

第4回とちぎ自治基本条例（仮称）検討懇談会議事録

西須政策調整監

ただいまから、第4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。

今日は、吉谷委員がご欠席との連絡をいただいております。また、和田委員におかれましては遅参する旨の連絡をいただいております。

私は、本日の進行をいたします総合政策課の西須と申します。よろしくお願いいたします。

まず、お手元の資料の確認をさせていただきます。

資料確認

次に、事務局に異動がございましたので、自己紹介させていただきます。

事務局自己紹介

それでは、中村座長に進行をお願いできればと思います。よろしくお願いいたします。

中村座長

今日は、基本理念のうち、前文の位置づけ、そして「県民」について皆さんに議論していただきたいと思います。

前回2月の議論を踏まえ、最初から今まで積み上げてきた「検討の論点」「論点に対する考え方」について、事務局から説明をお願いします。

高橋総合政策部次長兼総合政策課長（以下「高橋次長」）より、資料1について説明

中村座長

今説明があった資料についてご意見をいただきたいと思います。

それでは、意見がなければ、早速今日の議論に入ります。今回は、基本理念について、前回積み残した論点について議論したいと思います。また、その後は「県民」というキーワードで議論していきたいと思います。恐らくこの議論が今日の中心になってくると思います。

まず、基本理念と目的との関係について事務局が調べましたので、資料説明をお願いします。

高橋次長より、資料2について説明

【以下、意見交換】

中村座長

資料13 ページあたりは前文、目的、基本理念の定義だが、条文上の役割はこのようなものであろうということである。鈴木委員いかがか。前回の議論を受けて整理してもらったわけだが、それぞれの関係についてはこれでよろしいか。

鈴木（俊）委員

こういうことか。理念と比べると、特に目的は少し具体的に書かれることが多いかと思う。大きな流れで考えると、前文で条例を制定するに至った背景や決意が述べられ、それに基づいて少し具体的に記述されるのが基本理念だと思う。目的になると、それ以降の条文に何が規定されているかを具体的に触れる、そんな流れになっている気がする。お互いが非常に密接に結びついているので、はっきりいえば同じようなことが繰り返される感じはする。

中村座長

確かにそれぞれ交錯している。今の鈴木俊美委員の理解だと、前文がきて基本理念がきて目的かなと思うが、他県の例等を見ると、順番は前文がきて目的がきて基本理念だったり、あるいは前文の中に基本理念や目的に相当するものが織り込まれるケースもある。この辺のところは、そもそも基本理念として条文を置くべきか、あるいはもう少し踏み込んで目的とか基本理念はどのような内容になるべきか。雑駁でいいと思うが、置くとしたら目的や基本理念はどのような規定内容になるべきかについて補足してほしいと思うがいかがか。

井上委員

内容に入る前に、まず一つは、私も立法面で随分条例の策定にかかわってきたので一言言わせていただきたいが、一般的にいうと、前文、目的、基本理念という順番である。

実定法の学者の中では前文は余り好まれない。前文は飾りにすぎないではないか、という言い方をする人が多い。法律や条例が法規制を伴うものだという言い方をする学者は、前文は実定法としては余り意味がないではないかという意見だ。ただ、一つは最近のはやりという面もあると思う。基本条例的なものについては、最近特に前文を入れる傾向があって、格調を上げる、格式を上げるという意味合いもあるかと思う。また、前文の中に基本理念を入れることがままある。ただ、基本理念というのは、実定法の中で落とし込んで、法としての中身を持つようなものとして扱うことが一般的。だから基本理念はだいたい条文に落とすというのが一般的だと思う。ただ、基本理念が羅列するほど挙げるできない場合は、前文や目的規定に入れて、規定しないケースもある。そういう意味では、基本理念を規定として定めるのは、掲げるものがどの程度あるかによってくると思う。また理念の内容の重さが、目的規定や前文に潜り込ませる程度の軽いものであれば規定しなくてもいいのだろうが、重いものなら基本理念として個別条文を立てるのが一般的だと思う。

ただ、前文は、自治基本条例が自治体の憲法と称されるものであるとするなら、一般的には置かれるかなと思う。とりわけここでは、制定の背景や経過、栃木県のアイデンティティーといったものが一般的に述べられることになると思う。

次に目的は、制度自体の目的と、条例自身がどういう中身を持っているかを若干紹介するということだから、目的と基本理念で重なる部分もあるが、規定を設ける趣旨としては違っていると思う。

ただ、今、鈴木委員が言われたように、かなり重なる部分もあると思う。その意味では、一般的には前文、目的、基本理念は、この種の条例では置かれることになると思う。まだ栃木県では、条例の必要論に決着がついておらず、条例の型が決まっていないので、ごく一般的に今、各県でやっている条例を想定するなら、そういったことになるかなという感じがする。

鈴木（光）委員

前文はそういうことだと思うが、その後の目的と基本理念をどのくらい書き込むかは、かなりオーバーラップする感じがする。大きく言うと二つあると思う。一つは、県政は県民の信託に基づくという信託論がある。政府は市民の信託のもとに運営されるということだ。国の信託内容が憲法、自治体の信託内容が自治基本条例だと思うので、そういう意味では市民の信託に基づく県政を行うことが理念であるということだ。

もう一つは、議会とか行政サイドが市民によるまちづくりにきちんと取り組むということ、簡単にはその2つくらいの理念を念頭に置いて、後はどのくらいそれを書き込むかということだと思う。

中村座長

信託等は基本理念の中に入るのか。目的はもうちょっと具体的になるということか。

鈴木（光）委員

そうだと思う。かなり書き込むことになると思うが。

井上委員

一般的に、目的というのは、「この条例は、何々について定める。住民の福祉、住民参加もしくは協働という行政の基本理念を定め、もって住民福祉の向上を図ることを目的とする」などという言葉になるのだろう。端的に言えば、他の条例とあまり異なったものにはならないと思う。その中にいかに栃木県らしさを出せるのかということだと思う。だから、今、鈴木委員が言った「信託」という言葉も、どのように重きを置くかということを考える必要がある。基本理念の中で「信託」という言葉に重きを置いて入れていけるのか、目的に入れるのか、ということもあるだろう。

