

第1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6月23日（金）

会場

宇都宮市役所 16中会議室

出席者

- ・ 委員 井上委員，藤本委員，増井委員，阿部委員，佐々木委員，添田委員，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，大矢委員，川又委員，佐藤委員，陣内委員，砂長委員，寺崎委員，中山慶恵子委員，松本委員，金沢委員，半貫委員，熊本委員，大竹委員，福田委員，中山勝二委員，五井渕委員，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 市長あいさつ（要旨）

皆さん，こんばんは。

このたびは，宇都宮市自治基本条例を考える会議の委員をお引き受けいただきまして，心から厚く御礼を申し上げます。

皆様方も既にご存じのように，それぞれの地方が，都市間競争または地域間競争にきちんと生き残っていくために，地方分権という名のもとで主権を確立しながら，特色あるまちをつくっていかねばならない時代になってまいりました。三位一体の改革と国の財政改革という厳しい状況の中でそうした生き残りをかけていかねばならないわけでございます。行政が徹底した財政改革あるいは行政改革を行っていくのは当然ですが，そのような状況の中，特色あるまちをつくっていかねばなりません。

皆さんがこれからも宇都宮に住み続けたいと思えるような，つまりは生活がしやすい，またはほかの都市よりも魅力がある，そのようなまちをつくっていくためには，行政が一方的にまちをつくっていくのではなくて，主体となる市民の皆さんの思いとか考え，あるいは地域の実情などをもとにまちをつくっていくことが一番大切なことではないか

と思っています。

そうした市民の皆さんが行政をいかに効率よく活用するか、そのためには市民の皆さんが主体となるルールであるとか、または行政とのかかわり方とかをきちんと決めていく必要があると考えております。それがつまりは自治基本条例となるわけでございますが、ぜひ皆様方にはそれぞれの見識のもとで、そしてそれぞれの今までの活動と経験のもとで、是非、よりよいルールあるいは役割分担をつくっていただければと思います。

結びになりますが、今、「もったいない運動」を全庁的に行っています。予算に頼らず、または予算にかかわらず、知恵、努力によって行政マンとして政策を打ち立てていこうというものでありますけれども、その「もったいない」の精神の根底には、都市力とか、あるいは人間力があると考えます。そうしたものを生かすことができないということはそれこそもったいないことになります。その「もったいない心」は、自治の精神にも宿るものだと思っています。

今後、自治基本条例を検討していただくに当たりまして、是非皆様にはお力添えを賜りますよう心からお願いいたしまして、冒頭のごあいさつといたします。

どうぞよろしく願いいたします。

3 委員の紹介（資料1）

- ・ 委員自己紹介

4 議事

(1) 会長・副会長の選出について（資料2）

- ・ 互選により藤本委員を会長に、大竹委員を副会長に選出

(2) 会議の公開・非公開の決定について（資料2）

以下を決定

- ・ 本会議を原則公開とすること
- ・ 傍聴定数を30名程度とすること

(3) 自治基本条例を考える会議の進め方について（資料3, 4）

- ・ 事務局より説明

委員からの主な意見・質問等（要旨）

委員

大きな仕事で長丁場なので、資料3の流れはこうではないかと考える。なかなか滑ったり転んだりがあるかと思うので、ゆっくり時間をかけてやらないといけないと思う。

資料4には、「全てのWGで同じ作業（KJ法）を実施」と書いてある。これは、いくつかのワーキンググループが同じ内容のものを並行して勉強しようという趣旨なのか、それとも項目的に何か分けてやるのか。

事務局

ワーキンググループでは、自治基本条例の項目、論点的なものは何なのだろうということ検討するため、各グループとも同じテーマを議論することを考えている。

分科会は、テーマ別とすることを考えている。

会長

資料3についても、検討の過程を重要視するため、きちっと決めるのではなくて、議論の進め方によって融通性を持たせていくという位置づけである。

委員

運営のやり方については、大方こういう方向かなと思う。

ただし、社会では、階層化されているものが多い。宇都宮市の基本条例を検討する場合には、例えば県の自治基本条例との関係、さらには国の法律との関連があると思う。

それらをウォッチしながら検討していくのか、それともこちらで主体的にすべてをつくり上げて、その後いろいろな法令等との整合性をとるのかということについて、どのように考えているのか。

事務局

現在国では、例えば地方自治法という法律があり、また、栃木県においては自治基本条例を検討中である。その中で宇都宮も検討していくことになるが、関連性はあっても、まず、宇都宮市の自治とはどういうものなのかということを議論して頂きたいと思う。

当然に法律を超えるような条例ができないという制限はあるため、その部分はまた別途検討して頂くことになるが、基本的には宇都宮の今後のまちづくり、自治というものをどのようにしていくかという議論からスタートしていくことが良いのではないかと考えている。

委員

資料の4の中ほどに「広報班の設置」が記載されている。この自治基本条例を考えるプロセスが重要であるということに関係して、検討している事柄、またはこのようなプロセスを一般の市民、または行政職員に周知することは非常に重要だと思う。条例ができて一般市民に関心を喚起しなければ成功しない。

このような会議を実施するのであれば、逐一、宇都宮の広報だとか、何かニュースレターとか、または各自治会のニュースとして、徹底的にキャンペーン、または広報を実施した方がいいのではないかなと思うが、いかがか。

事務局

ご指摘のとおり広く市民の議論として広めていくことが大事だと思っている。そのような意味で、市の事務局が例えば「広報うつのみや」に載せるだけでなく、この会議自体でPRをするような、仕掛けが必要ではないかと考え記載している。

この広報班の設置，その仕事の内容等については，この会議で議論をしながら決めていけば良いのではないかと考えている。

会長

行政が広報紙を使って広報するというのは，簡単にできることだが，この会議の議論を，この会議から主体的に広報するところをぜひお願いしたいということだろう受けとめている。このあたりも委員の皆さんにお考えいただきたい。

5 勉強会「自治基本条例とは何か」(資料5)

- ・ 井上委員による講演(以下要旨)

