

第6回宇都宮市自治基本条例を考える会議（概要）

日時

平成18年11月9日（木）

会場

宇都宮市役所 14大会議室

出席者

- ・ 委員 井上委員，阿部委員，鎌倉委員，佐々木委員，築委員，渡辺委員，浅野委員，梅林委員，片岡委員，片桐委員，川嶋委員，郡司委員，小針委員，酒井委員，高山委員，田中委員，船津委員，本田委員，阿久津委員，川又委員，佐藤委員，陣内委員，砂長委員，寺崎委員，中島委員，山野井委員，半貫委員，熊本委員，大竹委員，中山勝二委員，五井瀨委員，高井委員，手塚委員，砂川委員，柴田委員（委員名簿順）
- ・ 事務局 行政経営部次長，行政経営課行政改革担当主幹，行政経営課行政経営システムグループ係長，法制グループ係長，事務局職員

会議経過

1 開会

2 協議

(1) 自治基本条例に盛り込みたい事項について

- ・ 事務局より以下の説明
 - ア 第5回のワークショップで各グループ毎に出された意見を，資料1 - 2にまとめた。
 - イ 第4回のワークショップで出された意見のうち「条例のあり方，位置付けなど」，「条例に盛り込むべきもの」として整理したものと，資料1 - 2でまとめた意見を合わせ，資料1 - 1に再整理した。
 - ウ 確認をして頂き，趣旨が違ふところや，意図と異なるカテゴリーに分類されているところ等について指摘して頂きたい。

委員からの主な意見・質問等（要旨）

委員

前回，私たちのAグループの議論は，大きな問題にひっかかり前文のところから進めなくなってしまった。未来志向の都市づくりというのを考えなくてはいけないという意見が出て，それに対して喧々譁々の議論がなされ，細かい部分まで行けず

に終了してしまった。

第1回の井上委員の自治基本条例の講義の中に、宇都宮市の歴史の中でも大きなエポックに私たちが関わっているのだという話があった。確かにそうだと思う。とても大変なことであり、時間をかけてもしっかりしたものをつくっていかなくてはならない。

しかし、先進の自治体でどのような意見が出たのかはわからないが、非常に観念的なものを美辞麗句で並べて、お役人の方々が一つの方向づけをして形になったのが、最初に資料として提示された約30の都市の自治基本条例のように思う。

私は「ドロくさい」という表現を使った。例えば資料1-1の「前文」に、「宇都宮市の特色」とあるが、宇都宮はどのくらいの都市の規模を考えているのかということも謳い込んでしまっていないのではないかと考える。

前回、私は未来都市志向という文脈で、今日も新聞に出ている道州制における州都を目指す宇都宮づくりということを考えていいのではないかという意見を出した。それはさておき、文言でいろいろな言い方があると思うが、そのようなものを前文に入れていいのではないかと感じた。

事務局

委員の意見は、資料1-1の一番上、「全般について」で「『ドロくさい』条例であって欲しい。」という意見として入っている。人口100万都市という具体的なものも「自治の基本理念」の部分に入っている。

このような意見も十分考慮し、今後、それぞれの分科会等において議論を深めて頂きたいと考える。

委員

基本的な枠組みというのはこのような形で良いと思う。

しかし、「前文」に「自治の歩み」、「宇都宮市の特色」、「郷土愛」といろいろな形で出ているが、やはり、この基本条例が必要になった背景を前文に書かないと、何のために自治基本条例をつくるのかという目的がわからない。

この資料1-1を見たところ、どのようなアイデンティティ、言葉、キーワードで物事を考えてまとめればいいのかというのがなかなか出て来ないと感じた。そこで私なりに、全体を網羅したキャッチフレーズを考えてみた。例えば、「住んでよし、遊びによし宇都宮」と「ともに成長する市民力とまちづくり」というキャッチフレーズを一つイメージに描いておけば、いろいろなことを考えるときに、その原点に帰って考えることができるのではないかと、また、ベクトルが合いやすいのではないかとということで、御提案したい。

事務局

具体的な意見としては今までなかったが、前文に条例制定に至った背景的なことも要るだろうという御意見は、今後の分科会等の議論につないで頂きたい。

キャッチフレーズの件についてであるが、今回、数多くの意見をまとめたところから議論をスタートして、最終的には条文の形にしていくことになる。いずれそのような議論の過程の中で、端的に表現された言葉、または夢を持てるような広がりを持った言葉について、当然に議論されてくるのではないかと考えている。