中村座長

目的、基本理念という順番はやはり意味がある。今、井上委員が言われたように、目的の中で基本理念をうたうことが場合によっては出てくるわけである。北海道の例を見てもそうだ。

井上委員

自治基本条例は、自治体運営のルールを定めるものであるため、定めたことによって、基本条例が何を目標しているのかを示すということになる。その背景として基本理念がある。だから基本理念はもっと高次のものになると思う。立法技術的には、この条例は何々について必要な事項を定めるということになる。条例制定の中身を部分的に紹介することはどんな法律でも条例でも必ず出てくる。だから基本理念も目的の中に規定される可能性はあるのではないかと思う。

中村座長

いずれにしても、前文や目的はともかく、基本理念で何を規定するのが非常に大切になってくる。今それぞれの委員からお伺いしたが、この点についていかがか。

児玉委員

自治のあり方を明らかにすることがこの条例の目的であって、自治のあり方を具体的に述べたものが基本理念になると思う。いわゆる理念型の条例であれば自治の基本理念を明らかにすることが条例の目的であるという話になるし、手続型の条例であれば、自治の基本理念のほかに、基本事項及び重要な手続を定めることがこの条例の目的である、という書きぶりになるだろう。理念型の条例をつくる場合は、条例の目的と理念の部分が峻別し難くなってしまふ。

いずれにしても、目的のところをどうするかということよりも、基本理念を具体的にどう書き込んでいくかということの方が重要だと思う。

中村座長

他にいかがか。個別の規定内容、各論的なことを検討する中で、また基本理念に戻ることについていいか。これから「県民」の議論に入っていきたいと思うが、基本理念についてはいかがか。皆さんの中である程度見えてきたところはあると思うが。

増淵委員

テクニカルな面について、専門家の委員のご意見をおうかがいしていたが、今まで、いろいろな条例、法律制定の数限りない蓄積があるだろうから、一つの条例をつくるに

当たって、前文、目的、理念はおのずから形があるのではないか。それと全く違ったものも、またおかしな印象を受けるのではないかと思うので、常識的に考えればよろしいのではないかと思う。

中村座長

形としては、全国同様ということだが、文面は、栃木県が何を指すのかと栃木県の自治の内容は何なのかということだろう。そういったことを詰めていくためにも、個別の規定内容を検討していく中で引き続き細かく精査していくということだろうか。

児玉委員

1点留意しておかなければならないのは、「自治」といった場合、「住民自治」と「団体自治」ということが繰り返し述べられているが、そのどちらに重きを置くかは一つ重要な視点かと思う。住民の自己統治、民意の反映という民主主義的な観点か、地方自治の自律、権力の分立という自由主義的な観点のどちらを重視するのか。民主主義的な観点からは県民の県政参加が重要になってくるし、自由主義的な観点だと県民の権利擁護や利益確保が求められる。住民自治と団体自治、民主主義と自由主義をどう理解していくかということ、頭の片隅に置きながら検討していくべきではないかと思う。

井上委員

もう一つ、今、基本理念について議論をしているが、何の基本理念なのか。条例が求める基本理念と言うと一般的にわかりやすいが、自治そのものの基本理念を言うのか、条例を定める基本理念を言うのか。条例は、栃木県政の基本的な行政運営のルールや手続を定めていくことになるかと思う。とすると、行政運営に当たっていく上での基本理念なのか。「何の」ということを頭に置いて議論を進めた方がいいと思う。

つまるところ、最終的には自治の基本理念みたいなことに落ち着くと思うが、ただ、基本理念といっても、そこに「何の」という疑問符がついていないと議論が拡散するような気がする。

中村座長

自治の基本理念ということか。ただ、極端にいうと、東京都の自治と栃木県の自治は違うし、神奈川県と栃木県の自治は違うから、栃木県が持つ自治ということだろう。そのあたりは難しい問題であるが、他にいかがか。

それでは、今日の議論の中心である「県民」の議論に入りたいと思う。「県民」というキーワードについて皆さんの受け止め方は違うと思うが、まず、事務局から議論のたたき台として資料の説明をお願いします。

高橋次長より、資料2について説明

中村座長

「県民」の定義と範囲について、ご意見をいただきたい。お手元のB4版縦の「検討の論点」を我々は羅針盤として検討を進めている。今日、我々は2の(2)に位置しており、「県民」の定義に関する事項を検討している。これを見ると、「県民」を条例ではっきり明らかにする必要があるのかもしれないということも論点として出てくる。だから、県民について定義することを前提としての議論ではなくて、そもそも「県民」について定義を定めること自体が自治基本条例において必要なのかどうかということも含めて、皆さんの経験等からぜひ意見を出していただきたい。今、事務局から説明があったように、これはなかなか難しい問題だと思う。

私から質問がある。23ページの資料の大平町自治基本条例には明確に、「区域内に住所を有する者」とある。これについてはいかがか。

鈴木（俊）委員

議論はあった。私どもの「町の区域内に住所を有する者」の「者」というのは、自然人だけではない、法人も含めた「者」ということだ。それから、住所があればいいということなので、外国人も当然入っている。そのすべてを含む意味でシンプルにこういうことでいいのではないかということになった記憶がある。自然人だけではないと理解していただきたい。

中村座長

具体的に考えた場合には、自然人であれ法人であれ、そこに勤務している者で、住まいが大平町以外の人はいらないということか。

鈴木（俊）委員

そういうことになる。住所を有しない者は入っていない。

中村座長

いろいろな切り口があると思うが、いかがか。

井上委員

まず議論に入る前に、私から、立法的な意味で定義規定の意味合いを、大変僭越だが解説したい。定義規定というのは、法規的に紛れもない解釈を明確にするために置く。従って、「県民」という言葉を定義しておく場合、一般的には定義された県民の権利、自由を制限し義務を課すような法規制を持つものとなる。法規制は単なる条例とか法律という意味ではなく、行動を制限したり、義務を課したりする権利制限、義務附加をする場合には、その対象となる人を確定しなければいけないということだ。なぜ情報公開条例では「県民」を定義したかということ、その権利をだれに与えるかという問題があったため、権利を与える人を確定したわけである。そのような意味で定義規定を置く。だから、定め方の内容によって、ほかの条例ではここまでにしよう、ほかの条例はもっと狭いとか広いということでもいい。