今日，この会議の委員の皆さんの名簿を見ると，多士済々でいらっしゃいます。

自治基本条例という言葉は聞いたけれども，どういったものかさっぱりわからないとか，または，団体から推薦されて，今日初めて自治基本条例という言葉聞いたという方もいらっしゃいます。この中には，行政のプロである議員の方，それから市の職員の方もいらっしゃいます。今回の私の話の趣旨は皆さんに理解してもらうということです，議員の方や市の職員の方，または相当研究されている方々にはご辛抱いただいておつき合いいただきたいと思います。皆さんにご理解いただくというのが本当に大事なことでと考えております。

さて，皆さんはとても大事な時期にこの会議の委員となっているのかもしれませんが。これは，宇都宮市の歴史にとっても多分エポック的なものになるのではないのでしょうか。私も極めて貴重な，良い体験をさせていただくことになると思います。この話をお聞き頂くうちにだんだんそのことがわかって頂けるのではないかと考えております。

それでは，表紙をあけていただけますでしょうか。1ページ目ですが，「自治基本条例とは何か」と書いてある下に全く違ったことが書いてあります。このレジュメは，三部構成になっています。まず，地方自治とは何か，これが1ページ目にあります。それから，4ページ目にいきますと，「条例とは何か」とあります。この辺を基本的に理解していただいた上で，6ページにいきまして，「自治基本条例とは何か」という本論に入ります。

先程委員のどなたかから，法律に違反したらどうなの，というお話を頂きました。まさにそのような話がここに関係してきます。ですから，前段で「地方自治とは何か」，「条例とは何か」を知っていただいて，それから本論に入りたいと思います。

まず，地方自治ということですが，皆さん，最近地方分権という言葉はもう嫌というほどお聞きになっていらっしゃいますよね。新聞にも躍り出ているし，テレビでも地方分権，三位一体の改革や何やらといろいろあるわけです。地方分権により，実生活の中で何か変わったとっていらっしゃる方はいらっしゃいますでしょうか。多分，こんなに大騒ぎしていたって，少しも変わらないではないかと思っている方が多いと思います。

しかし、実際には大きな動きをしているわけです。いろいろな識者は明治維新、それから終戦後の改革、その後に来るのが地方分権だと言っています。

この地方分権により、大きく地方自治というのは変わってきているのですが、では地方自治とはそもそも何なのでしょう。実は地方自治とは、憲法に根拠があるのです。この図の右側を見ていただければわかると思いますが、憲法92条に「地方自治の本旨に基いて」という言葉が出てくるのです。皆さん、特に若い方はご存知ないかもしれませんが、太平洋戦争が終わった後に日本国憲法、新しい憲法ができました。旧憲法が廃止されて新しい憲法ができたそのときに、地方自治という章が初めて設けられたのです。それまで地方自治というのではありませんが、憲法の中には規定されていなかったのです。ですから、地方自治というのは法律の創造物、要するに法律で決めただけであって、国会議員の方が、どんどん変えることができてしまっていました。ですから、昭和18年あたりから終戦直前までは、ほとんど地方自治がなかったのです。全部統制され、地方自治なんていうのは言葉だけのものであって、ほとんど存在していなかった。そのようなことから、新憲法でこの92条から4か条、第8章として「地方自治」という章が設けられたのです。これは画期的なことなのです。多分この「地方自治」の章が設けられていなかったら、今回のこのような会議はなかったと思います。すべて国の統制下で仕事をしていけばいいのですから。昔の知事は官選知事です。また、市長を市民が選んだとしても、知事の認可をもらわなければいけないのです。このように、地方自治は、本当に戦後にとって大変な、民主主義の大事な大きな要素でした。

この地方自治は、「地方自治の本旨」とほとんど同じ意味だと考えていただきたいと思えます。では、この地方自治の、まず地方というのはどういうことでしょうか。「『地方自治』とは、国の中の一部の地域（地方）の人々が、その地域内の政治・行政を自ら治めること」とであると言っています。ここで言う地方というのは、単に田舎という意味ではありません。統治という概念が入っています。ここに書いてありますね。「『地方』とは、国に対する共同体としての概念であり、地方を包摂した統治の主体を意味する」。つまり、この地方というのは、国に対応する概念です。要するに国と違って、地方には独自の団体として認めてもらえる権利があるという、国に対する対比概念だと考えてください。国はありますが、地方だってまとまりができるのだよと、そういう意味です。国から独立して自分たちで立ち上がるのですよというのが地方。そして、この自治というのは、もうこれは読んで字のごとくです。「自らのことを自らの手によって処理し、（その結果として）その責任を負うことを意味する」。ここで大事なのは、「自らの手によって自らのことを処理」するといっても、結果は我々が負うのだということなのです。

この地方自治というのが、上の図に戻っていただきまして、団体自治と住民自治、この二つに分かれるわけです。団体自治に関してですが、国から独立した地域団体は、公の法人です。法人格を持っているわけです。単なる任意団体とか共同体ではないのです。何かあったときには国に対抗していくわけです。こういうものを団体自治といいま

住民自治というのは、その中身の事です。住民自治については、下から4行目に書いてあります。「『住民自治』とは、国の住民が広域的な行政需要を自己の意思に基づき自己の責任において充足すること」ということです。団体自治は、下から七行目にあります。「『団体自治』とは、国から独立した地域団体を設け、その団体が自己の機関によりその団体の責任において処理すること」要するに国から独立した意思形成ができるというものです。住民自治というのはその団体の中で意思形成は住民が政治参加して行いますよというもので、地方自治はそのような二つの要素からなっているわけです。

中でも一番大事なものは、この住民自治なのです。世界各国を見て、民主主義の発達した国ほどこの住民自治が強いのです。

ともかく、地方自治には、団体自治と住民自治があるということです。

これらは、今までもあったのですが、皆さんが使っていなかった。これからは、もっともっと使ってもらいたい。この住民自治がこれからの地方行政、地方政治の中で中核になるということなのです。

次の2ページに入りまして「地方分権による自治権の範囲の拡大」と書かれています。地方分権です。皆さん地方分権というと、権利が分かれたというような感じですよ。まさにそのとおりで、本来的に中央政府、要するに日本国政府ですが、そこが持っている、そこに所属している行政権の一部を地方に渡しますよ、委譲しますよ、ということです。