委員

過去5回の会議の皆さんの御意見が、大体盛り込まれたかなという感じを持っている。今までの流れを見て思うが、この条例は、理念ではなくて、具体的な目標、規範的なものを盛り込んでしっかりしたものになりたいという観点から見ると、その組み立てとしては良く入っているなど考える。

これから議論していくわけだが、この「前文」、「総則」あたりが、自治基本条例をつくる上において、一番大事な部分かなと思う。この総則の下に、2行にわたり、細かい字で考え方となるべきものが入っているが、「合意形成のルール」から始まって、右下の「地方自治、地域自治、地区自治、コミュニティ自治のそれぞれの範囲を明示できるか。」、このあたりをこれからまずしっかり議論して行って、あとは枝をつけ、肉をつけということになるかと思う。

この前文、総則から考えると、「市政運営の仕組み」については、今私たちが考えているのはこのようなことかなと感じている。

まとめとしては、良い線を行っているのではないかと考える。

委員

この条例は、住民自治を確立していこうというものだと考えているが、自分たちのところだけがよければいいという方向にいかないための歯どめというか、軸がぶれないというか、何と表現したら良いか難しいが、まちは誰のものかといったときに、一部の人のものではないというようなところを、どこかで押さえておかなければいけないのではないかと思う。

委員

この前文のところ、「自治の歩み」、「宇都宮市の特色」、「郷土愛」とあるが、これらはどちらかという現状である。この前のワークショップでもいろいろ意見が出たが、要するに宇都宮をどういうまちにするかというビジョン、イメージを最初に掲げた方がよいのではないかと思うが、いかがか。

事務局

前回まとめた自治基本条例の必要性・意義のなかにも、「ビジョンの明確化」という項目があった。

今回の資料においては、「自治の基本理念」の下段に、「しっかりとしたビジョンの提示」、「未来志向、未来へのビジョン」が留意点として入っている。このあたりを、前文、総則の中にどのように入れていくのかということも、今後議論して頂きたいと考える。

委員

今、条例に盛り込みたい事項という形で、さまざまな意見が網羅されている。例えて言うならば、これは幕の内弁当である。

しかし、弁当においては、幕の内弁当にするのか焼き肉弁当にするのかでメニューとしては大きく変わる。今度分科会で議論するとなると、その弁当の中の、この卵はどのような卵にしましょう、いり卵がいいのか、厚焼き卵がいいのかという話にならないか。すなわち、既にメニューが決まっているわけである。ところが仮に、内容を特化して、カツ丼がいいのだ、だからカツがこれで、後は御飯で、それをそれぞれ議論してくださいというのでは、方向性が全く違う。

今までの会議ではワークショップ形式をとり、たくさんの意見を集約していったから、幕の内弁当にならざるを得なかったわけだが、本来は、いや、あなたの意見はこうだけれども、私はこう思う、このあたりだったら一緒に行けそうだという話し合いになっていかないと良くないのではないか。このまま分科会に入ったとしても、みんながそれなりに納得できる、幕の内弁当的条例にしかならない。果たしてそれでいいのか。特にこの自治の基本理念・基本原則のところでは、抽象的か具体的かでは、全く方向性が違う。

まず、この自治基本条例をどのような方向へ持っていきたいかについて、会議として意見の合意ができていた方がよい。ルソーが言うところのソーシャル・コントラクト、社会契約のようなものだが、これをやっておかないといけないのではないか。

今、実は皆さんの意見が網羅されているだけで、条例の方向性が決まっていないのだということに関して、私は非常に危惧している。今回の資料に示されているスケジュールによると、次回に分科会が始まってしまう。1回このあたりで、条例の必要性があるのかないのか、次に条例の方向性、理念条例か上位条例か、具体的にいくのか抽象的にいくのかについて、意見をぶつけ合う形で議論を進める機会をつくってはいかがか。

委員

私も全く同感である。抽象的、具体的、結局最後に真ん中あたりでまとめてしまうのではないか。それであれば、何のために今まで議論してきたのだろうか。宇都宮の誕生から始まったこの歴史の中の、一つの大きなエポックに関わっていながら、でき上がったら、「何だ、他の都市のと全く同じだ。」というものであったらなくてもいいのではないかと思う。本当に観念的なもの、美辞麗句を並べてつくったものならば。

