

第9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9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、御欠席の御連絡をいただいておりますのは、一木委員、和田委員、増淵委員の3名です。
まず、お手元の資料の御確認をお願いします。

資料確認

それでは、中村座長、進行をよろしくをお願いします。

中 村 座長

検討のための論点も大詰めにまいりました。本日は皆さんに論点の最後の部分について御議論をいただきたいと思いますので、よろしくお願いいたします。

前回各委員から出た意見をもとに、事務局で「検討の論点」及び「論点に対する考え方」について整理してもらっておりますので、資料の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

それでは、この資料について御意見をいただきたいと思います。前回の皆様の御意見が反映された資料になっておりますでしょうか。

井 上 委員

前回は欠席して申しわけございませんでした。三分の一条項には基本的に余り賛成ではありません。基礎的自治体を一律に機械的に縛るのは、地方分権の波の方向とは逆なのではないかという気がします。皆さんの意見を新聞で拝見しましたが、その方向でいいと私は思っております。

ほかに意見なし

【以下、意見交換】

中 村 座長

それでは、今回の議論を進めていきたい。論点は、当初予定していた論点のうち最後となる「議会に関する事項」と「最高法規性」である。ただ、前回議論した市町村や国、他県との関係について、欠席だった委員の意見も伺ってから次の項目に移りたいが、いかが。

井 上 委員

都道府県間では特にないが、とりわけ国との関係については、もう少し意見を言うべきである。地

方自治法の改正でいろいろと意見を言う機会もできたが、まだまだ風通しが悪い感じがする。極めて抽象的だが、風通しがよくなることを考えなければならない。これはむしろ国が考えることだとは思いますが、地方が国に意見を言える機会の確保が必要という一点に尽きる。

いろいろと国がおかしなことをやってくる場合がある。それに対して、地方が単に意見を言うだけではなくて、制度的に担保できる意見聴取など、国がしっかりそれを受け止める制度が自治法の中でも必要だと思う。まだそこが欠けている。

中 村 座長

次に、「議会に関する事項」について議論に入りたい。

まず事務局から資料の説明をしてほしい。

高橋次長より、資料2について説明

中 村 座長

議会については、二元代表制ということで、住民が知事を選び、地方議会の議員を選ぶことになっている。ともに住民の代表ということで、地方自治を考える上でこの2つは民意を担う存在になっている。自治基本条例において議会の取扱いをどう考えていくかは、非常に重要な項目である。事務局の資料説明では、都道府県レベルでは、議会基本条例という形はあるにしても余り真正面から取り上げていない。市町村レベルでは、大平町の例を見てもわかるように規定しているところもある。自治基本条例の中で、議会に関してどのように取り扱っていくべきかについてはいかがか。

井 上 委員

この懇談会はいわば知事の諮問機関ということだが、ここで二元代表制の一方の代表である議会を含めた議論をしていいのか。

中 村 座長

自由に議論願いたい。

井 上 委員

議会に関することは、各県レベル、特に市町村レベルでは地方自治法で会議の構成や運営等について細かく規定がある。しかし、自治基本条例が必要だとする総論としての議論と同じだが、説明責任や情報公開、市民参加、市民協働という内容が自治法上に欠けているからこそ、自治基本条例が必要だという論理展開をしている人もおり、議会についても同様の考えが成り立つ。必要性の一つの判断基準がこれならば、議会には細かい定めがあるが、地方分権の中で柔軟な対応ができる議会の必要性、あるいは議会の昔からの慣例主義の硬直性から、議会改革が叫ばれており、ある一定の指針的なものを示してもいいのではないかと考える。

また、大平町の自治基本条例の第6章第22条では、「議会を置く」という規定を置いてある。法律に規定されているから設置規定まで設ける必要はないという議論もあるが、本来の自治基本条例はこういう形だったと思う。いずれにしても、今の時代に合う、あるいは今後を見据えて、自己責任の上に自己決定していくという自治体の行政運営のレベルを見ていくと、何らかの形であるべき議会の姿を規定する必要がある。ただどこまで踏み込むかは、議会の意見を相当聞いていかなければならない。議会の意見が尊重されなければならない。したがって、三重県でも自治基本条例とせず議会が自分でつくった。北海道は行政基本条例ということで、議会を規定できなかった。ニセコ町も自治基本条例とは言っているが、行政基本条例と同じようなものである。そういう流れはあるが、だからこそ意見を聞きながら、新しい時代に向けて基本的なものは何かを考え、今後の分権時代に向けての規定を設けるべきだと思う。

