という議論もあるのではと思うが、是非前文を作るかどうかのところでは議論をお願いしたいのは、「栃木県らしさ」ということについてだ。

どこの自治体が自治基本条例を作っても、どこの自治体にも当てはまるような条文になってしまう。自治基本条例で色を出すすると、やはり前文のところかな、という気がしており、高知県なんか「時代の転換期の偉人の輩出～」とか、あるいは川崎市の「多摩川」とか「公害問題」とか、やっぱりそれぞれの地域特性を組み込んでいます。

栃木県は、いかんせん個性の乏しい県として、逆に有名な所だから、「足利学校」とか「日光の自然」とか、そういった所も掲出するような前文を検討していきたいと思う。

(中村座長)

これまでの御意見で、重要なことは、県政において県民は主役たりえるのか、ということだ。

これに対する御意見としては「市町村レベルでいい。県政においてはなかなか主役たりえない」というものや、「いや違う、県政の主役たりえる可能性を追求しようじゃないか」というものもあり、非常に重要な論点であると思う。

今、児玉委員の指摘したことも非常に重要で、私も資料を見ながら同じようなことを思っていて、条例に穴がないようにしようとして、全てのことを精緻化しようすると、結局出てきたものは、可もなく不可もなく、特性が出てこない。

県の名前が付かない、モデルとしての自治基本条例であれば、特性が無くてもそれなりに意味はあると思う。また、条例とは特性を出すものではない、ということであれば、それまでの話だが。

栃木の自治基本条例なのだから、今言ったように、もっと栃木のPRというか、誇れる点というか、高らかに謳い上げるような記述を全面に押し出す必要があると思う。

全てに瑕疵がないようにやっていると、結局全国と同じような自治基本条例になってしまう。神奈川県も御苦労されているようだが、結局目配りするところがいろいろあるので、その辺苦労されているように見える。

もちろん条例には、解決すべき課題も整理することとなるが、ポジティブな点を前面に出すような形で行くべきではないか。条文のように切れ切れの項目の羅列ではなく、活字で記述式に謳いあげるような、そういったものがあってもいいと思った。

(井上委員)

条文上、色が出てくるのはやっぱり前文だ。

児玉委員が言うように、前文は法規範性が無い。条例の本文に入ってくると、約束事ということなので、かなり堅苦しくなってしまう。ところが、前文は憲法にもあるが、かな

り叙情的に書ける部分である。ということは、一番色が出やすい。栃木県という特徴とか、あるいはアイデンティティーが出せる部分でもある。

(吉谷委員)

条文に色を出すのは無理だし、出す必要もない。

井上委員が言うように、色が出るのは、前文だけだ。だから先程言ったように、小さな単位ならばアイデンティティーがあるから価値があるけど、大きくなるとカラーを出すのは難しい。

私は、栃木県という名前が書いてあればいいし、前文では「日光」とか書くことはあるかもしれないが、それ以外のところでは必要ない。

この前も新聞に「どこにあるのか栃木県」と書いてあった。存在感のない県だと関西から見ればそう言われる。しかし、「日光」というと分かってもらえる。しかし、我々から見て、鳥取と島根のどちらが地図の右か左か位置関係がよくわからないのと同じだ。群馬と栃木も同じようなものだ。

だから、栃木の特徴を条文の中に入れよう、というようなことは無理だから、特徴あるいい前文を作ればそれでいいと思う。

(中村座長)

基本理念のところだが、前文だけに止めるのか、随所に盛り込む余地があるのではないのか、とかいろいろと可能性は考えられるとは思ふ。

このことは、栃木県とは何か、ということにも戻ってくると思うが。

お話を聞いてて思ったのは、栃木県民以外の人たちが栃木をどう見るかということは大切だが、栃木県の人たちが栃木をどう見るかと考えた場合には、これは単なる印象の問題なのか。高校野球とか県の単位で郷土意識だとか、あるいはアイデンティティーに近いような愛着というものもあると思うのだが。