各グループの意見の温度差は相当あるのではないかと感じている。しかし、今度はそれらの意見が一つになったから、全体として、考え方は幾らかこのような方向に行っているなというのが見えてくるのではないかと思っている。

事務局

1 点目、「条例に盛り込みたい事項」として今回まとめたものは、今まで出された意見をまとめたものであり、皆さんの意見を共有するために作った資料であって、あくまで仮のものである。ここから集約、選択をしたり、方向性を出したりして頂きたいと考えており、この資料の枠を超えずに議論して欲しいという趣旨ではないことをご理解頂きたい。

2 点目、条例のスタンスを議論する時期ではないかという御意見についてだが、協議事項の(2)で、本日議論して頂きたいと考えている。今後分科会に分かれるときに、大枠、方向性について共通理解しておかないと、成果物が違ってしまわないか。事務局で素案を提示するので、是非議論して頂きたい。

委員

今、市町合併が話題になっている。地域の広がりとか、産業の構造とか、住民の意識とかもかなり違うと思うが、それらの調整はどうするのか。また、それらをどのように条例に盛り込んでいくのか。今まで対象の外だったところの意識やその他をどのように捉えていくのか。そのあたりも検討の材料にしなければいけないと思うが、いかがか。

事務局

このあたりは本日の協議事項の(3)で、御提案するので、議論して頂きたいと考えている。

(2) 条例の基本的な考え方、骨格について

- ・ 事務局より資料 2 に基づき、条例の基本的な考え方、骨格（案）について説明
- ・ 前回と同じく 4 つのグループにおいて意見交換し、結果を発表
- ・ 会議全体として、自治基本条例が必要であり、今後の作業を進めていくことを合意した。

各グループからの発表（要旨）

A グループ

- ・ 幕の内弁当が良いか、焼肉弁当が良いかや、理念的なものか、具体的なものか等を最初から決めつけてしまうと、いろいろな意見が出にくくなることから、それぞれ各論のところでも議論しながら、大きな方向付けをしていくことが、条例をつくる上では大切ではないか。
- ・ 大体憲法というものは、基本的なことを全部羅列していくという意味で、全くもって幕の内弁当であろうという意見があった。また、委員の大多数の理解を得ながら議論を進めるべきであろう、さらに、抽象的な表現は極力避けて、できるだけ具体的な表現にしていくことが、住民に納得して頂くために必要なのではないかという意見があった。
- ・ 幾つかの条例を資料として提供されたが、どこをとっても他の都市の条例と中

身が同じであるような、金太郎飴のような条例にはしたくない、未来的なまちづくりということを考えていきたいという意見が大半であった。

Bグループ

- ・ Bグループは、具体的なものか抽象的なものかというところから議論が始まった。具体的であれば、目標、目的が明確であることが良いところだろうと。抽象的であれば、地域性とか柔軟性とか幅を持たせることができるだろうと。また、全てが網羅できるのは、抽象的な方ではないかという意見があった。もう一つ、中間的なものはどうかという意見が出た。中間的なという意味は、足して2で割るのではなくて、ある部分は具体的に明確にし、ある部分は抽象的な文言であるというものである。
- ・ さらに、これが一番印象深かったのだが、自治基本条例には何をすべきかということが盛り込まれるのであって、その何かをどのようにすべきかという方法論については、個々の条例に任せた方が良くはないかという意見が出た。すなわち、この自治基本条例には、宇都宮市はこうである、宇都宮市民はこういふことをすべきである、行政はこうすべきであるということを含め、それらをどのように実現するのかとか、目標とかの細かなこと、具体的なことについては、他の個々の条例に規定するのが良くはないかということである。
- ・ また、まちづくりに関して、自治基本条例には、具体的にこの地区に橋をかけてこうしますということとか、中心市街地は活性化してこうするとか、住宅地はこうするとかというのではなくて、「まちづくりの進め方のあり方」を定義すべきであって、まちづくりの最終的な形をこのようにすべきであるということを含め、盛り込むのではない、という意見が出た。「市政をこのような手法で発展させましょう。」というのは、進め方である。これに対して、「100万都市をつくるためにこのようなことをする。」ということを含め、これを定義するわけではない。それが、この条例の性格ではないかという意見があった。