よく国のお役人と自治体のお役人が言葉をめぐって争いがあります。イジョウという言葉には、二つ漢字があるのです。こういう漢字(委譲)とこういう漢字(移譲)です。国のお役人はこちら(移譲)を使いたがるのです。私たちが持っている権限だから、あなたがたに移してあげると。ところが、自治体の人はどうに言うかといえば、いや、私たちに委ねられた(委譲)のだよと。一般的には、これ(移譲)を使ってしまうと失礼だ、本当の地方分権ができないということで、こちらの言葉(委譲)で大体統一されてきています。この一つの言葉を見てもわかりますよね。国の意識と地方の意識というのは随分違うということなのです。

地方分権に対して地方主権というのがあります。これは、どちらかというアメリカとか中世ヨーロッパで発達したヨーロッパ諸国に多いのですけれども、地方自治が発達している国というのは、国があって地方があるのではないのです。地方が先にあります。地方がいろいろ自分たちの行政をやっていて、それで自分たちができないものだけ国にやらせてあげますよと、こういう構造をとっています。国がやるのではなく、国に任せますよという構造をとるわけです。ヨーロッパの国とかアメリカがすべてそうだとは言いませんけれども、基本的にはそういう構造をとっているわけです。ですから、いかに日本が違うかというのがわかります。もちろん風土や文化、歴史が違いますので、それは仕方がないことではあります。

そのような地方分権に関してですが、平成11年に地方分権改革に関する法律がいろ

いろいろ通らして、その中心的な法律が地方自治法という法律でした。その時に地方自治法が改正されましたが、地方自治法によれば、地方自治体の自治権というのは、地方自治体が団体自治、住民自治を行う権能のことです。この範囲が拡大しました。その最大のものは何かというと、この図を見てください。この中に大きな黒い四角があって、「団体事務」と「機関委任事務」とありますよね。団体事務というのは、本来自治体ができる事務なのです。機関委任事務というのは国の大臣の事務で、いわばやらされていたのです。例えば私の財布の中身を言いますと、例えば、1万円という少し小さいから、10万円としましょう。大体10万円ぐらいを、家族からいつも財布に入れてもらっていたとします。外から見ると10万円。ところが、家族からはこう言われているのです。あなたがお小遣いとして使えるのは3万円だけです。あと7万円は、これとこれを買ってきてもらいたいためのお金ですからね、と。そうすると、あとの7万円は自分で使えないわけです。この7万円の仕事を一生懸命やっていたのが自治体なのです。しかも、そのお金を勝手に使ってしまうと、家族から見放されてしまうのです。今はありませんけれども、昔は国の大臣が、勝手に仕事をやるとその市長なりなんなりを首にできたのです。罷免といって、そのようなことがまかり通ったのです。20年ぐらい前、法律が改正になる前はそうだったのです。

この国の事務を、何で機関委任事務というかということ、これは市長が二つの顔を持っているからなのです。宇都宮市長という顔と、例えば厚生労働省の仕事をするのだったら、厚生労働省大臣の下の部下という顔です。要するに部下なのです。ですから、一つの大臣の機関なのです。だから、機関委任事務というわけです。皆さんが市役所に来たときに、皆同じような仕事をやっているから、役所の人はいろいろと仕事を自分たちの裁量で決めてできるのではないかと、そうではないのです。ですから、皆さんがお役所に文句を言っても、お役所の人は手も足も出ないときがあるのです。いろいろ苦情言われても、わかりました、国の方に何とか言っておきますと、これしか言えないわけです。議員さんも手出しができないわけです。おかしいではないかと言ったって、これは国の事務だから、お答えできませんと市長さんが言うわけです。国に聞いてください、言うのだったら国に言ってくださいとなるわけです。こういう事務を機関委任事務というのです。

皆さんよく機関委任事務、3割自治とか言いますけれども、下の方を参考までに見てください。例えばこの機関委任事務、下の図で市町村の場合、改正前、団体事務が60から70%、機関委任事務が30%から40%と書いてありますね。30%から40%は国の仕事をやっていたわけです。この機関委任事務というのが廃止されて、自治事務という団体事務になっていくのですけれども、その構造はわかりにくいので、ともかくこの機関委任事務がなくなり、すべて団体でできる仕事になったと理解して下さい。

次のページを見ていただけますか。都道府県なんてもっとひどいです。上の方に団体事務、要するに都道府県では自前でできる仕事は20%から30%、あと70%から8

0%が国の仕事なのです。ですから、戦前県知事が国で任命されたというのがわかりますよね。県というのは、昔から国の仕事をやっているわけです。ですから、本当に地方自治をやろうというのだったら、市町村の方がおもしろいのです。私の経験で言うと、都道府県よりもおもしろいのです。何はともあれ、この機関委任事務は廃止されてしまいました。

廃止されてどうなったかというところ、これも細かくは自治事務とか法定受託事務などと、専門的な用語で書かれていますけれども、いずれにしてもすべて市長が国の大臣の言うとおりにやるのではなくて、それは団体がやりますよという仕事になったわけです。すなわち、団体がやりますよ、ということは住民の人たちが物を言える余地が入ってきたということです。それで、どんどん自分たちの仕事がふえてきたわけです。

ところが、ふえてきたとは言え、実際は従来の仕事と全く変わりません。例えば、年金の徴収の仕事、これだって国の仕事ですが、昔は、市町村が窓口で年金を徴収していたのですから。生活保護の支給の仕事、これも国の仕事です。例えば皆さんが、県に行ってもそうです。パスポート、旅券を取りに行きますね。あれは、県の人が出しているみたいですが、実は日本国政府が出しているわけです。皆、国がやらないのです。国が少しお金を出して、自治体が残りの全部をお金を出してやっているわけです。ですから、自前の仕事と機関委任事務の仕事の区別が役所の職員だつてわからなくなってしまうわけです。財布の中にごちゃごちゃとあって、最初は私も3万円はこっち、色のついた7万円はこっちだと分けていたのですが、いつの間にか使っているうちにどっちのお金だかわからなくなってしまうということなのです。ですから、非常に難しいのです。1階の窓口に行って戸籍謄本とりますね、住民票もとりますね。あれは、全然事務の性質が違います。戸籍というのは国の仕事、住民票というのは自治体の仕事。そのようなことは、皆さん関係ないですけども、役所としては大変なことなのです。このように、自治体の仕事がふえてきた。