皆さんにお聞きしたいのは、市町村重視ということ、何もせずに33の市町村が集まって、自然に栃木県の一体性が形成されてきたものなのかということだ。やはり、そこはただ集まっただけではない、栃木県としての独特の魅力があるからこそ、人々が「栃木、栃木」と口にするとすると思うのだが。

(増淵委員)

大変残念なことに、両毛地区、県央地区、県北地区とでは全く意識が違う。

行政的に都道府県を設置する時に、「栃木県」と言われたから「栃木県民」だと言っているにすぎない。隣に座っている足利の人などは栃木県民という意識が薄い、と本人も言っている。那須の方の人は那須の国の人だと思っているし、栃木県民だと自覚しているのは、宇都宮の人間ぐらいだと思う。それが栃木県だ。

他の県でも同じだと思う。違うのは富山県と石川県ぐらいだ。富山と石川は、国が1つの県にしたものを、「富山と石川は違うんだ」ということで、都道府県制施行直後に2つに割れた。そういうことが栃木県では起きなかったが、「別にお国が決めることで、我々は関係ないよ」というのが、県民意識なんじゃないのか。そういう意識が、ずっと続いていると思う。

だから、児玉委員が言うように、前文で県民意識を高めるような文章にしよう、というようなことは、私も珍しく児玉委員と意見が一致している。

(井上委員)

増淵委員の意見は良く分かる。

例えば、岩手県を見たら、南部と津軽とがある。明治政府がスパッと切ってしまった。関東地方もそうだ。私の住んでいる神奈川県も、相模と武蔵が線で切られてしまった。伝統や地域性も違う。

県境の線引きは難しいが、当時としてはある意味やむを得なかった。要するに、人口規

模と面積を標準的なもので切っていったから、ああいうふうになった。

そういう意味では、一つの県民性を打ち出すのは難しい。しかし、切られたのはしょうがない。だったら、何かここで打ち出していくものを作り上げていかなければいけない。

ある意味では、まだそういった歴史的過程にあるのかもしれない。

(中村座長)

県として一体性に向かっていかなければならないこともあると思うが、違うことも魅力になりうるのではないかと思う。

私も宇都宮に14年間住んでいるが、何が栃木の魅力かという、違いがあるからだ。市町村合併に対する対応を取ってみても、それぞれの住民の向いてる方向が違っていたりする。県南と県北では別世界のように違うといったところに栃木の魅力がある。

自治基本条例の前提として、そういう部分を全部一体感だけで括るというやり方だけでなく、多様性を謳うといったことも必要ではないかと思う。

(鈴木俊委員)

栃木県民だという意識を持つのは、やはり県外に行った時だ。

私の学生時代のことを考えてみると、「私は栃木県民だ」と思うと同時に、人から「あなた、どこだ?」と言われた時に、これはひがみかもしれないが、宇都宮の人は「宇都宮市」と言えると思う。私が、「大平町だ」と言ったって、県外の人には、「どこだ、それは?」ということになる。だから、最初に「栃木県だ」と言う。

やはり、外に向かった時に「俺は栃木県民だ」と思うと同時に、中にいる時には、先程増淵委員が言われたように、あまり栃木県民同士の中では感じない。

感じるのは選挙区。例えば衆議院4区などは、私の所のように南の西に近い所から、真岡や芳賀までが一緒にさせられているわけだ。そういう一緒の選挙区になって、初めて「茂木とか芳賀とか県の東部もあるんだな」という感じがする。だから、普段地元で暮らしている時は、正直「県民だ」という意識は持たないような気がする。だからこそ、児玉委員が言われたように、アイデンティティーはしっかりと植え付けるべきだ、と。愛国心ではないが、愛県心を謳うことが必要だと思う。

(鈴木光委員)

そういうことは大切だと思う。一番影の薄い県とか言われて、地図で分からない方から数えて、下から2番目、そう言われている。

確かに前文のところは、栃木県の良さをPRする大切なところだ。

しかし、今回の条例では、住民自治や子供から大人、さらに外国人を含めた県民というものをいかに位置づけるかが大切だと思う。何回も言っているように、個人が自分のことをしっかりやるという自立。その上で、補完性の原理で、自分たちの出来ないことは自分たちの選んだ議員さんや議会にやってもらう。まずは、自分のことをきちっとやる「自治」ということを条例制定に向けてはアピールすべきだ。