例えば、一般的にいえば、義務を課したり権利を制限したりするような場合は、強度が強ければかなり狭めた県民の範囲に思う。刑法などがそうだ。刑事法の分野は客体をきちんと定めないとだめである。いわゆる法規制が強ければ強いほど、客体を全部きちんと定めていく。

ところが、この自治基本条例は法規制が極めてうすい条例である。その時にどこまでを覆うか。大平町は非常にオーソドックスな定め方で、これが一般的だと思う。

ただ、この自治基本条例の中に何らかの権利設定のようなものがあるかもしれない。そうだとすると、どこまで規定するのかということがある。抽象的な議論ならいいが、個別のある権利を設定した場合、県民の範囲をどう規定するのか。例えば5条でAの権利を定め、6条でBの権利を定める場合、範囲が違ってくる。憲法においては、「すべて国民は何人も」と書いてある。ところが条文ごとにその範囲が違うわけだから、画一的にはできないということがある。だが、そういうと「県民」の範囲が漠然と広がってしまうので、一定程度の絞り込みは必要になると思う。

「県民」として定義を置く場合、定義というのはそういう意味を持つということを前提に議論してもらった方がいいと思う。

中村座長

定義を置く前提を考えながら定義を置いた方がいいということか。どのように規定するかは難しいところだ。

井上委員

個別の権利義務内容との関係で一般的にいうと、定義規定は、この条例についてはどの範囲までということはある方がいいだろう。なぜなら、先ほど鈴木光尚委員が「住民からの信託」と言われた。「信託」というと、当然、税金を払っていない人も信託するのかという話になってしまう。条例適用者として、滞在者とか通過者もいた場合に、そういう人たちも「県民」に入れるとなると、いわゆる政治の信託ということはある得ない。その意味では、県民の範囲はおのずと限定されてくると思う。

中村座長

個別の条例の中では必ずしも「県民」という言葉は出てこないかもしれないが、条例の対象者という意味での「県民」は個々の条例によって違う。シンプルに考えると、自治基本条例は他の条例を包括する性質を持つものだから、漏れがないように最大限包括的に規定しておけば、個別条文、条例に自治基本条例が対応していないということはある得ないと思う。ただ、そう簡単な話だとも思えない。

鈴木（光）委員

自治基本条例は何のためにつくるのかという本質なところの話だと思う。私は、住民自治というか、住民とはどういうことかということになると、外国人の方でも働いて税金を納めている方はいる。その方たちは行政サービスを受ける権利がある。また、青少年や子ども、今は子ども権利条約みたいなものも出てきているから、県民の範囲に入るのではと思っている。青少年、子どもは、まちづくりのかなり有力なパワーである。

私は、市民の定義・権利については、まちづくりに参加する権利、市政情報を得る権利、市民としての責務、法人としては事業者としての責務、そして、プラスアルファとして、市民参加の推進で青少年や子どもがまちづくりをしたいというときに、成人がそのサポートをする義務を負う、努めるということによってカバーするといった内容がいいと思っている。自治基本条例で何を指すのかということがないとだめだ。

中村座長

年齢というか、子どもという話があったが、世代の話はある。

鈴木（光）委員

外国人という話もある。多文化共生社会であるのにという話もある。

中村委員

住所を有する、有さないはもう少し広くとるのか。住所はなくても県民ということもあるのか。

鈴木（光）委員

住所はいる。

井上委員

自治基本条例というのは、住民自治、団体自治を目指すものだから、一般的、基本的には納税者だ。税金を納めている自然人、日本人、外国人は、一般的に自分たちの地方自治を担う担い手である。ところが、住民参加といったときに、通勤者・通学者は入れなくていいのかという議論もある。資料では、県レベルで明確に規定した例はないと書いてあるが、条文ごとに県民の範囲が動いているから、総括し切れなかったのだろうと思う。自治基本条例というのは住民自治、団体自治を完成させる、あるいは法の補完をさせるという意味での条例だから、住民はいわゆる条例の当事者である。当事者という意味では、大平町民であれば大平町自治基本条例が基本になる。これが基本でないとお

かしい。通過者や通学者まで含めるのかどうかということは、条文によっては含めていい場合もあり得ると思う。ただ、自治基本というからには、まずその住民が基本だという筋があって、その上で範囲を増減していくことになるのではないか。

児玉委員

私も、「県民」の定義に関しては、法学部教員としての考え方と、政策学・行政学の研究者という立場で分裂することがある。厳格な法解釈からすると、住民税を払っている住民を県民と狭くとらえる。他方、政策学や行政学では、鈴木委員が言われたように、地域の担い手ということで県民を広くとらえたりする。では自治基本条例ではどうとらえるのかはいつも迷うのだが、井上委員が言われたように、神奈川県の場合は、そこが解決できないので定義規定を置いていないのではないかと。仮に定義規定を置くとするならば、住民そのものは狭くとらえた方がいい。自然人と法人は分けた方がいい。あとは、個々の条文の中で広く読み取れる書き方をすればいいと思う。

「住民」の定義に関しても幾つかあり、通勤・通学者を含むか、未成年や外国人を含むか、法人を含むかということであるが、私が鈴木両委員と亀田委員に伺いたいのは法人に関するところである。つまり、法人として企業やNPO、市町村といった地方公共団体を含むのか含まないのかは、私自身もなかなか結論が見つからないので、どういう考えをお持ちか伺いたい。

鈴木（光）委員

企業については「地域社会を構成する一員として社会的責任を有し、暮らしやすい地域社会の実現に寄与するよう努めるものとする」といった規定の仕方が適切かと思う。今、企業の社会的責任ということが言われる。単に利益を上げるだけではなくて、地域にきちんと貢献しない限り企業の持続性はないということもあるわけだから、その意味では、地域の一員といった点で押さえておく必要があると思う。