中 村 座長

自治基本条例の中に指針的な部分を盛り込むべきだという意見だが、いかがか。

吉 谷 委員

私は長く県議会の議員をやってきて、今は首長という立場にいる。今、県民でも市民でも国民でも、いろいろな意見が出るのは議員定数の問題である。国民には、定数を変えることができない。定数は議会が決めることだが、国会議員は自らやらない。果たして参議院は必要だろうかという意見が出るけれども、出ても意味がない。県議会では、かつて私がいたときには定数は55人だったが、去年からようやく50人になった。各市町でも、定数問題は触れない。

自治基本条例の「自治」とは何か。自治を構成するものは自治体であるし、自治体の中で仕事をするのは職員だ。職員をチェックするのは議会だ。自治と議会は切っても切れないものだ。議会の定数については、議会の中では論議しないからどこかで論議しなければならない。どこかにこれについて議論できる機関があったらすばらしいと思う。自治基本条例の中に思い切ってそれを入れたら、制定する意味がある。職員などは言えないし、議員以外誰も言うことができない。だから国は定数を減らさずに、地方分権だと言って地方に仕事は寄こすが財源は渡さないという歪んだ形になっている。

中 村 座長

定数に関することを自治基本条例の中に思い切って盛り込むべきだという意見だが、いかがか。

鈴 木(光)委員

吉谷市長が言われたように、議会の規定を盛り込まないと意味がないと思う。それとは別に、それを踏まえた上で、議会が憲法94条の条例制定権を使って議会基本条例をきちんと定めていく。大平町では自治基本条例に議会の規定を置いており、新聞でも今日たまたま北海道の栗山町議会の基本条例の話が書かれていたが、県議会としてもつくってもらうようにしたらどうか。

大平町の条例はすばらしいと思うが、それも参考にして、自治基本条例の中に、議会に関する項目

を書き込んでおく必要があると思う。

中 村 座長

適切な議員定数という話があった。現実には市町村レベルでも合併や財政のスリム化ということで住民の目も厳しくなって、コストを考えて一気に減らす流れがあるようだ。市町村議員の数が相当少なくなっている。合併ということもあるだろうが、合併しないところでも減らさざるを得ない状況がある。何を以て適正な数とするかはなかなか難しいと思う。

定数の問題について重要な指摘があったが、いかがか。

井 上 委員

吉谷市長の意見は、地方自治の原点の議論のように感じている。というのは、法律の中で議員定数の上限が決められて、その枠の中でしか幅がない。本来、自治体が持つべき権能自身が、法の規律密度が濃いゆえにどんどん規定されてしまう。そのたがを外さないと本当の自治は出てこないと思う。その意味では、大平町が議会を置くと言ったことは、重みがある規定だと思う。そのことは定数の問題につながってくるのではないか。定数問題にしても、自由に決める仕組みがあればいいが、法律のハードルが高い。ただ、ある幅の中で自由に決められるものについては、自治体はチャレンジしていく、あるいは示唆できるものがあったらいいかもしれない。法的には極めて難しいところだ。

中 村 座長

市町村でつくってそれを都道府県もという流れができれば、栃木県の場合もこのような形でということになるのか。

鈴 木（俊）委員

私も吉谷市長の意見に全く同意見である。議員定数の問題に関しては、議員の数を減らすことは町民・市民の意思を代弁する者がそれだけ少なくなることなのだからまかりならぬということを議員から言われる。ただ、ではどのくらいの人数が町民の意見を反映するのにふさわしい適正規模なのかはどこにも書いていない。それが何人なのかは、その時々議論して考えていかなければいけないことのはずで、今の数こそがすべてだという前提に立った議論はやはりおかしいと思う。だから、定数のことは不断に何が適正なのか等について議論をし、自ら決定していくという規定を、何人という必要はないが、自治基本条例なり議会基本条例に織り込むべきではないか。

なお、大平町の条例が、わざわざ「議会を置く」という表現にしたのは、自治法上は議会を置かないという制度もあり得るからである。スイスのように総会という制度もあり、広域連合のようなもので代替していくことも制度上できなくはない。しかし、我々のところは議会を置くという意味の表現である。

また、議会に関する規定を自治基本条例の中に置くかどうかの議論は、冒頭の議論でも出てきたように、自治基本条例は誰がつくるのかということとかかわってくるかと思う。もしこれを町、行政側が

つくるのだとしたら、議会は大きなお世話だということになるかもしれない。これはあくまで町民・市民・県民の立場でつくるものだということであれば、市や町を司っているのは行政だけではなく議会でもあるのだから、それに触れるのは当然だということになる。誰がどういうことのためにつくるのかも考えるべきではないかという気がしている。

吉 谷 委員

議会議員の報酬は自治体で出している。問題になっている政務調査費も合わせて出している。予算が少なくなれば払い切れないわけだから減らす以外にない。そういう基本的な概念を議員は持っていない。市民も県民もそうで、議員には国からお金が出るものだと思っている。国からは来ない、みんなの税金で払っているのだという、そうかということになる。県は指導的な立場なのだから、そういう基本的なことをもう少し県民に知らせる条例をつくらなければ意味がない。県民と直に接することは少ないので、どうしても総論的なものになりやすいが、基本的な概念を知らしめるということ、本当は国会議員に言いたい。