行政は垂直型になっているわけだが、団体自治もしっかりやってもらう。

今回、語るべきはやっぱり「自治」の部分であって、ここをきちっと語らないとまずいと思っている。

アイデンティティーというか、栃木県らしさを語るのは、前文のところでもいいと思う。

自治基本条例は、本当に必要だと感じている多くの市町村で作られているし、県もこういう組織を作り検討しているわけだから、自治ということをきちっと県民にインプットすることが大切だと思う。

(児玉委員)

栃木の自治ということだが、正直なところ私は栃木の自治意識は高いと思えないし、一体感もあるかということ、どうなのかわからない。

ただ、歴史をふりかえって見ると、必ずしもそうは評価出来ない。

例えば、田中正造が谷中村の廃村に抵抗したように、あるいは明治初期は自由民権運動が非常に盛んだったこともあり、かつては自治意識は高い地域であったと思う。

市町村重視という考え方を一番最初に行動で示したのは、田中正造であると私は思っている。そういう意味では、段々と変容してしまったとも思う。もう一度、再評価するとうか、原点を見直すべきである。

(鈴木光委員)

全国でNPOが盛んになってきている。

今、足利では「足利友愛義団」が目立っている。最初の社団法人ではあるけれども、昔の旦那衆、企業経営者が芸者遊びなど文化も創ったが、明治の中期に身銭を切ってインフラ整備をやった。そんな取組が他の地域になかった時にやり出した。

田中正造で言えば、CSRというのが今はあるが、百年も前に「公益を知らぬもの、経済を知らぬ」と、演説で言っている。ということは、金儲けをしようとするものは、まず公の益を考えないとだめだと言っている。また、取組が外に伝わっていかないとだめだし、また、コンテンツはあるのだから、外に発信できるデザインファームみたいなチームをつくって、発信していった方がいい。

(増淵委員)

栃木県の歴史の話が出てきたが、那須疏水も地元の有力者がお金を出し合って作った歴史がある。現在は住民自治が後退して、戦前は道路をつくるのも土地は地元で無償で提供し、労力も無償で提供し、指揮監督だけを行政が行った。むしろそういった観点では、自治は後退しているというのが現実の姿だ。

そういうことも知りつつ、住民自治条例というものを考えた時に、本当にそこまで自治について突っ込んだ議論、理解を県民にしてもらえるのか。とてもそこまで県民の理解がいかないだろうな、と思っているため、条例には消極的にならざるを得ない。

(鈴木光委員)

私は逆に、そういう状況であるからこそ自治というものをきちっと考えていかなければ、と思っている。

自治基本条例は、まちの憲法と言われている。地方自治の本旨である団体自治と住民自治のうち、住民自治の仕組みが実質的に検討され、最高規範性があるということになれば、実質的にも憲法になるのだろうけれども。

自治が後退している今だからこそ、一人ひとりが自立して、そして協働ということになっていく。そのようなことをきっちり県民に対しアピールし、条例を作る段階から県民が参画する必要がある。

(増淵委員)

戦前は政府の力も弱かったし、住民たちが自分でやらなければならなかったことが多かった。今は行政が担っているが、住民がそういった役務に携わる方が国全体として効率的かどうかという観点があったからだ。

(井上委員)

増淵委員の意見を補強すると、高度成長期で、例えば美濃部都政などで、ともかく福祉ありきで、住民にサービスをすることが最善の施策だとなってきた。

もちろん良い部分もあったが、あれから各地方公共団体がばらまきを始めたという部分もあった。住民の欲しいものは、国あるいは自治体が何でも揃えてあげることが最善であり、住民に、あらゆることは国がやってくれると思いきませた側面がある。