さて、自治体の仕事が増えたということは、簡単なことを言いますと、住民自治の主体である皆さん方が、物を言うことのできる部分が増えたということなのです。それがものすごく大きいということなのです。ですから、これを今後使っていかなければいけないだろうと思います。しかも、大事に、大事に使って皆さんが政治参加していかなければいけないだろうということなのです。

これはどういうことかというところ、今までは高度成長でずっと来て、福祉国家だ何だと言いながら、とにかく道路にひびが入ってもお役所にやってくれ、下水がどうの、あれはあれでとにかくお役所でやってくれとみんな役所に言ってきたわけです。いい時代を過ごしてきたわけですが、今はもうそうはいかなくなりました。大体、お金が入ってきません。そして、皆さんがやってくれ、やってくれと言ってきたがために、役所、行政が肥大化してしまったわけです。今は職員の給料払うだけだつて大変なのです。ある町では道路から山林からみんな村の人が出て、自分たちで全部整理しようという動きがありま

した。小さい村だからできるのですけれども、そういうところだってあるわけです。そのかわり宇都宮市みたいなこれだけの都市になりますと、ボランティアとかNPOとかという形での参画がいっぱいできるわけです。改めて皆さんに対して、私が言いたいのは、これはもう結論みたいなものになってしまいますけれども、住民自治というのだから、皆さんが行政参加して何ができるかということのをこれから考えなければいけないということなのです。それが大事だということなのです。これがまず第1の出発点です。

次に、4ページにいきましょう。「条例とは何か」ということです。条例というのは、これは地方自治体が定める法律のことなのです。もう法と同じです。法律と言ってしまうと、それは国の法形式としてありますから、法です。要するに、この条例を、なぜつくるかという、ここに書いてありますように、「地域における政策課題を解決するため、又は地域の住民がより良い生活を送るために自治立法権に基づいて制定される、その自治体内のみに効力を有する法」だからですということなのです。自治立法権なんて難しいことが書いてありますが、どこに根拠があるかという、憲法の94条です。何と書いてあるかという、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」先ほどどなたかおっしゃいました、法律に違反するとどうなるのかと。ここなのです、ここがぶつかつてくるわけです。ですから、もちろん法律には違反できないわけです。法律の範囲内であればなりません。

一方、地方自治法には何と書いてあるかという、この憲法を受けまして、「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。」とあります。この第2条第2項の事務というのは地域における事務とか法令から命ぜられた事務とかです。憲法では「法律の範囲内」で、地方自治法では「法令に違反しない限りにおいて」と、少し言葉が違うのですけれども、これは専門的なこととなります。

また、14条の2項に「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令の特別の定めがある場合を除くほか」条例によらなければならないとあります。上は条例を制定することができる、下は条例によらなければならない。これは大きな違いがありまして、住民の自由を制限したり義務を課すというのは、これは重大なことからこのようになっていきます。皆さんは自由を保障されているわけです。権利も制限されないように、憲法で基本的人権として保障されているわけです。皆さんはあらゆる意味において自由なのです。ですから、少なくとも法治国家である以上は、皆さんの自由とか権利を制限するというときには、法律とか条例で決めなければいけないということなのです。それ以外のときは条例が制定できますよということなのです。

ところが皆さん考えてみてください。この四角い枠の下です。「条例は、地方自治体が定める『法』であるが」と書いてある。法であるが、法というのは何かという、「強制力とか制裁をもって人民の行為に働きかける社会規範」。要するに社会規範、社会規範で

も中心的には行為を制限する行為規範が中心なのですけれども。というのは、社会規範と言われるものがいっぱい世の中にあるわけです。道徳がそうですよね、高齢者に席を譲りましょう、何々はしてはいけません、あるいは宗教の中にもいろいろあります。宗教法典と言われるほど、規範性の強いものもあります。ところが、道徳というのはあくまでもどう考えようと勝手なのです、内心の問題ですから。しかし、法は違います。外面にあらわれた行為を規制していかないと社会統制がとれないわけです。ですから、いろいろな規範がある中で法はほかと何が違うかという、国家の強制力が働いてくるといことなのです。そこが全く違うわけです。一つこれを了解して頂きたいと思います。

さらに、条例は要するに自前でつくるのと、それとは別に、条例をつくりなさい、条例で定めなさいと法律で定められている場合があるのです。法律で、わざわざこれは自治体の条例で定めなさいよというように言う場合があって、こういうのを委任条例といいますけれども、これとは異なり、皆さんが今検討しているこの自治基本条例、これはいわゆる固有条例です。固有、要するに皆さんが自前で考えるということです。ところで、皆さんは、条例と言えば行為を規制したり、法というと何かを規制するようなことばかり考えますけれども、実はそうではないのです。例えば役所の中でいろいろな行政内部のことは行うのも条例で定めなければいけない。組織についても市長以下何々部、何々部、何々部があるなどと、条例で定めなければいけない。それと、例えば放置自転車を規制する、何々を規制するというのは、こういう規制は典型的な法ですよ、これがもちろん条例。また、例えば図書館を利用する、スポーツ施設を利用するなんていう、そういう条例だってあるわけです。要するに福祉を増進する条例、あるいは高齢者医療に幾らかお金を支給しましょう、あるいは子供たちに何かの医療費のためのお金を支給しましょうなんていうのも、これも条例でやっているわけです。だから、福祉施策としても条例がいっぱいできるわけです。すなわち、いろいろな種類の条例があるということです。ただ、その中には自前の条例と国から言われてつくらなければいけない条例の、大きく二つがあるということです。そのことを認識して頂くことと、さらにここで大事なのは、条例というのは要するに法ですよということを意識してもらいたいのです。一つの法の形式なのです。

一番最後から2行目と最後の行で英語の文字が入っています。実はすごく大事なところなのですが、「charter」という言葉が出てくるのです。新憲法で、先ほど94条、法律の範囲内で条例を制定することができるということがありました。これは英語でいうと「regulation」というのですけれども、もとのマッカーサーの素案では「charter」というふうになっていたのです。この「charter」というのは、まさにアメリカで使っていた市民の憲章条例、憲章法のことなのです。ところが、日本がそんなのつくられては困るというので、条例という言葉に変えてしまった。その話は、また時間があたらせて頂きます。