鈴 木（光）委員

基本的に自治基本条例なのだから、県民に開かれた議会ということがまずある。あとは議会の役割及び責務と、議員の役割及び責務の3点セットだと思う。県民、市民に開かれた議会ということでは、これからインターネットでいろいろやっていかなければいけない部分がかかなりある。この3点セットぐらいを自治基本条例の中に入れ込む必要があると思う。

中 村 座長

非常に交錯する部分についても、議会は議会のことなのだからと口を出さないのではなく、指針的なものであっても、定数まで触れるかどうかということはある、踏み込んだ議論をしていくことが必要ということか。

児 玉 委員

日本では「政府」というと行政府を指すような誤解があるが、国は行政府に立法府と司法府を含めて「中央政府」であるし、自治体も議会と執行機関の両方を合わせてはじめて「地方政府」といえる。自治基本条例というからには、執行機関だけではなく議会に関する規定もなければおかしい。その意味では、自治基本条例の中で「議会」を位置づけていくことが必要だ。

しかし、この懇談会是有識者会議として自由に発言できるとはいえ、議会ではなく知事の諮問機関にすぎない。また、吉谷委員のような議員経験者ならともかく、私のような者が議会のあり方を勝手に論じてよいのか、躊躇するところがある。たしかに議員定数や議員報酬にはコントロールが必要で、自治基本条例か議会基本条例か、何らかの形でルールづくりが必要だと思う。しかし、それらも含め議会のあり方については、議会が責任をもって議論すべきではないか。

結論として、自治基本条例に議会に関する章を設けるが、知事が提案する条例案の中では空項目と

しておき、条文の具体的な内容は議会で検討してもらいたいというのが私の意見である。

鈴木（光）委員

神奈川県がそうだ。章立てをして、具体的には書いていない。それでいいのではないか。

井上委員

執行機関と議決機関と市民があるから、それがない自治基本条例は基本的な構成がおかしいことになる。だから北海道では行政基本条例と言っている。それがない自治基本条例は、自治基本条例にはふさわしくない。

ただ、先ほど鈴木町長も誰が提案するのかと言われたが、知事が議会のことまで触れて提案するのは大変なことである。しかし、県民感覚からいうと、あってしかるべきである。手法としては、児玉委員が言われたやり方もあると思う。

中村座長

今日は県議会議員の委員が不在なので、委員の間でもバランスがどうかということもあるかもしれない。

児玉委員

ぜひ議員の考え方を伺いたい。

鈴木（俊）委員

井上委員が言われたことと関連するが、大平町が自治基本条例をつくったときの事情を話すと、実際に原案をつくっているのは行政である。しかし最終的には、条例だから議会で議決を得ている。こういう規定を含む自治基本条例について、全員一致で議会も賛成してくれたのだということは、この際、言っておきたいと思う。

もう一つは、鈴木光尚委員が言われたことだが、今日の新聞に、北海道の栗山町の事務局長の記事が載っていた。実は私も議会と一緒に昨年、視察に行った。そのとき議長や事務局長が言われた中で一番なるほどと改めて目からウロコと感じたのは、議会として動くのだということを非常に強調されていたことである。議員一人一人ではなく議会として何をできるかを問題にしていた。だからこそ、議会の中の議決に際しても、どういう人たちがどういう割合で賛成・反対を言ったかも明らかにすべきだし、議会として地域に行き、議会の動きも議会がやるのだということをずっと強調されていた。ややもすると、議会というのは個人単位になりがちで、個人の集まりが会派になっていたりする。どの政党だろうが、とにかく議会として一つなのだという意識は正直余り持たれていなかったのではないか。だからこそ、議会という全体としての存在そのものをもっと今は強調すべきだろうと、確かに思った。

児 玉 委 員

先ほど議員の考え方を伺いたいと言ったのは、県議会議員と市町村議会議員の違いについてである。資料にある大平町の条例の町議会を県議会に改め、町議会議員を県議会議員に改めればすむ話ではない。議員の果たすべき役割は県と市町村では違う。県のような広域的自治体では調整的な機能がより求められる。単に各議員が地元の意向を代弁するのではなく、議会全体として地域間の利害を調整し意見を集約していくことが必要となる。その意味では、県議会議員は単なる地元の御用聞きであってはならない。自分に投票してくれる支持者のためだけに働くべきはないと思うが、議員の見識はいかがであろうか。