ところが、夕張市のように破綻してしまった時に、初めて自分の自治体を意識することになる。逃げる人もいるが、残っている人はその自治体を守らなくちゃいけない、と強烈に意識する。それは何故かという、自治体が何もしてくれなくなったからだ。

今までは、そういう意識に国も我々も欠けていたかもしれない。「あなた方がもっとやらなければいけないですよ」ということを、もっと意識させる必要がある。「あなた方の欲しいものはあげます」という時代が、ずうっと続いてきていたが、財政破綻になって、ここでやっと「みなさん、考えてくださいよ」となってきた。

今までこのような時間が長すぎた。そういう意味では、行政も責任がある。住民が好んで、考えることを放棄した、ということではない。そうさせてしまった、という側面はあると思う。

(一木委員)

私も長年学校にいたが、昔から生徒心得というものは、どこでも同じようなものが作られていた。しかし、子供達の発想によって生徒心得をつくる動きが出てきて、実際に子ども達によって作られると、例えば「遅刻をすべきでない」という約束にしても、自分たちが作ったものは、自分たちが守らなくちゃいけない、ということで非常に良く守られるようになった。

現在の地方分権の流れからすると、条例にしても、県から一律の基準や規定を住民に示すのではなくて、住民が参加して作ることがいいのかな、という感じをもっている。生徒心得の例を見ると、自治基本条例を作るのも有る程度そういう方向にいかないといけないのかな、と思う。

生徒心得も、生徒達に作らせると、各学校の特徴が出る。印刷したようなものが配られるのではなく、その学校の特徴を活かしながら伝統を守ろうといった考え方が根付く。こういう流れがこれから主流になるのかな、という感覚を持っている。

(鈴木光委員)

作り方の話だが、例えば高知市がまちづくり条例というものを作っている。ものすごく良い条例だ。公募をかけて市民が集まって、ワークショップなどは2年間で50回やった。その間、いろいろとやりとりをするわけだから、毎日のように市民が関わっている。その後は、みんな疲れ切った状況だった。それを県レベルでもやろうということだったが、頓挫している。

そこまでやらなくても、トップダウンということではなく、県民が出来るだけ参画し、いろいろな場面で関わるような作り方をする必要はあるだろうな、と思う。

(増淵委員)

一木委員に質問したいのだが、学校単位で特徴を出すことは出来るとしても、どの位のスケールの集団まで特徴を出すことが可能か。

(一木委員)

統一的にやろうとすることは、どだい無理なので、各学校の特色を活かすという場面を考えると、市町村単位までかなと思う。

(増淵委員)

その点が問題だと思う。県が条例を作って特色を出すということになれば、他県に比べての特色だ。そうすると、細かいことまで決められないような気がする。住民自治という観点に立つと、各々のグループなり市町村なり、認識を共有できる小さな単位での考え方が数多く出てきてしまって、それを1つにまとめるというのは、現実には至難の業なのではないかと思っている。

(中村座長)

一木委員が言っているのは、まとめる必要はない、ということか。

(一木委員)

県としては、方向性を示す程度でいいだろう、と。後は各市町村に任せないと、特色が出ないのかな、という気がしている。

(増淵委員)

それは、県教育委員会で生徒心得については、「各学校で独自に作りなさい」という指導があったということであり、今回条例を作る県の立場としても、県教育委員会の立場と一緒に、ということか。

(一木委員)

そうだ。

(鈴木俊委員)

今、一木委員が言われていることは、作り方というか、誰が作るのかということだと思う。

それを県レベルの自治基本条例に当てはめるならば、それは我々がこうやって偉そうに言わせてもらっていることを、県が参考にして、原案を作り、せいぜいパブコメ程度をやって、「これが自治基本条例ですよ」ということになるのか。

それとも、県民の中から策定委員のような方々を選ぶなり、それを市や町レベルにおろして、「それぞれの所で県のこういうものについて検討してみてくださいませんか」というようにお願いすることになるのか。

つまり、作り方に関しては出来るだけ県民の広い意見を反映したものであるべきだと理解している。県が条例を作ることを前提に、どういうふうに作っていくか、という時には、この我々の意見だけで作るというのは、危険じゃないのかなと思う。パブコメだけでも足りないような気がする。