亀田委員

条例によって「恩恵を受けるもの」と「これによって行動に何らかの制限を受けるもの」があると思う。制限を受けることを考えると、通過者が条件や地域の利益に合わないことをやってさっと通過していいのかという問題がある。基本条例がこういったことに影響するとすれば、通過者も含めることが必要だろう。あるいは、例えばかなり大きな納税義務を果たしている大手企業の人たちは大体、通過者ではないにしても通勤者の方が多くて、しかも企業は多くの税金を払っている。県税はしっかり払っている。しかし他の地域の住民である場合も多い。目的を限定した条例をつくる時に、ベースとしてこの精神を生かすのだということになると、余り最初から限定すると、大きな義務を果たしている人たちの扱いとか、やってほしくないことに対する規制などもできない。今、そういう複雑な仕組みがあるので、自治基本条例を基本として、個別条例の整合性を図るのだということになると、包括的なものとして、例外規定を設けるというものでないと、条例を制定しても何ら効果を及ぼさない形になっては仕方がないと感じる。

児玉委員

補足すると、例えば、この前の県の「森林環境税」の導入で、これは住民だけではなくて法人にも負担がなされるが、有権者の個人であれば、もし増税に反対であれば、増税した首長や議員を選挙を通じて辞めさせることができる。それに対して法人は選挙権がないから、一方的に税金を課されてしまう。自治体の課税権を考えていく中で、納税者としての事業者を何らかの形で自治の中に位置づけていくべきではないかと思う。それを「県民」の定義の中に含めるかどうかはまた別の問題だと思うが、条例には何らかの形で位置づける必要があると思う。

和田委員

定義から考えると、地方税を課す場合は、それをノーと言うかイエスと言うかという権利よりも、受益と負担の関係ということであり、少なくとも、基本に受益があるなら応分の負担をしてもらうという考え方だ。企業の構成員としては、それぞれの個人が参政権を持っている。私が今の「県民」の議論を考えると、先ほど児玉委員が言われたように、団体自治と住民自治のどちらに重きを置くかが決まらなないと県民の権利・義務の範囲や方向性が確定してこないのので、先に議論すると、基本理念の規定内容によって随分意味合いや範囲が変わってきそうだという気がする。

一木委員

私は長年数学の教員をやっている。例えば「県民」といったときに、これを「集合」という言葉に置き換えると、集合の定義はどうなっているか。「その集まりに入るか入らないか判断できるものの集まりを集合という」と子どもたちに教えている。だから「学校に近い人」ということでは、どこまでが近いかわからないから集合にならない。例えば「1キロ以内の人」ということならわかる。このように一般の人たちがわかるような定義にしないと、自分が入るのか入らないのかということになってしまう。基本条例だから、独特の「県民」にしてしまえばいいかなとも今思っている。この基本条例ではこういうものと決めると、他の条例は関係なしに独特のものをつくってしまった方がいいかなとも思うし、逆にそれでは混乱してしまうかなとも思う。「集合」といったときに、「県民の人は集まってくれ」ではどこまで入るかわからないので、入るか入らないかをきちんと規定しておかなければならない。

増淵委員

私は最初からこの条例に疑義を抱いていた。そういう立場から言うと、条例の中身を考えずに住民の範囲を決めると、とんでもないことになってしまうのではないかと懸念を持っている。何を県民とするかということは、中身によるのではないかと。通過者や子どもたちまでが「県民」ということで、条例で権利の行使や責任を負わせるということになると、子どもたちは権利は利用できるけれども責任は負えない。通過する人もそうだ。極端な話をすると、亀田委員が言われたように、栃木県の法人税のかなりの部分を納めてくれる大企業の方は、税金は納めてくれているが通過人にすぎない。条件が悪くなればどこかに行ってしまう。彼らは栃木県に存在することにメリットを感じているから栃木県にいたのであって、メリットを感じなければほかに移ってしまうということであるし、県民の範囲に入れるのはどうかと考えている。と同時に、それだけ税金を納めて栃木県に寄与している人たちに、何も権利を与えないのもいかなものかなとも思う。両方の考え方が頭の中にある。

中村座長

とりあえず包括的に認めておいて、条文の中身によって柔軟に、ただし書きのように「県民」の権利をあるときは広げる。例えばまちづくり参加にかかわる条文であれば、そこでは子どもたちは立派な県民である。デリケートな議論になるが、代表者という形になれば、選挙区の代表ということになるだろう。「県民」にもいろいろいるので、類型化して、それをときには広げ、ときには狭め、条文ごとに柔軟に対応するということが。

鈴木(俊)委員

先ほどの児玉委員の指摘の中でそうだなと思ったのは、大平町の規定でいけば、非法人たる団体は入らない。それを指摘されたら、非法人の場合は、個人個人が構成している団体だから、個人は町民だからということになる。それを考えていくと、みんな入れるか、一切触れないかとなる。

増淵委員

余談だが、私は生活衛生保健委員会に所属している。ここはNPOを所管しているところで、以前、NPOとガバメントのかかわり方がちょっとおかしいのではないかと委員会で指摘した。私の認識では、NPOというのはそもそもベースがノン・ガバメントではないかと思う。しかし栃木県がやっていることを見ていると、NPOに対する考え方は、ウィズ・ガバメントだ。根拠法を見ると、法律もNPOに対する考え方がウィズ・ガバメント。私は、それは違うと思っているが、法律がそうなっていて、法律に基づいてやっているのだから仕方ないと、その場は引き下がった。

こういう条例をつくる場合、NPOやNGOの立場に立って考えると、そういう人たちまで含めるのはおかしいのではないかと私は思う。NPOはウィズ・ガバメントではない、別に存在すべきだと思う。