亀 田 委 員

児玉委員が言われた内容とほとんど同じ意見である。議員定数について条例に記載すれば、議会の信頼性が上がるのではないかと思う。私の所属している経済団体の構成員が外国に行って、戻ってくるとよく話題になるのが、何十万人もの都市の議員数が少ないということである。吉谷市長が言われたように、こういう話は言いづらいので経済界の人あまり言わないわけだが、皆が疑問に思っている重みのある問題だと思うので、自治基本条例の中で何か言及するとか、単語だけでも入れるといった動きがあるといい。企画立案して、合意形成して、チェックしていくという流れの中では、一つの大事なキーワードになるのではないか。自治の一側面として、このような基本的な単語が入るかどうかで、大分重みが違うのではないか。

中 村 座 長

住民の意識も変わる方向にある。個人的としての活動だけではなく、議会として活動することにより公益を追求することにもなってくる。

どういう書き方をするかは別として、議会基本条例というものを議会で検討してほしい、つくるべきだというようなことを盛り込む手もあるのではないか。議会基本条例についての言及はタブーで、それは議会が考えればいいということなのか。自治基本条例の中で議会基本条例について触れる手法もあると思うが、どうか。

井 上 委 員

基本的に自治基本条例というからには、執行機関、議決機関としての議会、住民が一つの輪になっていなければならない。細かいことはほかに譲ったとしても、これがないと柱が抜けるということになるのではないか。民主主義の原点である立法府が抜けるというのはどうなのか。二代表制における知事提案と見るからどうしても偏ってしまうのだが、市民感覚で見ればこれは入って当然だろうという気がしている。基本的には、他の部分は譲ったとしても、全部譲ってしまうことはどうかと思う。

三重県や栗山町の条例はよくできている。かなり昔の慣習的なものを条文化しているし、議会という一つの団体の活動原則をきちんと規定しているから、それはそれで一つの形ではないか。ある程度基本的なことは言うべきだと思う。

中 村 座長

次に、「最高法規性」に議論を移したい。事務局から資料の説明をしてほしい。

高橋次長より、資料2について説明

中 村 座長

最高法規性については、自治基本条例の位置づけそのものの議論にもなるし、よく言われるように自治基本条例を自治体の憲法であると位置づければ、条例にどのように優越性を規定することが必要なかということがある。あるいは、そもそも最高法規性をうたう必要などないという意見もあるかもしれない。いかがか。

鈴 木(光)委員

定めないと意味がないと思う。ただ、最高法規性というと全部を優越するわけだが、同時に自治体の基本、ベースになるものだということもある。同時に総合性ともリンクしていることをきちんと書いておいたほうがいい。最高法規性を入れるけれども、基本になっているということと総合性もきちんと書き込んでおく必要があると思う。

中 村 座長

最高法規性というそびえ立っていて上のほうから覆ってしまうイメージだが、土台となるような総合的な点も述べておいた方がいいという意味で、最高法規性を盛り込むべきだという意見である。ほかにはいかがか。

井 上 委員

このことについては議論が尽くされていると思う。いずれにしても、憲法94条や地方自治法14条に基づく条例の形式的効力はすべて横並びだから、上下の優劣関係は法的には持ち得ない。ただ、最高法規性ということで「性」がつくというのは、自治体の中のピラミッド型のヒエラルキーのような考え方の中で法整備がされていいたろうという考え方だろう。これを基本としてまちづくりを進めるのだということを定着させる規定と、これに従って各条例が制定改廃されるという趣旨のことは必要だろうと思う。

ただ、大平町では最高規範性と言っている。私は最高法規性という言葉には気持ち的にいつも引っかかってしまう。最高法規というときには、内容もあるが、法規といった法形式レベルのことも含んでいるだろう。とすると、最高規範性と言った方がいいと思う。上の条例だという一つのまとまりをイメージしやすいので、最高法規性という言葉が私は余り好きではない。

中 村 座長

最高法規性という名称自体が少し問題ということか。

井 上 委員

「法規」という言葉は、内容を示している言葉であると同時に、法形式をイメージさせる言葉である。「規範」というと、少しイメージが違うのではないか。

中 村 座長

自治基本条例そのものが理念型に直結すると思うが、その点はどうか。

井 上 委員

理念型だろう。私が川崎市で自治憲章条例に携わったときには、当初の案では最高法規と書いて、自治憲章条例を制定改廃するときには三分の二の多数議決が必要だと書いてあった。それに対して自治省は、議決の要件は自治法で定められているので、条例で制定できないという。過半数でやらないと違法性が出てくるという見解を、当時の自治省は頑として変えなかった。その意味では、制定改廃について余分なものは入れられない。例えば住民投票で過半数の賛成という要件を入れても、これに拘束性が出てくるとなれば、国は違法性があるということになる。国と闘うなら別だが、有権解釈上はそうなる。だから各都市でも、非常にうまく法と調和するように工夫してつくっている。ただ、最高規範性は入れたい、うまく入れないと形にならないということで入れているのだろう。