(児玉委員)

自治基本条例だから、県民が主体となって作るのが理想であって、そこに誰も異論は無いと思う。

もっとも、増淵委員が指摘するように、200万人の県民すべての意見をまとめるなんてことは出来ない。県民主体といっても、フィクションというか、現実的ではないんじゃないかというのは、その通りだと思う。

確かに、パブリックコメントをやっても限界がある、ということを私たちは知っておかなければいけないと思う。ただ、私はそういった中でも県が自治基本条例を主体的に作っていく意味がある、と思っている。200万の県民を巻き込むのは限界があるにしても、実際には市町村とか議会とか、県政運営で重要な団体があって、そういった所をまとめていく作業に注力することも必要であると思う。

(増淵委員)

冒頭に私が申し上げたように、県はアメリカの上院のような役割を果たすのではないのか。市町村の意見を集約するぐらいが本来の業務であって、県が県民に直接語りかけるといことは、理想論であっても、現実的には無理で、それは下院にあたる市町村にやってもらう方がいいのではないかなと思う。

(鈴木光委員)

御意見の趣旨は良く分かる。

しかし、県には、努力するというベクトルは出してもらうことが必要だ。私は、市町村レベルよりもアバウトな感じでもいいから、ベクトルを1本出す必要があると思う。

我々が市町村に出て行ってシンポジウムをやるなり、そこで県民からの意見を吸い上げるなどは、ベクトルにかなった方向だと思う。市町村だけの意見を取り入れるわけではなくて、バイパスみたいなものが必要だ。

議会に関して言えば、多少誤解がある言い方かもしれないが、かなりの有権者から選ばれたということについては裏打ちがあるが、それだけでは白紙委任をしたことにはならない、と県民は思っている。だから住民投票などのバイパスもどんどん作り上げているのだと思う。

だから我々も作る段階において、いろいろな所に出て行って県民と話をする、意見をくみ上げる努力をすることが出来ないかな、と考える。もちろん200万人全員とはいかないにしても。

(増淵委員)

鈴木(光)委員の考え方が、ちょっと誤解があるのではないか。

選挙で選ばれるということは、その任期に限って、基本的に白紙委任ということだと思う。知事を選ぶということは、選んだ県民が4年間白紙委任をするということであって、議員を選ぶということは、選んだ県民が自分の発言を議員に4年間白紙委任するということであって、その4年間の活動を見て、次の選挙でまた選ぶか、他の人を選ぶかということだ。基本的には白紙委任である。

そういう現実に対して、間接民主主義の原則に対して目をつむっているから議論がおかしくなっているんだ、という自覚を持って私は議員をやっている。

私みたいな考え方の人間ばかりではないかもしれないが、私は基本的に白紙委任だと思っている。

(中村座長)

議員にとっても、民意を吸収するというのは、一番の基盤だと思うが。

(増淵委員)

もちろん白紙委任だが、4年前に約束したこと、住民から指示を得たことについて、全く修正も加えず、全く4年間意見も聞かず、ということではなくて、基本的には白紙委任だが、自分の生き方・考え方に間違っていることがあるかどうかということについては、常に住民の声に耳を傾けるということである。それは議員になって議員の立場でそういう態度をとるということであって、有権者が「白紙委任じゃないんだ」と言うのは、全くの間違いだ。

(鈴木光委員)

投票の時点で白紙委任と言え言えるかもしれないが、時代の変化がかなり急激になっていたり、その時に見えていなかったところ、例えば住民の自治とかいろいろなことが出てきている。だから直接住民投票をやるようになったり、課題の変化が急激なので、議員でも住民のニーズなどが見えていない部分もある、ということになったりする。システムとして、有権者全員に投票権があって、白紙委任に近い状況であるかもしれないが、白紙委任できない部分も出てきているだろうということだ。

(児玉委員)

今、現実的には白紙委任の状態なのかもしれないが、自治基本条例の中で、県議会議員の責務をどう規定するかによっては、そのような意識も変わってくるかとも思うが。

(増淵委員)