Cグループ

- ・ まず最初に出た話は、自治基本条例の検討をずっとグループ討議を含めてやってきたわけだが、なかなかイメージがわいてこないということだった。自治基本条例はどのような条例にするのかというイメージがわからない。その理由は、今宇都宮市がどのような状況なのかということも含めて、現状分析とかビジョンがなかなかわかってこず、それに合わせてその条例をどのようにするのかのイメージが出てこないからではないか。
- ・ イメージが出てこないもう一つの理由に、条例の必要性がある。グループ毎の討議の中では本当に必要なのかどうなのかということが出てきてはいると思うが、この会議全体として、必要なか必要ではないのかというのが、最終的には明確

にされていないままで来ているのではないか。したがって、そのことも一度全体会議の中ではっきりとさせた方が良くはないかという意見もあった。そのような意見が出る前提にもなるが、今、単に条例をつくらうということだけで動いてしまっているような雰囲気があるという意見も出ている。

- ・ 抽象的か、具体的かについては、項目によって、抽象的なことが良い場合ももちろんあるだろうし、具体的なことが良い場合もあるだろうし、どちらか一方に偏ってつくるといことは恐らくできないのではないかという意見が出ている。
- ・ 条例をつくることになったときのことだが、役割分担ということをもまず最初に考えないといけないという意見が出た。行政がやること、市民がやらないといけないこと、考え方等々、今全部いっしょくたに「条例に盛り込みたい事項」の中に入っているように思われるので、まずそれを大きく分けた後で、検討していくことを考えた方が良くないかという意見が出ている。

Dグループ

- ・ いろいろな課題、キーワードが出てきたが、考えなくてはならないことを大きくまとめたところ、やはり自治基本条例の位置付けをはっきりさせたいということになった。中央集権から地方分権に移行してきた理由は、基本的には財政の逼迫である。財政の逼迫に対して無駄の排除をしようとする、現場に近いところからやっていかないとできないということになってくる。そのような意味で地方分権イコール地方自治という形になってきているのだろう。もう少しブレークダウンして考えると、個人から家庭及び地域自治体レベルでの自立化を目指すことが基本的には自治であり、そのような枠組み、方向で条例をつくることを目指していくべきではないか考える。
- ・ 実際、一番大事なことは、この自治基本条例の大きな目的を明確にすることだと思う。その中で宇都宮市がどのようなライフスタイルを求めていくのか、そのような大きなキャッチフレーズをつくっておけば、あとの細かいところは、具体的な項目を盛り込んでいけばいいのではないか。つまり幕の内弁当だが、やはり項目を網羅すべきだと思う。条例の中身が問題であり、この宇都宮市が他の都市に比べて魅力と活力の競争で勝てるまちづくりをするのだということをはっきりと意思表示していくことによって、私たちの目指す自治基本条例の目的が明確になるのではないかと思う。

委員からの主な意見・質問等（要旨）

委員

Cグループの発表の中で、条例が必要かどうか不明確な感じがするという意見があったと思うが、確か4回目の会議で、条例は要らないのではないかという意見が出た。しかし協議してみたところ、やはり新しいまちづくりをしていく、住民自治をしていくという今までにない趣旨の自治基本条例は必要だろうということで、

大方の方がこの自治基本条例の必要性を共通認識してきたのではないかと考えている。

委員

確かにグループ討議の中のものとしてそのような趣旨の意見は出たが、会議全体としては合意していなかったと記憶している。一度会議全体として、どうなのか確認した方が良いのではないか。

委員

次回の第7回は前半の全体会で分科会に関する事項を決定し、その後分科会に入ろうとしている。事前に意見集約しないと、分科会に行けないだろうと考える。本日の資料には、分科会、 、 、 とあるが、今の状況では前文・総則・理念・基本原則を扱う分科会 に負担がかかってしまい、他の分科会、 、 は分科会の議論の結果にとっても影響を受けることにならないか。世話人会で調整しようとしても難しいと思う。

事務局

事務局としては、条例の必要性・意義については、第4回のワークショップの結果をまとめ、第5回において事務局案を提示して了解を頂き、一歩進んでいこうとしている状況であると思っている。しかし、Cグループの発表にあったように、いつの時点でも必要性や意義を問い直すことは議論を深めることになるとしており、これは一種の命題であるとも考えている。