鈴 木（光）委員

大平町の条例はすばらしい。

井 上 委員

大平町の条例はよくできている。いろいろな本にもいい例として引用されている。それだけ評価されているということだろう。

児 玉 委員

自治基本条例は「自治体の憲法」と言われるが、「憲法」というよりも「基本法」に近いので、最高法規性を規定するのは難しい。例えば、尊重規定を置いて、自治基本条例に反する内容の条例には手続的な違法性を追及できるようにするとか、いろいろと考えてみたが、やはり難しい。そもそも、先ほどの鈴木光尚委員の意見とも関連するが、「基本」という言葉は、上から貫く上位の規範というよりは下で支える共通の基礎というのが本来の意味である。だとすれば、発想を変えて、最高法規性よりも「共通基盤性」というものを謳ってもいいのではないか。

中 村 座長

その場合には、条文の中で、実際に言葉で「共通基盤性」を説明する形になるのか。

児 玉 委員

神奈川県の記事例にも、大平町の記事例にも、私の言う「共通基盤性」という趣旨のことが書かれている。

鈴 木 (光) 委員

最高規範性にしてにおいて、中身にキーワードとして基本とか総合性ということをもっと反映するような文言を入れたらいいと思う。共通基盤性もそこに入れ込んでおけばいい。

児 玉 委員

私はまちづくりにおいて「プラットフォーム」という言葉をずっと使っているが、自治基本条例は自治体のプラットフォームだろうと思っている。

中 村 座長

「最高法規性」という言葉から受けるイメージは少し違う。

児 玉 委員

「法規」という言葉を使うことにはどうしても慎重になる。私も井上委員と同じ感触を持っている。

鈴 木 (俊) 委員

大平町の条例で最高法規と言わずに「規範」と言っているのは、先ほど井上委員が言われたとおりの考え方からである。法形式としての最高性という点では、同じ条例である以上そういうものではないのではないか。憲法と法律の関係のようなものは、条例同士にはない。ただ、理念としての最高性ということである。その意味では児玉委員が言われたように一種の理念形にすべきで、町がこれからいろいろな意味でまちづくりをしていく上での理念を示しているものなのだから、その理念を尊重した体制でやっていくべきだということである。

また、第56条第2項で、「不断に他の条例、規則等の制定改廃に努める」と規定しているが、これはあまりないのではないか。これも言いたいことのひとつで、実質上この自治基本条例をもとにして我々はこれからのまちづくりを進めていくことの具体的な現れとして、可能な限り重要なまちづくり等に関するものは条例化すべきだということをこの中に織り込んでいるつもりである。ややもすると議会の議決を経なければいけなくて面倒くさいので、できるだけ規則に持っていかとか要綱でやっしまおうということがあるけれども、重要なことについてはこの条例のもとで更に条例をつくっていくべきだという思いがある。

例えば、第2項に基づいてつくったものが、「大平町における町民参加及び協働の推進に関する条例」である。自治基本条例の中に町民参画の仕方やパブリック・コメントの規定が入っていて、それを一つの条例としてまとめたのがこの条例のつもりである。このように、自治体の法体系という観点

から条例主義を見据えている、そんな思いを盛り込んだつもりである。第2項は、私からそんなことを意見として述べて、できた条文である。

中 村 座長

説得力がある。第2項の規定は今まさに現実に動き出している。

鈴 木(俊)委員

また、議決要件を厳しくしているわけではないのは、先ほど井上委員が言われたような法解釈論に踏み込む必要はないということと、条例第50条に「法務への参加」という見出しで、「町は、まちづくりに関する重要な条令の制定改廃の立案及び規則等の制定改廃に当たっては、町民の参加を図り、または町民に意見を求めなければならない。」「町長は前項の規定による条例案を議会に提案しようとするときは、町民参加の有無及び町民の意見に関する資料を付して提出しなければならない」という規定もある。まさにこの条例そのものを変えようとするときには、これは重要な改廃なのだから町民の意見を聞きなさい、改正するなら聞いた結果も合わせて提案しなさいということになるので、それでいいのではないかということで、あえて特別議決要件は入れなかったということである。

中 村 座長

先ほど児玉委員から、議会でぜひ聞きたかったこととして、基礎自治体と県、広域自治体では違うのではないかということがあった。その点から見ると、県の場合、そのまま大平町の条例をモデルとして適用するわけにはいかないということか。そこが難しいところか。

児 玉 委員

最高法規性という法律論に限っていえば、町と県も同じだと思うが、大平町の規定の仕方は興味深い。

井 上 委員

最高規範性に関する第56条第2項では、不断に見直し、この条例の実現を図りなさいと規定しているが、こういう規定は珍しい。またその上に、住民の意見を聞いて議会に提案していくと担保しているのは、すばらしい。本当によくできている。