中村座長

NPO等は「県民」ではないということか。

増淵委員

私は「協働」という言葉は好きではないので、行政体と住民が一緒になって栃木県をつくり上げると言っている。あくまでも主体は2つである。県という自治体と住民と2つがあっても、これはウィズ・ガバメント。住民と自治体は何らかの形で影響し合う。本来、NPOやNGOはその輪の外にいて有意義な行動をすべき団体ではないか。

宇都宮市でつい数年前、グリーントラストという組織を、おかしな話だが宇都宮市が提唱してつくった。グリーントラストはイギリスが発祥だと思うが、政府や地方自治体の手が回らない、気がつかないというものに対して、住民が独自に資金を提供し合って、立ち木を守ったり古い城を買い取って保存したりして進んでいった。実績があり、他の住民からNPOの仕事は非常に有意義だからこれは本来政府がすべきではないかということになり、しかし政府はそこまで手が回らないから、それで仕事を実施している団体に恐る恐る、政府でも資金を提供しますが使っていただけますかという接触の仕方をしたと私はとらえている。

国や県の考え方は違う。NPOを地方の自治会みたいにみなす考え方である。基本的なつかまえ方が全然違うことに気がついたから、委員会で指摘して根拠法を調べたら、根拠法も私が考えているのと全く逆の考え方でできている。

その延長線上で「県民」ということを考えて、NPOやNGOまで県民だと言ったのでは、NPOやNGOで一生懸命やっている方に大変失礼だと思う。本来、NPOやNGOをやっている方は、県に関わる組織には関わりたくないのではないか。そこから一步距離をおいて行動したいのが本当ではないかと私は思う。

鈴木（光）委員

自立ということか。

増淵委員

県はNPOを県に寄りかからせようという考えではないのか。

鈴木（光）委員

いろいろな関わり方があるとは思う。一つ混乱を招いているのは、NPOは元々アメリカでできたもので、アメリカと日本のNPOで全く違うのは、一つは認証制度の存在である。

増淵委員

それは必要ないと思う。

鈴木（光）委員

向こうは、例えば 3,000 円ぐらい持って本人が行くと、その時点で法人格がとれてしまう。それを準則制という。申請書を出して認証してもらうという部分と、あとは優遇税制があるかないかという話であり、全く考え方が違う。誤解を招く要素が一つあるということだ。

もう一つは、CSO(シティ・ソサエティ・オーガニゼーション)という言葉がある。これは、NPO プラス、自治会や町内会と一緒に入るとのこと。私はその方が正解だと思っている。

中村座長

今の話を聞いて思ったのは、例えば栃木県で広域で環境施設、ごみ処理施設などを建てるとなると、それなりに情報公開してシンポジウムをやったり、ポジティブ施設として環境学習の場としたりするが、残念ながら、いざ建つということで案が出ると住民は反対する。これは言いにくいですが、広域行政関係者が一番エネルギーを注いでいるのは、県の中の反対者ではなくて、全国的に展開しているある意味では県とは関係ない、ごみ処理施設に反対の団体という場合がある。少なくとも現実として栃木県の広域行政ではそういう人たちに対峙せざるを得ない。その場合、県民ではないから関係ないと言えるのかどうか。だから、逆に打って出て県民の枠を狭めることを考えるよりも、地球規模で考えた方がいいのではないかと思ったが、それは余りにも無謀か。しかし、条文によってかなり柔軟に使い分けていいのではないか。確かに団体自治の方向からいくのか、住民自治の方向からいくのかが決まらなるとわからないという意見もそのとおりだが、今までの懇談会では、住民自治もあり、団体自治もありということではないか。ある項目なり条文によって、これはより団体自治的な色彩が強い条文になる、これについては住民自治的な色彩がということで、最初から団体自治、住民自治というと非常に窮屈な基本条例になる気がする。

亀田委員

確認したいが、「男女共同参画条例」とか、「安全で安心なまちづくり推進条例」とか、既にいろいろな条例がある。この自治基本条例はその大前提になるのか、ベースになるのか、あるいは並列であっても矛盾しない内容であるということになるのか。

中村座長

以前の論点整理のときも、自治基本条例とさまざまな条例との整合性を図ることは必要だが、硬直化という観点もある。余りがちがちになってしまうのは、という話はある。ただ、無関係ではない。矛盾するのは避けなければならない。

亀田委員

例えば資料にある「安全で安心なまちづくり推進条例」では、通過者も非常にかかわってくると思う。ベースとなる法律に矛盾しないとなると。まして「環境基本条例」などは、先ほど通勤者と言ったが、大事なことは本社に聞かなければ決められないことも出てくる。そうすると本社で決める人もある意味で対象者となる。そういう複雑な権利関係、義務関係、行動の制限が絡んでくるので、そこが矛盾してはいけないということになると、難しい。

井上委員

それは矛盾ではなくて、立法目的が違うということだ。立法目的によって県民や市民の範囲は違ってくる。だから、この条例の中ですべてが他の制度と同じでなければなら

ないということは決してない。立法目的によって範囲を広げたり狭めたりとなつて、条例ごとに確定されればいいのであって、全部統一する必要はない。

中村座長

全部統一することは不可能だろう。

井上委員

もう一つ、「県民」という議論をするときに、「県民」は主体で使われる言葉なのか、客体で使われる言葉なのかによって違うと思う。そこを議論していかなければいけないと思う。だから私は、今この時点で「県民」の定義をどの範囲にするかというのは、結論を出せないと思う。というのは、条例で、何を定めるか、何を規制するのか、何を対象者とすべきかによって違って来るからだ。条例の中には「住民投票条例」の理念などが一般的に入ってくると思うが、自治基本条例では、「住民投票条例」の権利設定の主体はだれかということ、立法目的で決めていけばいい。県民の具体的な範囲は、個別条例で決めていけばいい。県の個別条例に落とせるところもある。県民の範囲は立法目的によって違って来る。あるいは条文ごとに違って来ることもあるので、範囲を限定してしまうと、それに縛られて立法できなくなる懸念もある。今の段階では私は決めなくていいと思う。