議員や議会については、地方自治法という上位法で決まっていることだから、自治基本条例で決めても、拘束することにはならない。

道義的に考えるということであって、法的には全く拘束力はないはずだ。

(児玉委員)

法的には拘束力がないとは思いますが、これから先の議論の中でそのような内容についても

詰まってくるという気がする。

(吉谷委員)

パブリックコメントは、あまりやりたくない。議会があるじゃないかと思う。

議会があって、市があって、市民がある。県もそれは同じで、議会が最高決議機関だ。知事が何をやるうとしても議会を通らないと出来ないし、市長である私が何かしようとしても同じだ。

パブリックコメントをすると、たくさん意見が出るだろうと期待する。ところが、せいぜい意見が出て、数件だ。その中で参考になるというのは、ほんのわずかだ。

パブリックコメントをすることによって、民意を問うた、ということだろう。原則は議会制民主主義なんだから。

最近、いろいろなところで自由闊達な意見が出る。オンブズマンなどの意見も慎重にとらえないわけにはいかない。マスコミ等にも話題を提供する。しかし、議会がしっかりしていれば、何もいらぬ。

増淵委員の白紙委任というのは、極端な話かもしれないけれども、選挙で評価されて当選するのだから、白紙委任というの、当たり前とも遠からずかなとも思う。

いずれにしても、議会が一番大切な存在なんだ、という認識に立って、こういう条例も作る必要があると思う。

ましてや、条例が議会をしばる、なんてことは慎重にすべきである。何のために議会制民主主義が明治時代から続いてきたか、ということを考えなくてはならない。

(鈴木俊委員)

今の御発言には、小なりと言えども行政の長として反論せざるを得ない。

議会が重要であり、それが民主主義のルールであって、そのルールに則って最終的には、その行政体の重要な部分の意思が決定されていくということは、そのとおりだ。

しかし、それ以外のルートを持つてはいけないのか、ということだと思う。

つまり、我々としては、いろいろな民意を知りたい。それを知るために、パブコメとか、最終手段としては住民投票があるのだろうが、いろいろなルートから住民の意思というものをくみ上げたいし、またその人達に意見を発表する機会を与えるルートがあつていいわけで、そういうものを経て、最終的には議会に決めてもらうということだと思う。

そのルールを踏み外すわけではないのだから、「議員がいるんだから、いいんだ」という意見には反対だ。

ネーミングはいろいろあるが、住民懇談会を各市町村で実施していると思う。大平町でも「まちかどトーク」と言っているが、町内10カ所で毎年懇談会をやる。その時に、議員の皆さんはオブザーバーということで、地元の議員が中心になって参加をされる。議員から聞こえてくる声は、「あんなことは、本当はやることはないんだよな」と。「俺たちが地域の代表なんだから、行政が住民の所に行って聞いているんじゃないんだ」という声が聞こえてくる。

しかし、地方自治体の長は議員同様、直接選挙によって選ばれるわけで、市長や町長も住民の代表だとも言えると思う。だから、行政が地域で住民の声を聞く時などに、議員にも発言してもらえればいいし、あるいは行政と議会との共催でもいい。

だから、言いたいことは、いろいろなルートがあつていいと思うので、あまり「議会があるんだから」と言うのは、私は違うと思う。

(増淵委員)

考え方が混乱しているんだと思う。

首長が市民に耳を傾けるのは、大賛成だ。先程言ったように、4年間の任期に限って白紙委任され、全権委任を受けたものであつても、自分の考えに過ちがあるかどうか、常にチェックをするために住民の声を聞くということは全く大賛成だし、そうあるべきだと思