児 玉 委員

例えば、条例の制定改廃を長期間怠ったり、自治基本条例の理念に反する条例を制定したら、どうなるのか。

鈴 木(俊)委員

そこまでは規定しなかった。

井 上 委員

違憲立法審査、あるいは怠慢でつくらなかった場合どうするかは難しい。規定したらおもしろい。ユニークだろう。

児 玉 委員

条例違反をどこまで争えるのか、なかなか難しい。

中 村 座長

どうしても公的に瑕疵がないことに汲々としがちである。しかし、大平町の場合は、まちづくりを伸び伸びとしていくために条例がしっかりと支えている。その面で現実の施策につながっていくものだと思う。県のレベルとして考えた場合、まさに三分の一条項の議論にも関係してくると思うが、市町村に伸び伸びとやってもらうというニュアンスのものを用意するのはいかがか。県のレベルでは、それが住民やまちづくりというところに行くのかどうか。

鈴 木 (光) 委員

コンセプトとしては三分の一条項もいいと思う。ただ、それを実際にやっていくときは、ほかの三分の二に影響が出てくるところが問題になった。考え方としては、小さな思いを大事にしていくのはすばらしいことである。

中 村 座長

仮に栃木県が大平町モデルを活かすとすれば、視点の先は市町村ではなく県民、住民を見ているということになるのか。

児 玉 委員

先ほどの中村座長の指摘で気が付いたのだが、例えば神奈川県の記事例では、第2項で県民と県が並んでいるが、これに市町村は含まれるのか。つまり、市町村も県の自治基本条例の趣旨に基づいて条例をつくらなければいけないといったことはあるのか。

鈴 木 (俊) 委員

そう言われた場合には、町としては「それはいいのではないか」という感じがする。

井 上 委員

私も以前それが気になった。その意味では、県レベルでは相当気をつけなければいけない。例えば一般的に最高規範性という条項を設けたとして、県の各種条例がこの条例を尊重して制度改正していくときには、一つの尺度となるわけで、その結果、個別の条例がどういう定め方をされるかでかなり

市町村に影響が出る。

例えば三分の一条項を入れたときに、かなりいろいろな意味で各市町村に影響が出てくる。同様に、市町村の個別の条例もこれに引っ張られて拘束を受けることになってはいけない。最高規範性の規定は当然あるべきだろうが、他の条文や条例との関係で極めて重要な位置を占めるので、より市町村に配慮したものにしていかなければいけない。その意味では、県における最高規範性の規定は重い。法律的に言えば、市町村がつくる条例は独自のものだから、県の条例と違って特にここに違法性が出てくるということはないと思う。ただ、どうしても精神的に少し拘束される雰囲気になってしまう。

中 村 座長

上にかぶさってくる形だから、余りいい感じはしない。

井 上 委員

そこは県レベルでは配慮しなければいけない。

中 村 座長

むしろ、市町村を下から支えていくというとらえ方がいいのではないか。

井 上 委員

県は怒るかもしれないが、第一線で住民と一生懸命行政をやっているのは基礎的自治体の市町村である。県はどうしても中間的な組織である。その意味で、基礎的自治体の市町村を支援するならわかるが、行動を邪魔するような規定はよくない。

鈴 木（光）委員

トップダウンよりボトムアップであることが必要だ。

中 村 座長

資料では、条例の中で最高という重みをつけるための決め方についても具体的に触れているが、いかがか。

鈴 木（俊）委員

住民投票の中での過半数の賛成という要件もあるのか。

井 上 委員

これには拘束性は持たせられないだろう。拘束性があると違法性を帯びてくる。

児 玉 委員

そうだろう。住民投票にはいろいろな規定の仕方がある。

中 村 座長

具体的な重みのつけ方というよりも、緩やかに規範的にどういう価値づけで盛り込んでいくかということがあるか。

以上で検討すべき論点については一通り議論が終了した。

ここで、項目として資料に載っていないけれども検討すべき点があれば御意見をいただきたい。また、とちぎ自治基本条例が必要かどうかという議論は始めに行ったが、それは中身について論じてみなければそれはわからないということで、必要性についての議論を一旦置いて個々の項目について議論してきた。ここで改めて、とちぎ自治基本条例の必要性はどうかという点について率直に議論したいと思う。