ただ、私が先ほど言ったのは、団体自治、住民自治、ガバナンスの問題。住んでいる人が一般的にガバナンスをやる。そこの筋は曲げてはいけないと言っているだけの話であつて、そこを曲げてガバナンスを関係ない人にやらせるということはありません。その筋を一本置いて議論したらどうかということ、私は言っている。

中村座長

今の話は、県民の権利と義務は税金の問題でいうとわかりやすい。単純化すると、和田委員が言われたように、税金を納めるという義務があり、納めた人だから権利があるという形だ。

和田委員

栃木県という県域だけははっきりしている。その範囲内に存在している主体をどうとらえるかということで議論して、そこから権利・義務関係、例えば県政運営のいろいろなことや政策全体のことになると話がずれてしまうので、最初は県内に存在しているすべての主体という形で考えて、後から「県民」とはと定義するということではどうかと思う。

中村座長

県民の方で、外国で活躍している方もいる。先ほどの亀田委員の指摘だと、社長は全然県にはいないが、実際に支社、支部などがある場合には、実質的には県外の意思決定で県内に影響がきてしまう。電子媒体も頭に入れると、インターネットを悪く使われてしまうと県域であろうと何であろうと、県の公共サービスは常に批判にさらされたり、評価の対象になる。

それでは、一見先送りするようだが、議論を先に進める中で見えてくることもあると思う。密接に関連しているので、少しぼやっとしているが、今の「県民の範囲」についての議論を踏まえて、「県民の権利・義務（義務）」に進みたいと思う。事務局から、これについての資料を説明願う。

高橋次長より、資料2について説明

中村座長

キーワードとして県民の権利と責務・義務について資料をもとに説明があったが、これについては「県民」がぼやっとしていると言いがないということはあるかもしれないが、権利と責務の関係についてはいかがか。一見常に結びついている感じもするが、例えば責務を果たさなければ権利はないのかと言うと、これまた福祉行政などでは難しい部分がある。全般的な権利と義務・責務の関係について、あるいは条例に記載するとすれば具体的な権利や責務の内容になってくると思うが、このあたりについてご意見をいただきたいと思うが、いかがか。先ほどの「県民」の議論に戻っても結構だ。

井上委員

一般的に法令で権利設定しているものを条例で規定すると確認規定みたいになってしまし、基本条例の中に新しい権利設定をしてそれだけを入れると、住民の権利は、それだけかということにもなるが、だからと言って、個別の権利を羅列するのも難しい。確かにここで確認的に規定する必要がある権利の例としては、法令レベルでなければ、条例で権利設定している県民の知る権利などだろうが、あとは、全体の構成を考えて、いろいろな法令の規定を確認規定として抽象的に全部そこに入れてしまうかどうかだと思う。

ただ私は、住民の権利というより義務をきちんと確認的に入れておいた方が、最近の風潮としてはいいと思っている。教育におけるクレーマーなど、最近の風潮として、住民自身が義務をどこかに置き忘れてきているという社会的な問題もあるので、義務の負担の部分をしっかり言っていた方がいいと思う。

ただ、私は権利を具体的に規定するというのは、今は何とも言えないという感じがする。ここに権利の例がたくさん書いてあるが、これを羅列するわけにもいかないだろうし、かと言って、自治基本条例で設定した権利だけを抜き出すと、バランスを欠くことになりはしないかという気がする。

自治基本条例で一番大切なのは、県政に参加する権利だと思う。県政参加というと、パブリック・コメント条例くらいしかない。そういう意味では、包括的に県政参加という規定を入れざるを得ないかと思うが、個別的権利・義務はなかなか入れづらい。

中村座長

個々の問題について、これは権利に入るのか義務に入るのかということは難しい。

鈴木（光）委員

資料 28 ページの札幌市の条例第 8 条は「まちづくりに参加する権利を尊重し」云々ということで、権利があって、その後に責務という形である。このくらいのコンパクトさでいいのではないかと思う。私は札幌市が条例をつくる過程を知っているが、余り書きすぎても難しい。権利もあるけれども、同時に責務や義務もあるということで、コンパクトにこのくらいにした方がいいと思う。

だから、基本的には「まちづくりに参加するよう努めるものとする」と規定する。参加したくても具体的に参加できない弱者もいるから、そういう方も考慮して「努める」という表現にする。「べきだ」とすると、気持ちはやりたいけれども体が動かないという人や、税金を納めたいけれどもそうはいかないという方もいるわけだから。弱者に配慮して、なおかつ「努める」ということで、法人も含めてそれは市民の義務だとして規定する。

児玉委員

私どものゼミ生が昨年、懇談会を傍聴してまとめた意見の中で、条例を遵守する義務や県政に参画する責務を明らかにして、それを個別に挙げるときりがないので「とちぎづくり」という形で表現してはどうかと言っているものがある。私は、「とちぎづくり」では法的安定性に欠けるといふか広すぎてどうかと思うが、鈴木委員などのご指摘がこ

れに近いかと思ったので、紹介した。

中村座長

札幌市は、自治基本条例と銘打って、実質的な設計図では、まちづくりでいくということか。

鈴木（光）委員

基本的にはそうだ。

どうしてこうなるかという、団体自治の方がいろいろな意味で比較的進んでいるからだ。住民自治はまだまだ足が遅いので、住民自治の方にこの際力を入れていこうと考えている。まちづくりということが主体だ。自治基本条例とうたっているが、まちをつくる主体は市民だから、しっかりやっっていこうということだ。

中村座長

その辺は、政令市と基礎自治体、規模が違うが、基礎自治体である市町村と広域自治体である県でも通用するということか。

鈴木（光）委員

札幌市は200万都市だ。

また資料に戻って、「県民とは」だが、23ページの大平町、芳賀町のように、「県民」とは「まちづくりの主体であり、原則として栃木県に住所を有する者」とし、「者」には人も企業も含むとしておくのが一番正解かと思う。何か規定しないと仕方がない。

鈴木（俊）委員

その関連では、29ページ、私どものところの13条では、自らの課題に関するまちづくりに関しては、こういう人たちも町民というか権利の主体だということをここでうたっている。