っている。

しかし、そこに議員が参加するとか、議会が共催するとかいうのは全く別の話で、議会と執行部を混同している話だ。必要があれば、議会は議会でやればよい話だ。

鈴木（俊）委員も県議会議員時代に、自民党の青年部で町かど相談室みたいなものをやったと思う。そういう形で、議会は議会で、執行部は執行部でやればよい話だと思う。

私は、出来る限り有権者の声は常に聞いているつもりだ。

（鈴木俊委員）

そのとおりだと思う。私も本来は議会は議会でやればよい話だと思う。

（鈴木光委員）

普通の投票というのは、特定争点について、住民の意思を反映するものではない。もちろん、最大限の尊重をしなくちゃいけない、ということだが。

県民の位置づけに話を変える。

議員は、有権者で二十歳以上の人から選ばれているわけだが、投票出来ない子供や外国人は投票行動の中で声は反映できないが、住民として生活している。

いろんな声というか、ルートがあると思う。

具体的には、札幌市の自治基本条例の中には、市民や議会、行政の規定の他に子どもも入っている。時代の変化がある。バイパスというか、小さい声もくみ上げなくてはいけない時代になっている。

（増淵委員）

選挙で選ばれる、ということは、選ばれた者がどういう態度をとるか、ということだ。

極端な話、ヒトラーも民主主義の政治の中から生まれてきた人間だし、アメリカの大統領が4年間を2期、というのは経験の中から生まれてきたことだ。

私は、議会制度は民主主義の中で一番優れた制度だと思っている。

あとは、選ばれた人間、選ぶ側の双方だが、どういうふうに自覚をするか、ということが問題であって、制度そのものを否定するような条例や規則は大反対したい、と思っている。

県民や市民の声をくみ上げるといことは、大いに結構だが、これまで積み上げてきて、一番この議会制度がいいとなっている。現在の執行部と議会の体制。それに対して、直接的に、法律的に制限するような条例は、逆に悪い結果を招くのではないかと思う。

執行の長たる知事が耳を傾ける、県民の代表たる議会が耳を傾けるというのは、大いに結構だし、むしろ我々にとっても、県民が多くの意見を言うてくださることはありがたいことだが、それが県民の権利なんだ、新たな権利なんだという考え方に対しては非常に疑問を持っている。

（児玉委員）

今の一連の議論は、民主主義の中で伝統的な議会制民主主義を重視するか、あるいはパブコメを含めた現代的な多様なバイパスを広く認めていくか、という話かと思う。

（増淵委員）

議会制民主主義を否定しないのであれば、大いに結構だ。

その辺のところを確認しておかないと、議論が出来ない。

（児玉委員）

それを確認する必要はあると思うし、この先の県政運営の課題を検討するところでもう少し議論していくことになると思う。

（増淵委員）

これまで懇談会を3回やってきて、議会制民主主義が原則であるとの確認をうかつながらしていなかったため、申し上げた。

(児玉委員)

条例は必ずしも行政をコントロールするためだけに作るものでなく、広く県や県民や議会等の守りごとを決めていくために作るものだと思う。

それは、議会を縛るという趣旨ではなくて、それぞれの役割をはっきりさせていくという意味で、行政だけに向けられているわけではないと思う。

(亀田委員)

自治基本条例に期待するものとしては、ベースにはとちぎのブランド力を求めたいということだ。

栃木県は関東で面積が最大で、とても住みやすいし、豊かでもある。

企業の経営理念として考えてみても、自治基本条例では、栃木県のブランドとして変えないものは、きちんとその中に規定していくことが必要だと考えている。

(鈴木俊委員)

資料を読んでいると、理念と目的との関係が不明確だと思う。

資料を読むと目的が先にきて、次に理念がきている。理念を実現することが目的なのは、と思うし、目的を実現していく上での心構えが理念なのでは、とも思う。この辺も次回議論していきたい。

以上

(中村座長)

今回は、今回の点について事務局に整理させ、本日の論点の部分についてももう少し議論を行いたいと思います。

県民についても議論に入っていきたいと思いますので、県民の権利に関する資料等についても同様に整理願います。既存の権利だけでなく、新たな権利についても整理して、きめ細かい資料を用意するようお願いいたします。

次回の開催については、新年度になってから事務局で日程調整することとし、この場では決定しないということをご了解いただきたいと思います。

本日の懇談会を終了いたします。誠にありがとうございました。