5ページにいきまして、条例制定権の範囲の拡大ということで、先ほど機関委任事務

が廃止されましたよと言いました。要するに国からのお仕着せの仕事はなくなっていました。だから、その分だけ自分たちの仕事がふえたことになり、条例を制定する範囲というのは広がってきたわけです。もっとも、今までやっていた機関委任事務というのを一つ考えてみてください。例えば生活保護の仕事がありますよね。生活保護の仕事なんて、相変わらず国からいっぱい通知が来ていて、がんじがらめの中でやっているわけです。ですから、そういうところでなかなか条例なんかつくれませんし、難しいところがあるのですけれども、ただ総合的にはこの宇都宮市ができる自治事務の範囲が広がったということなのです。

それと同時に、今回の地方分権で大事なものは、国が自分の役割を限定してきたということなのです。これは、2ページ目に書いてありますけれども、国家的な大事な仕事しかやりませんよということです。あとの地方の事務は、基本的には地方公共団体がやると書いてある。そうすることによって、条例を制定できる範囲が広がったわけです。先ほどの自治権の範囲が広がったのと同じですけれども、これも使わなければ無意味なのです。だから、これを使うか使わないかは皆さん次第なのです。

ここにおいしい晩御飯をつくるのにいい食材があっても、いい調味料があっても、わあ、これ知らない、これ使ったことないから要らないよといって、利用することなく食事を作っておいしくないものを食べていたって、それは皆さんの勝手なのです。もっとおいしくするために、今まで親分が使ってはいけないと言っていたものを使ってようになったのだから、ここにその調味料を使ってみよう、使いましょうよということです。使うか使わないかは皆さん次第です。だから、使わなければ損です。それは意識してください。

ということで、条例というのは要するに法ですよということと、条例を制定できる範囲が広がったというこの2点を意識してください。

では、いよいよ本論に入ります。6ページです。「地方自治基本条例とは何か。」

「自治基本条例とはどのように定義づけされているか」ということなのです。結論から言います、定義づけはありません。というのは、まだ自治基本条例というのは発展途上なのです。もちろん地方分権ができる平成11年の前からこういう自治基本条例みたいな発想はありました。私が都市憲章条例という自治基本条例のはしりみたいなものに携わったのは昭和48年でしたから。まだ私も若かったです、20代でした。そのころもう既にこの思想はあったのです。その後平成6年あたりに逗子に市民都市憲章条例というものが検討されました。これらは両方とも日の目は見ていません。見ていませんけれども、この二つがあったのです。しかし、今の自治基本条例と若干ニュアンスが違います。

この自治基本条例というのは、自治体の憲法だとよく言われています。自治体の憲法だということで、自治基本条例というのだから、何か自治に関する基本的なことを定める条例なのだろうと、皆さん何となくそう思います。すると、そこには自治に関する

基本的なこと、すなわち自治の基本理念とか自治の基本的な仕組みだとか、自治体とか皆さんを含めた責務や権利というようなことが書かれるのだろうなと何となく推測できる。ところが、その自治基本条例というのは法律上の概念でも何でもないので。基本条例なんていう言葉すらも、大体初めてここで出てきたものです。もちろん男女共同参画基本条例とか、何々基本条例とかはあります。ただ、自治に関しての基本条例というのは初めてなのです。まず大体、これが自治に関する基本的なことだという共通の認識すらないわけです。

しかし、今一般に自治基本条例と言われる定義に一番近いものはレジュメに、とあるうち、が近いでしょうね。これは木佐さんといって北海道大学から九州大学に移られた学者の先生がおっしゃられたのですけれども、ここにはこう書いてあるのです。「その自治体の地方自治(住民自治, 団体自治)の基本的あり方について規定し、かつ、その自治体における自治体法の体系の頂点に位置づけられる条例」といわれています。自治体法の体系の頂点なんて分かりにくいと思いますけれども、これは後で説明します。要するに地方自治の基本的なあり方について規定するものだということなのです。説明を聞いていただくと、ああ、やっぱりこれが近いのかなという感じを皆さん持つてくると思います。いずれにしても、要するに定義はないということなのです。なぜないかという、要するに自治体の憲法ということですから、それぞれの自治体が自分の土地、その地域にあった歴史、風土だとかそういったものを踏まえてつくっているからです。それらによって異なってくるわけです。北海道もあれば沖縄もあるわけですから、その歴史、風土、文化、住民の意識も全然違うわけです。ですから、共通項というのはそこから見出せませんが、やっぱりいろいろなスタンスでつくっているわけです。これを言葉では何というかというと、いわゆる自治体のアイデンティティー、自治体の固有性というものです。それによって、自治基本条例はみなつくられているわけです。ですから、皆さんが宇都宮市に対してどういうアイデンティティーを持っているかということによって変わってくるわけです。要するにさまざまな、いろいろな形があるということなのです。でも、そこに幾つか共通項が出てきますから、そのうち研究者がいろいろきちんとした定義、すべての皆さんが納得できるような定義付けが出てくるとは思います。ただ、いずれにしても定義というのは難しく、今のところこの が適当かなということなのです。

2番目に、「自治基本条例はどのような背景から制定されるようになったか」です。まず、一つには最近、自治基本条例、自治基本条例とあちこちで言っているわけです。あちこちで言っていて、宇都宮市も何か周りのトレンドとかあれに巻き込まれているのではないかと思う人もいるかもしれませんが、そうではないのです。地方分権が進んできたからこそ、自治基本条例が必要だというふうに宇都宮市の人たちも思ったことだろうと思うのです。だから、市長さんも先程発言されたのでしょうか。その中で大事なものは地方分権の進展です。地方分権、先ほど言ったように自治の範囲が広がったという