井上委員

別条立てしているから、この規定はわかる。

児玉委員

法律の立場からすると、芳賀町よりは大平町の定義のとらえの方が安定しているという印象を受ける。

鈴木（俊）委員

先ほど中村委員も言われたことかもしれないが、必要に応じてそこでまた定義していけばいいのではないか。

一木委員

今は、権利はあっても義務を果たさない。そこがよりよくなっていくにはどうしたらいいのか。そちらの方法論を考えていくことがまず頭に浮かんでしまう。例えば、権利を主張しても、選挙で投票に行かない人がたくさんいる。中南米では選挙に行かなければ罰金をとり、そこまで踏み込んで義務を果たさせようとしている。この条例をやったときに、そこまで強いものにしていった方が理想なのか。どうもそちらが先に頭に浮かんでしまう。ここでこんなに苦労しながら権利と責務を説きながら、どの程度の規定にしていくか。

増淵委員

事務局に聞きたいのだが、いろいろな条例に権利と義務ということが書いてある。私の考えでは、権利の行使はできるが、義務を果たさなかったことに対する罰は全くないわけだから、権利と義務をうたってみても、この条例によって発生する実務は行政側に多大なものになってしまうのではないかと思うが、そういう想定はしていないのか。

高橋次長

今回、この条例で考えられる県民の責務は、基本的に県民として認識あるいは自覚すべきこと、あるいは県民として行動・努力すべきことの規定になるかと、事務局としては考えている。従って、ある種の努力規定、あるいは認識をしっかりとくださいという規定になるかと思うので、そのこと自体が履行されるかどうかという部分については、当然ファジーになってくると思う。増淵委員が言われるように、条例不履行によって発生する部分について、結果として県行政に多大な影響を与えるかどうかという点については、もちろん注視していくことになると思うが、はっきりした形で県がかなりの影響を受けるとまでは言い切れない気がする。

増淵委員

時代の流れだから仕方ないかと思うが、文書開示をした。1年数カ月追跡して調べたら、特定の数人、多く言っても数十人の人しか利用していない。文書館までつくって、各課でも公開条例に基づいて文書を公開しても、誤解を恐れずに言えば、マニアックな方の利用にとどまっている。逆にいえば、一般の県民、一般の国民は、新たに何かを定めなくても、必要な情報や生きるための知識を既に十分に与えられているということではないかと思う。この条例でいろいろな権利をうたっても、結果としてそのような方向になってしまうのではないかと私は思うので、余り「権利」ということを考えても意味がないかなとも思ってしまう。

中村座長

その点はいかがか。

井上委員

情報公開のレベルは、最初は本当にマニアックな人が利用するだけ。ただ、情報公開の制度は、行政文書を公開するという原則性に立っているから、あくまでも一定部分は非公開にするとしても、行政は住民、国民に知ってもらう権利を設定して、私たちはそれに努めるということだから非常に重みがあると思う。ただ住民、国民の成熟度が上がっていないのだと思う。使い勝手がわからないから、ある一定のマニアックな人だけが使って、非公開にしたものも不服申し立てをしてどんどん出していく。私が知っている自治体では、不服申し立てをする人が決まって1人いる。情報公開も決まって1人で、同じことを何回もやっている。ただ、それが民主的な行政に反映しているとは思えない部分もある。自分の趣味でやっているのではないかという部分もある。

ただ私はこれについては、使わないから書かなくていいということにはならないと思う。残念だけれども、こんなことを言うと栃木県民には失礼だが、栃木県民やほかの国民も、成熟度がまだそこまで行っていないのだろうということだ。少なくとも、成熟度を上げるためにも、ランドマークになるためにも自治基本条例に規定したらどうだろうと思う。

増淵委員

議論をそらすようで申し訳ないが、逆に一般の市民の方は、そういう制度を利用しなくても、インターネットで栃木県の情報がかなり広範に集められる。一例を挙げると、田中知事が長野県の知事になり、栃木県で福田昭夫知事となったときに、ダム問題で、長野県のダムに関する審議会の議事録を全部インターネットでとれた。情報公開法は必

要ないと思った。

ただ、例えば新聞記者が特種になるような情報がほしいという場合は、そういう情報については非公開の網がかかっているはずだ。それがなかったら世の中收拾がつかなくなってしまふ。自治基本条例についても、細かいものは個別の条例に任せて、余り細かい規定をつける必要はないのではないかと私は思う。この条例ですべてを規定するのは大変な作業。国の基本法をつくるのと同じで大変なことになってしまう。つくるとすれば、自治基本条例は個別条例の前文なり目的、基本理念的役割にとどめておくべきだと思う。

井上委員

私もそうならざるを得ないと思っている。個別の権利設定はここでは難しいと思う。個別のいろいろな権利設定は、どうしても個別の条例にならざるを得ない。例えば、知る権利を保障する情報公開条例もそうだし、いろいろな個別の条例があるが、一般的、抽象的な権利しか自治基本条例では言えないだろう。自治基本条例で何か新しい権利設定をすると、この条例自身の方向性が違ってしまふため、多分、個別条例に個別的な権利設定は下ろす仕組みになるんだろうと思う。自治基本条例の規定は、一般的、抽象的な、例えばまちづくりに参加する権利とか、そういう権利にならざるを得ない気がする。そういう意味では、個別の権利を自治基本条例に羅列するのはなかなか難しいと思う。

中村座長

もちろん自治基本条例がすべてにわたって百科事典的に対応を記述するのは無理だろう。例えば個々の条例を見てみると、いろいろな権利・義務関係をうたっているけど、実際の運用や使われ方を見ると、個々に違いはあるが課題があることも事実である。その大元の問題を自治基本条例でしっかり担保していくということは、事務局説明では努力義務的な規定ではないかということだが、非常に効いてくると思う。条例に書いてあることをしっかりやっていくという決意表明で終わるかもしれないが、それだけでも今非常に有効だ。個々の条例には口をはさまないけれども、元となる条例はしっかり規定するという考え方はある。そうすれば非常にシンプルな表現にできる。実際に県内の条例でどういう課題を抱えているか、勉強が必要になる。