まず検討項目についてはいかがか。

意見なし

それでは、今までの個々の論点に関する議論を踏まえて、自治基本条例の必要性について意見をいただきたい。

井 上 委員

私は県レベルと市町村レベルは違うと思っている。今までずっと議論してきたが、都道府県レベルで緊急的につくっても、自治基本条例をどう制定すべきかは、当然、将来の課題として出てくるだろうと思う。日々住民と接する行政に追われている市町村、基礎的自治体と県とでは少しレベルが違うだろう。また、今の日本の統治機構の形がどうなるか先が見えない。というのは、地方分権改革推進委員会が分権について議論を進め、道州制の問題についても地方制度調査会で議論し、自民党でも検討しているのだが、統治機構がどうなるのか定まっていない。少なくとも道州制については、ここ10年ぐらいの中で少しずつ変わってくると思う。そういった動きがある中で、今が条例をつくるタイミングなのかという感じがして仕方がない。地方分権をにらんだときに、自治基本条例という自治体の憲法的な制度はあってしかるべきだとは思いますが、ただ、今、この時期はどうかという疑問が膨らんでいる。形としてはあってもいいかもしれないが、それで本当に生きたものができるのだろうかという疑問がある。

そういう意味で、県は市町村レベルとは違うと思う。市町村は毎日住民との行政に追われている。その中で自己決定・自己責任でやっている。もちろん県も、自治に関して自己決定・自己責任の内容は同じだが、国全体として、都道府県を含めた全体的な統治機構が定めきれていない。しかも、国の財政的な支援、分権の方向がまだ定まっていない中で、何が言えるだろうか。少なくとも市町村が一生懸命努力している中で、県はもう少し、その状況や国の様子を見てもいいのではないかという気がしている。必要性はあると思うが、ただ自治体の統治の形、統治機構がどうなるかわからないうちにつくる意味はどうか。つくっても朝令暮改になってしまうのではないかという気がして仕方がない。「自治体の憲法」という以上、半永久的に変わらないようなものであってしかるべきではないか。

中 村 座長

必要性はあるけれども、拙速にではなくて腰を据えてじっくりと検討していくということか。

井 上 委員

トレンドに流されてつくれば格好はいいかもしれないが、本当に実のあるものができるのか。

中 村 座長

県から見た国の統治の動向や、道州制を見てどうかということもある。一方で、県民と遊離した形でぼんっとつくってしまってもどうかということがあるので、県民の意向もきちんと捉えた上で積み上げていくことになるのだろうか。

鈴 木(光)委員

団体自治と住民自治、県民自治があるが、大事なのは県民自治だと思う。地方分権は団体自治の方を主として言っている。だから、やはり県民、市民、住民自治というところはきちんとっておかなければいけない。やはり条例をつくるべきだと私は思っている。

吉 谷 委員

今、国は47都道府県をコントロールできなくなっている。だから地方分権と言って、余り金のかからない大事ではない権限は皆、地方に移譲して、大事な権利だけは国が確保している。先ほど言ったように、国会議員の数も減らさないで終始している。いずれ栃木県もなくなってしまうかもしれない。そういう不安を47都道府県の知事は持っている。そういった状況で、最高法規ということで自治基本条例をつくって、時期がいいのかという思いはある。先ほど私が行った意見を反映させるのであれば、自治基本条例でも議会基本条例でも行政基本条例でも、名称はどれでもいいから、短期間で効果のあるものをという考えもある。中身が濃くて議会に対してものをいうようなものをつくれる時期として今がいいのかということを考えている。

児 玉 委員

確かに、現行の地方自治法の枠組みで、また、道州制が議論される中で、本当にいま県が自治基本条例を制定する必要があるのか、疑問が出るのは当然だ。だが、だからといって議論をしない理由にはならない。むしろ、地方制度が流動的だからこそ、自治基本条例で団体自治のあり方を議論していくことに意味がある。

また、市町村とは別の意味で、県が自治基本条例をつくる意味はある。そもそも都道府県は住民から遠く、住民の意見が反映されにくい。道州制になれば、なおさら住民不在となる危険がある。住民から遠いからこそ、自治基本条例で住民自治の姿を明文化していくことに意味がある。

中 村 座長

鈴木俊美委員は、最初の議論のときに、合併論議の渦中だからこそつくるとい話をされたのが印象に残っているが、いかがか。それが現にいろいろなことで広がってきている。

鈴 木（俊）委員

今でもその思いは同じで、中村座長が言われたとおり、つくった当時は、大平町がなくなるかもしれないという動きの中で、だからこそつくるとい思いがあった。もう少し実利的なことを言うと、これを合併後も生かさせるのだ、新しい市町の中でこの精神を生かすための材料として何としてもつくるとい思いがあったことは事実である。

県レベルでの自治基本条例制定の有無に関しては、私も児玉委員の意見に近く、むしろ住民から遠くなればなるほど、それが存在するのだったらその存在を示す意味と、遠いからこそ少しでも近づけて一体性を持ってもらうためのツールとして、自治基本条例はあってもいいのではないか。元々近すぎるくらい近くて、年中顔を合わせているなら、なくてもわかる。そうではないからこそ、県や州は県民や州民に向けて、こういうことを目指して、一体性を持って一緒にやっっていこうということが必要なのではないか。