ことですよ。そうすると、そのためにはレジюмеの中ほどに書いてありますけれども、市民の権利とか自治体運営に関する基本的事項は今のところまだはっきりしていないかもしれないが、これから決めなければいけない。なぜかという、自治権が広がると自分たちの自前で、自己責任でいろんなことを決めていかなければいけないわけです。そうすると、そもそもその自治体の基本的なスタンスは何かということを決めていかなければいけない。今までは、国の言うとおりで良かったわけですから、憲法を楯にしていればよかったです。「国民」としてはその憲法をよりどころにしていればいいわけです。では、自治体住民としては何があるのとなるわけです。そういうものを整理しなければいけないだろうということがあります。さらに、皆さんの住民参加というのはとても大事だということなので、この市民参加とか市民と一緒に行政がやっという仕組みをきちんと整えていかなければいけないということがあるわけです。これらがまず挙げられます。

それから、「地方自治に関する仕組みの法上の補完」ということなのですが、これは6ページの下2行目から7ページにかけてになります。皆さんご存知のとおり、地方自治法という法律があります。地方自治法というのは、大体320～330条の条文になっているのですが、憲法を受けて、自治体の組織、市長の権限や議会の権限など、細かいことがいっぱい定まっているわけです。だから、この地方自治法というもので、実は仕事ができるのです、本当は。今までやってきたわけですから。ところが、今日的には何が課題としてあるかといえ、大事なところになりますが、今からお話しさせていただきます。

これは私も納得しているのですが、こういうふうにする人がいるのです。皆さん、国に国政は任せていますよね。小泉首相も含め、国政は代議士に任せているわけです。その国政を任せている根拠は何かというと、憲法の前文にこうあるのです。「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、厳粛な信託なのです。皆さんは、厳粛に信託しているのです、軽く信託しているのではないのです。これは本当に大変なことなのです。「その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」。いいところは私たちがもらいますよ、それは当たり前ですよ、税金払っているのだから。ですが、ここにそもそも「国政は、国民の厳粛な信託によるもの」と、こう書いてあるのです。信託した国政は何を基準として仕事をするかということ、この憲法にこう書いてあるからなのです。

では、地方議会の人たちとか地方の首長さん、県でもいいです、皆さんは仕事を任せていますよね。しかし、地方自治法に地方自治を信託するなんていう条文は、どこにもないのです。ですが、皆さんごく自然に仕事をしているでしょう。それはなぜかという、直接選挙で選んでいるから、それが一つの信託になっているわけです。ところが、言葉としては信託なんて出てこないわけです。選挙に行かなかつたら、おれは信託していないよと言ったっていいわけです。もちろんその人は権利を放棄したわけですが、事

実上、信託している。そうすると、ではそれをどこに求めたらいいのだろうと、こうなるわけです。そうすると、憲法と同じようなものを自治体の中へ持ってこなくてはいけないではないかという説を唱える人がいるわけです。これもある部分では、私は納得しているのです。

それから今日的には、自治体の行政というのは行政だけではもうできなくて、あるいは住民を巻き込んでいろいろなことを決めていかなければいけないという状況、仕組みになってきているわけです。市民協働社会といいます。いろいろな形で、宇都宮市もほかの都市も、市民参加をどうしようかということで悩んでいるのです。どの都市でも大変なことなのです。ましてこれだけの中核都市で、これだけの人口規模だと、住民参加は二、三千の人口のところと全然違うわけです。その仕組みというのはものすごく難しいのです。例えば、簡単に皆さんは、住民の意見聞きましたか、と役所に言いますけれども、役所の人に言わせれば住民の平均的な意見をどうやって聞いたらいいのか、教えてください、いいやり方をと、こう言いたくなりますよ。だって、43万からいるのでしょ、宇都宮市民は。私は元役人だから、役所の人にエールを送るわけではないですけども、役所の人もとても苦勞をしているのです。ですから、私は横浜市に住んでいますけれども、横浜市に払う税金はちっとも高いと思ったことはありません、たまにはありますけれども。話しをもとに戻しますが、そういう市民参加に関する規定がなかった。であれば、それを自治基本条例に定めたらどうかというのが一つの考え方なのです。

それから、もう一つです。(3)、「確立された基本理念・基本事項に基づく継続的自治運営の要請」ということです。地方自治体と国は少し違うのです、自治行政を進める。皆さん知ってのとおり、国というのは議院内閣制であって、代議士が全部選ばれるとその中から総理大臣を決めるのです。内閣総理大臣というのは行政府のトップであり、行政というのは内閣がやるわけです。要するに皆さんは国会議員を選んだとしても、アメリカの大統領みたいに、内閣総理大臣を直接に選挙しないわけです。ところが、自治体は違います。議員さんは直接選挙する、市長も直接選挙する。こういうのを二元代表制といいます。ここで、どちらかというとなら法上の権限を市長に多く与えているものですから、どうしても首長さんがそれなりのイニシアチブをとって仕事を進めるということが多くなります。

ところが、強烈に強いリーダーシップの首長さんが来て、どうも住民と、我々の考え方と違うなと思いつつも、どんどん仕事をしていった後、次の時代に市長さんが代わってしまったとします。そうすると、またころっと施策が変わってしまう。いいのです、それは政治家ですから、ころっと施策が変わってもいいわけです。ところが、最も基本的なベーシックな考え方とか基本理念的なものは変えられると困ると、皆さんが考えるのだったら、ここで決めていかなければいけないわけです。そうすれば、どなたが市長になっても、少なくとも最低限このことは継続して行政が進められるだろうとなるわけです。ただ、ちまちましたことを考えてはだめです。なぜなら、ここで言う市長さ

んは、それなりに公選で決まってきたわけですから。議員さんだって、皆さんそれなりに信頼を得て入ってきているわけですから、それぞれ尊重しなければいけない。しかし、余りにも本来的な、もう本当に基本的な流れが変わってしまうと、住民は戸惑うことがあるのです。行政の継続性がなくなってくる。本当に基本的な事項、あるいは基本的な理念に近いもの、これは変わっては困る。

例えば基本理念というのは、こういうことです。宇都宮市の場合、例えば自然が豊かですから、豊かな自然と、市街地と農村地区と調和を図ってまちづくりを進めましょうというのが大体市の方針だと思うのです。ところが、全部工業化しようなんていう市長さんが出てきたら、これは大変なことになるのです。そうすると、皆さん方の意思と違ってきてしまう。まちづくりをするときにはやっぱり基本的なところで継続性が必要です。要するに行政の中に継続性がなければいけないということです。皆さんが思っている基本的な理念の方向の中で、まちづくりは行われなければ困るというのがあり、こういうものを定めたらどうだろうというのが一つの動きなのです。