和田委員

私は大平町の「次世代への責務」、これは大変評価すべきものだと思う。これから栃木県も他地域と競争していかなければいけない。競争に勝つためにいろいろなことをやっしていかなければいけないのが事実だが、行政というのは継続性が重要なので、次世代への配慮は、財政的な問題でもあるし、公共の福祉や自然の問題でもある。こういう大枠の問題は責務に入れていくべきだと思う。

井上委員

大平町の条例は、権利と義務は非常によくできていると私は個人的には思う。ただ、やはり、こういうふうな抽象的な形になるのではないか。

中村座長

県と市町村、人口規模は違うにしても、権利と責務を追求していくと、大平町のような表現になるのか。

鈴木（俊）委員

そうだろう。

鈴木（光）委員

次世代の市民参加の推進という点からいえば、青少年や子どものまちづくりへの参加ということで、市及び市民は青少年や子どもがまちづくりに参加することができるよう必要な配慮に努めなければならないという規定などは、まさに次世代の人たちへの責務だ。

中村座長

適切な発言かはわからないが、まちづくりには積極的、能動的な方がかかわる分にはいいのだが、県民でそれを逆にとらえる方もいる。大和市では、自治基本条例をつくったにもかかわらず、選挙の判断はどうだったかということがある。そういった層をうまく掘り起こす意味では、名宛て人は県から県民だろうし、熟度という話もあるが、そういう点の工夫は必要だろう。もちろん、積極的にやっている方をよりよく活かせる仕組みも必要だ。ただ、残念ながら、大部分の方たちは県のまちづくりそのものに余り関心がないという事実もあるのではないかな。

鈴木（光）委員

基本が身につけている市民や県民がたくさんいれば別に問題ない。ところが残念ながらそうではないので、そういう人たちを対象にして権利や義務をどう並べられるか、条例を制定することはそれを後押ししていくようなことだと思う。

中村座長

私自身は、ホームレスの対策などを見ると、東京でとったやり方や区レベルの対応は、賛否はあるにせよ、数字的にはかなり結果が出ていると思うが、ホームレスの人たちは住所もなければ責務も果たしていない。ただ、行政が積極的に宿泊施設を用意して仕事を与えることによって、つくり出していく部分もあるかなと最近感じた。だからと言って、責務を果たさない人は権利はないということで突っ走っていいのかということ、なかなか難しい。責務を果たしている人たちは、税金が典型だろうが、当然権利があるという考えもあるが、責務を果たしていない場合はどうしたらいいかと考えると、難しい。

鈴木（俊）委員

ホームレスではないが、納税義務を果たしているか否かが一つの基準だとすると、納税猶予されている人はどうなるのか。どう見ても町民だけれども、税金を払いたくても払えない人や、払いたくないから払わない人がいる。現場だといろいろある。そういう人は保障しなくていいのかという問題もあるし、難しい。

鈴木（光）委員

それについて言えば、1%条例という話があるが、いろいろな議会で疑問視もされている。これは税金を払った人が税金の用途を指定できるということで、払いたくても払えない人たちは指定もできない。税金を払えない人たちの権利は全くはじき出されてしまう。そうすると憲法違反ではないかということも議会の議論であったりして、執行部が提案を引っ込めてしまったというところもある等、各地で争点となっている。

これは、ふるさと納税とは違って、県民税、市民税の1%の使い方を指定するものであり、今までは取られたらそのままだったものが、自分の意思である程度使えるというものである。

増淵委員

税について言うと、宇都宮環状線は、計画時に想定した予算は大体1,000億円。昭和45年くらいだが、当時、県の予算がやはり1,000億円くらい。その話をしたら、県の部長クラスの人が、これは国庫事業をたくさん導入しているから金がかかっていないと発言した。その程度の認識である。国税は税金ではないのか。単に地方税がかかっていな

いだけではないか。だから、法律違反か法律違反ではないかはいずれにしても、私は税の使い道のある程度の範囲で自己決定できるような法律改正が望まれると思っているし、それがあって初めて住民自治、我が自治体は自分の政府だ、我が自治体は自分の自治体だということになるのではないかと思っている。「自治」ということについての認識は、先ほどのNPOやNGOの認識ではないが、非常に薄い。

井上委員

地方分権改革推進委員会の基本的な考え方の中に、自治行政権、自治財政権、自治立法権の確立と書いてあるが、まさにそうだと思う。税財源をきちんと担保していかない限り本当の自治は生まれない。自分の財布を傷めずに、痛くも痒くもないお金を使っても、本当の自治は生まれてこない気がする。

だから、早く国は税財源の移譲についてきちんと整理しないと、本当に自治が生まれてこないと思う。

中村座長

自治の成熟度のご指摘があったが、他律的な形であっても、例えば県が働きかけることによって変わってくるという展開が過去の自治の歴史だから、今の時点で自治の熟度が低いからだめだというよりは、県が主体となって働きかける必要があるということもあるかもしれない。情報公開一つとっても、先ほどご指摘があったが、学生などではインターネットで情報があふれていることがかえってレポートを書きにくくする。中央省庁が多くの情報を出しても、国民から見ると、よほど調べないと何が書いてあるのかわからない。増淵委員が言われたように、確かに長野では前の田中知事の話があったが、その差はあるにしても、かなり県の行政は情報を出している。出すのが悪いと言っているのではなくて、必要だが、それは情報を意図しないで隠すというか、それに対する関心を失わせる要素もあるのではと思う。その辺が情報公開とどう絡んでくるかという判断は難しいと思う。

さまざまな御議論感謝する。事務局には、今回の議論を前回のようによくまとめて、論点と検討項目として整理して、次回の資料として提出するようお願いする。

また、次回の議論だが、今回、論点整理した中から見えてきた積み残しの部分をやっていただくことと、県政運営の基本原則を中心に議論したいと思う。

予定の時間が近づいたので、本日の懇談会を終了したい。次回は少しあいて10月26日(金)午後1時半から開催したいと思うが、よろしいか。

それでは、以上をもって懇談会を終了させていただきます。