幾つかグループの発表でもあったが、条例の基本的な考え方は、必ずしもどこかの時点ではっきりと結論が出る問題でもないとも考えられる。例えば具体的か、抽象的かの話に限っても、条例の部分部分によって異なっても良いのかもしれない。したがって、個別項目について議論をしながら、時に基本的な考え方のところをフィードバックして議論する、そのような進め方になるのかもしれないと思った。

まとめると、一つ目として、本日の議論でできるだけたくさんの意見を頂きたいということ、二つ目として、意見の一定の集約ができる部分、ある程度枠が持てる部分はぜひ持って頂きたいということ、三つ目として、集約できなかった意見は事務局で別途資料にまとめた上、次回以降再度協議することとし、さらに分科会に入った後であっても必要に応じ並行的に基本的な考え方についての議論を行うことになるのではないかということである。

委員

まず現時点の問題として、条例検討のとりかかりの部分、基本的な考え方については、分科会と全体会を行ったり来たりすることになるのは良くないので、是非ここで配慮頂き、方向性を出したい。

その後の詳細な部分については、分科会や世話人会を何回も実施することで対応できるかもしれない。しかし、このとりかかりの部分で共通理解が得られないと、

分科会の交流自体もできないのではないかと。

委員

これから述べることは学識経験者が考えている一般論として聞いて欲しい。

まず1点目、この条例を自治体の憲法として位置付けるのであれば、焼肉弁当ではなく、幕の内弁当にならざるを得ないということ。Aグループでは、フルコースだと言う言い方も出た。今の日本国憲法は、前文から始まって「天皇」、「戦争の放棄」、「国民の権利及び義務」、「国会」、「内閣」、「司法」と続く。憲法には、日本全部を統治するための仕組みが網羅的に入っている。したがって、自治基本条例を憲法と位置付けるならば、そのような網羅的な、幕の内弁当という形にならざるを得ない。一つの施策等に特化したものになってくると、それは憲法とは言わないだろうと思う。

2点目、必要性の議論は十分にしなければならない。この条例については、どこの都市でも本当に金太郎飴みたいになってしまっていていかがかと思われるところもあるかもしれないが、私がある会合で、自治基本条例を既に制定している大平町の町長さんに、どこの都市の条例、市町村の条例を見ても、皆金太郎飴のように見えると言われませんか、と申し上げたところ、いや、そうではない、皆さんが単に読むと、通常の文章で面白くないだろうけれども、この条例の言葉一つ一つに、私たちの心がこもっている、私たちのアイデンティティが入っている、と言われた。確かにそうであろう。なぜなら条例は、一般的、抽象的な言葉にならざるを得ないからである。例えばこの条例の中でテロをなくそう、児童虐待をなくそうという言葉を入れると、児童虐待とテロの問題にこの条例の対象が絞られてしまう。このようなことから、最終的にいろいろな言葉を集約していくと、世界の安全だとか都市の安全だとか、安全・安心なまちとか、抽象的にならざるを得ない部分がある。具体的なことを一つずつ条例に定めていくと、そこに載っていない事象については、この条例の適用があるのですか、ないのですかという論争が始まってしまふ。少なくとも制度や条例は、いろいろな事象を前提として全部拾い上げていかなければならない。すると、どうしても一般的・抽象的な言葉にならざるを得ない。

理念が大切か具体論が大切かという議論もあったが、理念や基本原則に関しては、具体的な外国人の問題はどうしよう、児童虐待はどうしよう、このような問題もある、あのような問題もあるとたくさん出して、それを集約していくことになる。これらを全部具体的に記述していったら、自治基本条例は、何百条になっても終わらない。したがって、条例にするときには、そのような限界があると考えて頂きたい。

3点目、立法、すなわち皆さんが条例をつくる時、確認しなければならないことがある。それは、いろいろ議論したが、最後にやはりこの条例はつからない方がよいという結論になることがあることである。何百時間も、何十日も、何カ月もかけて、最終的にそういう結論になることもある、それが立法である。このようなど