どんどん先に進んでしまいますけれども、7ページで「自治基本条例の意義」というのは今言ったことと近いです。意義というのは何かというと、大事なことなのですが、今までは国が言ってきたとおり仕事をやっていたわけです。正当性をどこに求めるのかと、専門的に言うのですけれども、何が正しくて何が一番いいのかという、その正当性というのは国の方に求めてきたわけです。ところが、機関委任事務がなくなってしまったから、はしごを外されてしまったわけです。すると、行政というのは何に基準を求めて仕事をしていったらいいのだろうと戸惑うわけです。では、自治基本条例というものを定めれば、そこに我々の仕事の正当性が求められるだろうというのが一番大きいところなのです。その結果として、住民自治というものが確立できるだろうと。それと、先程お話しした信託の関係が明らかにできます。それから、いろいろな自治体の基本的なルールとか住民の権利だとか責務というものについて、ここで明確にできる意義がありますよというようなことが書いてあります。

このあたりは、先にお話ししたところと重複するところもありますので、そのくらいにして、次は8ページにいきます。具体的になってきますが、「自治基本条例にはどのようなことを定めるのか」と書いてあります。自治基本条例は、さっき言ったようにそれぞれの自治体のアイデンティティーというのがありますから、みんな同じような定めがあるわけではないのです。ただ、最近だんだん似たようなものが出てきて、何を定めるのかというスタンダード、標準はありませんけれども、今まで幾つか制定された自治基本条例の中身を見ると、共通項としてはこんなことが自治基本条例の構成要素になっているだろうというのが から です。

まず一つは、自治の基本的なあり方、基本理念やビジョンを示しています。要するに自治の基本原則みたいなものです。それから、 として自治の実現にとって重要な市民の基本的権利や責務を規定しています。それから、3番目としては行政と、行政という

のは市長さん以下事務を行うところで、教育委員会なども含めてですけども、それから議会の組織・運営・活動に関する基本的事項を定めていること。それから、市民参加、市民と自治体との協働に関する指針や仕組みを定めていること。もちろんこの中に住民投票、情報公開やパブリックコメントなどというような、そのようなことも入ってきます。そういう市民とのパイプをつなげるもの、行政と、そういった基本的な仕組みとか指針というのがやはりあっていいだろうということです。それから最後に、自治体の最高規範、要するに憲法というのは国法の最高規範と書いてあるわけです。それと同じように、この自治基本条例というのは自治体の中の条例の中でも最高の条例ですよということで位置づけて、ほかの条例をつくる場合、あるいはいろいろな計画をつくる場合に立法指針とか解釈指針になるなどの規定を定めている。大まかに言うと、このようなことを定めているのです。

次に、「自治基本条例の大まかな変遷」ですが、一番初め私が言ったように昭和48年に川崎市に都市憲章条例があって、その後逗子市に平成4年にできたのですけれども、それはもうちょっと次元が違う話です。川崎市の都市憲章条例をつくったときには、革新市長でしたから、大変でした。自治権を侵害したら市民は抵抗する、国に対する抵抗権を入れたのですから、大変なことです。国に対する抵抗権、いまだに語りぐさになっていますけれども、よくそのような規定を定められたなど。私もよくそのようなものの立案に参画したなどと思います。それは別として、一番初めの自治基本条例は平成9年に、箕面市でつくられました。大阪の箕面市の「まちづくり理念条例」です。これは、全くの理念条例です。理念条例とは何かというと、こうしたい、ああしたいというような抽象的なことが書いてあるわけです。簡単に言いますと、我が都市は高齢者のために暮らしやすいまちをつくりましょうなんていうことが書いてあります。暮らしやすいまちというだけでは具体性がないでしょう、そういうことです。しかし、これが一応最初の自治基本条例と言われています。理念条例というものは大体短いもので、7章11条です。

しかし、これは最初の自治基本条例とは言われますが、今の自治基本条例の形のお手本にはなっていません。一番お手本になったのは平成12年に制定された、北海道のニセコ町です。人口が二、三千の町ですが、逢坂さんという国会議員にもなりました、当時三十幾つの財政係長が町長になったわけです。私のところは財政が厳しい、これではいけない、もうともかく住民とひざを交えているんなことを考えなければいけない。そのため、財政状況も含めすべて明らかにした。なぜかということ、要するに人は話を聞けば、大体理解してしまうのです。民主主義の一番大事なところですが、学者はこう言います。結果が大事かプロセスが大事かといったときに、結果がまずくてもプロセスを十分に説明すれば、大体の市民は理解してくれるというのです。ところが、結果が悪くて住民説明しないというのは一番よくないのです。結果がよくても、その途中経過を説明しないのは余り評判が良くありません。逢坂さんはまさにそれを地で実行したわけです。私も何度かお会いしましたがけれども、なかなかすごい人でした。そのような経緯で、こ

の条例ができました。これが皆さんが大体お手本にするような条例なのです。

この条例には先ほどお話ししたような項目が大体入っているのですが、議会のことが入っていないのです。二元代表制ですから、議会というのは、執行機関とは独自、別なのです。ですから、議会のことを市長さんが勝手に決めるとするのは、こんな僭越なことではないわけです。議会は議会として独立であり、議事機関なわけです。ですから、議会の人たちがそれなりにきちんと整理して意思表示しないと、自治基本条例に定めることはできないわけです。宇都宮市の考える会議の中には執行機関の方も議員さんもお入りになっています。