前にも言ったが、中にいると、本当に地味な県だとしか思わないのだが、外に行ったときほど「私は栃木県民だ」とい思いを持つ。県が存在し、県民として存在している以上は、あってもいいのではないかとい思いはある。

亀 田 委員

私も同じ意見である。目立たない栃木県を何とか目立つように必死になってやっている。その意味で自治基本条例があるといいい。道州制になろうとどことなくくりになろうと、県民と政治との信頼関係、県民と行政との信頼関係は非常に大事なものだ。それがないと、どんな組織に変えようが物事が進んでいかない。

特にこの中で議論してきた行政改革に関することや吉谷委員から発言のあった定数の問題が盛り込まれた条例があるといことは、信頼関係を醸成することになるのではないかと思う。県民が何をもち行政や政治を信頼するのは意外と見えなところだが、こういうことについて果敢に議論し考えておくことも、信頼につながる一つのツール、要素になるのではないか。私はそのように肯定的に考えている。

井 上 委員

私は、基本的には反対していない。自治基本条例とい条例の性格を考えて少し申し上げた。プラスして言いたいのは、例えば大平町のように、自分の地域のアイデンティティを示すことは非常に大事なことだ。私は市町村レベル、基礎的自治体の形はそう変わらないと思っている。だからそれはあってしかるべきで、自己主張は当然必要だろう。一番大事なことだと思う。

ただ、県レベルの場合は、確かにいろいろな住民の協働参加、市民参加とい形で、自己責任・自

己決定の中で自立的に行政を進めていくということが一つの形としてあってもいいのだが、それは自治基本条例でなくてもできると考えている。自治基本条例というのは、あくまでも憲法的存在だと思う。だから、その基盤である統治の形態がわからないときにつくってしまって本当に大丈夫なのかと感している。県民レベルで必要で一緒に行政をやっていこうというのはわかるが、それは何も自治基本条例でなく違う手法をとればできる。自治基本条例と言ったときには、基盤的なものがそこにははっきりと固まっていないと作り得ないのではないか。もちろん、今、変わるまでそういう大事なものをつくってもいいのではないかという議論もある。地方分権に向かって何らかのものは必要だと思う。しかし、自治基本条例というので、私はこだわってしまう。自治体の憲法だから、足元が決まっていないときにつくっていいのかということになる。地方分権を進めていくためだったら、手法はほかにもっとあるのではないかと思っている。

中 村 座長

スケジュールとして、報告書をまとめる段階になっている。私が皆さんから受けた意見をある程度まとめて、方向性を含めた上での試案を作成し、調製作業を事務局に依頼することにしたいと考えている。今まで賛否両論いろいろ出てきている中で、私も当初は甘く考えていて、いろいろな意見が委員からあったという形でいいのだろうと思っていたが、やはり報告書としてはある程度の方向性を示す必要があるのではないか。その意味で次回に諮ることができるよう努力したいと思うが、本日の皆さんの意見は非常に大きい。

私なりの受け止め方では、必要性は非常に認める、激動の時代だからこそ指針はしっかりなければいけないけれども、井上委員が言われたように、自治基本条例をそのままつくるのは非常に大変なことである。市町村でも大変なことはわかるけれども、県特有の事情もあるし、栃木県の事情もある。だから、今ぼんとつくるのではなしに、どれだけかかるかわからないが、そちらの方向を将来的に見据えて前向きに検討する意味はあるのではないかという形で、緩やかに皆様の意見をまとめたものになりたい。

そう考えると、たとえばいいかどうかかわからないが、とちぎ自治基本条例ががっちりした巨大な船だとすると、それはやはり時間をかけて、いろいろな意見を吸収し、調整して練り上げていかなければいけない。荒波の中の船の一つの指針として、主要な部分になるものについては前向きに、具体的に提案してもいいのではないか。これは次回に正式に諮りたいが、例えば「県民憲章」という形にして、自治基本条例につながっていける考え方をまずコンパクトに示して、それをもとに県民に問うたり、議会と調整したりして進めていく手もあるのではないかと今、考えている。いずれにしても、今までの議論を引き取った上で次回にまた諮りたいと考えている。

それでは、本日の懇談会を終了したい。次回は7月11日午後1時半から県公館で開催したい。

次回は、先ほど説明したように、今までの皆さんの意見を踏まえて、必要性は認めるけれども拙速は避けて慎重にといった形で、私なりのまとめ方をした報告書の試案を皆さんに示して議論していきたい。報告書の構成は、皆さんからいただいた意見を論点ごとにまとめ、最後に私の考えを盛り込むこととしたい。その試案をたたき台として、報告書の素案作成に向けて議論を進めたいと考えている

ので、よろしく願います。