き、その過程の議論というのは無駄か、無駄ではないか、そこは皆さんの判断によるところであるが、立法とはそのようなものである。

必要性を、ここで皆さんが議論して決めることも大切なことだろう。私も本当に大切なことだと考えている。しかし、必要性だけを議論していると抽象的な議論になる。だからこそ、個々の論点を議論していく中で、時に原点に帰る、またどこかで原点に帰るという作業を繰り返さないといけないのではないか。

この事務局のスケジュール案とは合わないことになる。しかし、憲法をつくるという前提ならば、全国的な流行があるから決めていくというような時間的な切迫性は置いておいた方がいいと思う。それはなぜかと言えば、これからどのように自主自立的な宇都宮市の住民自治を築き上げていくかという大事な議論をしているわけだからである。行きつ戻りつ議論してもいいのではないか。それが学識経験者が述べる一般論である。

委員

条例の必要性について意見したい。

財政的な関係から、地方分権が進んできたということも承知しているが、これだけ時代が進んで個人のニーズが多様化している現在、財政的なことの他に、市民側から、「お仕着せの住宅は要らない、こんなまちにしたい。」というものが、もう生まれてきていると思う。財政的なことで地方に頑張ってもらわなければいけない、家庭や個人に自立してもらわなければならないと、そのような流れもあるが、「もっと個性的な暮らしをしていきたい、みんなで生き生きと暮らしていきたい。」という私たちの気持ちの盛り上がりから、このような条例を立ち上げていく必要性を感じている。

次に、今私が言ったようなことも含めて、ここに至るまでの過程で、自治基本条例にどのようなことを盛り込みたいかと議論したときに、いろいろなジャンルの意見があれだけ出てきた。皆さんものすごい問題を抱えて、それを何とかしたいと思ってここにいらしている、また、それを解決する糸口として、この自治基本条例に反映させようとしている、そういう認識でいたので、今ここで、自治基本条例が必要でないということと言われてしまうと、とてもショックを受ける。せっかくこの会議で、「もっとこうしていかなければならない。」ということ、あれだけ話したのだから、それを、条例として市民から立ち上げていくところにすごい価値があると思う。必要性の議論はもちろん結構なのだが、今は前向きに、一緒に、手を取り合ってやっていきたいと思っている。

委員

Cグループを擁護するわけではないが、そのような必要性について会議全体として合意形成したらどうか、という意見ではないかと思う。そうですね、自治基本条例は必要ですねという合意だけをしようという意見ではないか。

ここまで議論してきた、いや、ここまでやったけれども、やっぱり必要ないねと思っている委員はいないと思うが、ただ1回合意だけしましょうと。

合意されれば、自ずと憲法的なものなのか、それとも違うのかという議論になっていく。一つ一つそのような大枠がクリアされていけば、細かい議論をした上でまた大枠を議論して、また細かいところへ戻ってくるという作業となっていくだろう。1回合意だけすれば、それ自体非常に意義があると思うが。

委員

そのとおり。今まで出ていたのは単なる意見であり、それを土台にして、一度皆さんで必要なか必要ではないのかというところの合意形成をしたいと考える。

それ以降は、事務局の話にあったように、本当に必要なかどうかということ、その都度その都度考えて前に進んでいければいいのではないのかと思う。決して条例が必要でないと考えているわけではない。

(ここで、副会長提案により、自治基本条例が必要であり、また、今後の作業が必要であるということ、を会議全体として合意)

委員

Aグループでは、既に2回か3回、必要性について議論している。その度に、条例をつくる必要がない、いや、やはりつくるべきだという揺り返しがあった。

あまり決めつけなくても良いのではないか。つくっていくのが大多数の意見なのだということを前提にして、分科会で細かなところを検討していったら、そのような条例の内容であればやはり必要ないのではないか、という意見もまた出てくるのではないだろうか。

そのようなことを皆さんに共通認識していただいた上で、現時点では、条例をつくっていくということではないのかと思う。

(3) 今後の進め方について

- ・ 事務局より資料3-1, 3-2に基づき、今後の進め方(案)について説明
- ・ 協議の結果、次回は分科会に入らず、全体会のみとして開催することも含め、事務局が正副委員長と調整していくこととした。
- ・ 資料4の分科会の参加希望に関するアンケートは、今後の参考とするために提出して頂くこととした。

3 その他

- ・ 事務局から次回日程について説明

4 閉会