このときはまちづくり基本条例と言っていたのです。まちづくりと言えば、例えば公園をつくったり道路をつくったり下水道を整備したりというのが頭に浮かぶと思います。でも、まちづくりというのはそういうものではないのです。まちには、建物もいろいろありますけれども、例えば暮らしがあるわけです。自然環境も、文化もある。それから景観もあります。そして、皆さんが暮らすコミュニティがあって暮らしがある。まちづくりというのはそれら全部を含めて暮らしをよくすることをいうわけです。ですから、道路をつくるのがまちづくりということではありません。ハードだけではないのです。ソフト面だけでもありません。これは北海道のニセコの人が出したのですけれども、上から4行目、「道路や上下水道の整備、市街景観形成などのハード面、情報共有や市民参加などの仕組みづくりのソフト面、それだけを指すものではない。日々人々が生業を営み、よりよい暮らしを個人個人がつくっていく『暮らしづくり』そのものが『まちづくり』である」、これがそのとおりなのです。ですから、まちづくり基本条例といった場合は自治基本条例とほぼ同じ意味です。

その後自治基本条例という名称が出てくるわけです。これは、東京の杉並区が最初です。その後、最近は自治基本条例というような名称の流れになっている。それまでは、まちづくり基本条例という名称が多かったのです。今は大体、自治基本条例という名前がついています。なぜ基本条例という名前がついたかというのは、また後程、いつか機会があったらお話しさせていただきます。

最後になりますけれども、9ページに「指摘される問題点」を挙げています。幾つか問題点を指摘する研究者、学者がいます。一つは、条例というのは自治体の法ですが、法たる所以は実効性ある社会規範としての強要性を有することなのです。ところが、今まで制定された自治基本条例というのは理念的なことばかりしか書いていないではないかと。それでも、それぞれの自治体の議会で議決していることから、形式的には条例にはなる。けれども、実質的な意味の条例ではない。であれば、自治基本条例なんていう、条例で定める必要などないのではないかと言う人がいるわけです。さあ、それを皆さんがどうとるかです、この会議の中で。法律論も若干入ってきますけれども。

もう一つは、大体の自治体で、自治基本条例を最高条例と位置づけているのです。最高条例というのは、同列の条例がいっぱいありますけれども、その上に位置する条例だ

ということです。地方自治法では、そのような構造をとっていないのです。条例というのはどこまでいっても同じ。法律の中でも最高法律なんてないわけです。最高法律は何かというと、憲法があります。憲法からすべて国法体系が整理されているわけです。ところが、最高条例なんていう考え方は地方自治法にはありません。ではどうするかというと、国の憲法の改正については、衆参両院の総数の3分の2以上の発議があって、その後国民投票にかけるようになっていきます。条例は、議会の過半数の賛成、すなわち出席議員の過半数の賛成で決めますが、憲法と同じように、この条例自身を立法するときにもっと多数による議決、3分の2とか4分の3とか、通しづらくしてやれば、それなりに権威づけができるだろうと、こういう考え方もあるのですが、ところがそれができないのです。特別多数議決というのは、自治法上特別な定めをきちんと法令上決められて、それ以外にできないことになっている。ではどうするのだ。できないのに何で最高条例と言えるのかと、こういうことなのです。ここに、一つ法律の問題があります。これはどうするか、皆さんと議論する中でお話ししたいと思っています。

ここまでで終わりますけれども、今日のお話の中で一番大事なものは、次のようなことです。自治権が拡大し、皆さんの住民参加の機会がふえてきた。一方自治体においては、機関委任事務ということで今まで国で統制されていたものに関して、もうよりどころがなくなってきた。そうすると、そのよりどころ、それを正当性といっているのですが、自治体がそのよりどころをどこに求めたら良いのかということになっている。であれば、住民参加で自治基本条例をつくって、その中できちんとしたことが整理されていければ、そこに根拠を求められるだろう、だから自治基本条例というのをつくった方がいいのだと、こういう考え方です。

先ほど私は皆さんに、画期的なときに立ち会いましたねと申しましたが、ある意味では宇都宮市政の歴史的な場面に立ち会ったことになるかもしれません。もっとも、自治基本条例は美辞麗句ではだめなのです。美辞麗句だったら、ほかの都市だって幾らでも簡単につくれます。皆さんが、生活実感を持ちながら皆さんのアイデンティティーをもとにこの条例をつくっていかないと意味がないということです。そのために、これだけの市民の方々が集まった。さらに、いろいろな市民を巻き込んだ中でこれを議論していかなければいけない。それが本当の住民参加であり、民主主義なのです。

参加するこの過程が大事だと、どなたかおっしゃいました。条例をつくる過程が大事なのです。神奈川県に大和市というところがあるのですが、住民が委員会をつくって、自分たちでもう何回も何回も集会を開き、さらに住民集会をいっぱいやったのです。東京都多摩市というところは、いろいろな人たちが集まって、条例案をつくって行政に提出したのです。それを役所と調整して、自治基本条例にしたのです。そのぐらい動いているということです。

このことをお知らせして、私の話を終えさせていただきます。暑い中、長いことご拝聴いただきましてありがとうございました。

委員からの主な意見・質問等（要旨）

委員

井上委員のお話で、自治基本条例を策定する上でのプロセスの重要性というものを理解した。

しかし、自治基本条例の位置づけをどのようにするのかという枠組みを決めない限り、どのようなことを内容とすべきかというコンテンツの問題が、大きな影響を受けるのではないかと。すなわち、位置づけを早い時点ではっきりしないといけないのではないかと。

もし自治基本条例が普通の条例と同じものであるという取り扱いをするならば、では、一般の条例にない特色がある条例をつくり出すのかということ論議しなくてはならない。その点についてどのように考えるべきか。

委員

今の件について、私の考えを述べさせてもらう。

今、位置付けの議論をしたときに、法上クリアできる手段はない。すなわち、最高条例と位置付けたいと考えたときに、法的には難しい。

しかしながら、そこにはいろいろな工夫の余地がある。「意識的」に最高条例にする手法もある。今までのように市長が議会に提案し、あるいは議員が議会に提案した条例ではなく、市民全体がこの自治基本条例を決めたとしたらどうなるか。

逆に言えば、位置付けの議論をしていると、先に進まないのではないかと。最高条例にするかどうかは極めて重大な問題ではあるが、それより、市のこれからよるべき、大切な、基本的な事項というのを定めるかどうかということが大事だと思う。

会長

恐らく最初に何か決めて、それからスタートするというのはなかなか難しいのではないかと、皆さんの熱意によって、次第に形を整えていくのではないかと、というお話ではないかと。

6 その他

- ・ 事務局から、次回日程について説明

7 閉会