

地方分権・地方自治フォーラム 講演録

とちぎの自治のミ・ラ・イを考える ～自治と住民との関係を中心に～

日時：平成 23 年 1 月 22 日（土）13:30～

場所：國學院大學栃木学園教育センター

【パネルディスカッション】

(テーマ) 「自治の実践から、とちぎの自治のミ・ラ・イを考える」

(講師) 金井 利之 氏 (東京大学教授)

鈴木 俊美 氏 (栃木市長)

大川 秀子 氏 (栃木市議会議長)

須藤 揮一郎氏 (栃木県副知事)

○進行役

本日のパネルディスカッションの進行役を務めさせていただきます県総合政策部の富田でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

まず初めに、今日のパネリストを紹介させていただきます。

栃木市長、鈴木俊美様です。(拍手)

栃木市議会議長の大川秀子様です。(拍手)

栃木県副知事の須藤揮一郎です。(拍手)

そして、先ほど基調講演をいただきました東京大学教授の金井利之先生です。(拍手)

本日は、日々、地方自治、住民自治等の実践に取り組んでおられます鈴木市長、大川議長、須藤副知事のそれぞれの立場から、実践例ということでご紹介いただきたいと思います。先ほど講演にもございましたが、合併はこの栃木市でまさに現在進行形で、昨年合併されて、今年は西方町と合併が予定されています。さらにまた、自治基本条例や議会基本条例等も現在準備が進められています。そういったことで、このディスカッションでは前半で市町村合併についてそれぞれご報告いただき、後半で自治基本条例や議会基本条例の検討状況、皆さんとの協議状況等についてご報告いただき、その後で栃木の自治が希望あふれる未来になるのか、それともひからびたミイラになってしまうのか、テーマごとに金井先生から総括的にコメントいただきたいと思います。よろしくお願いいたします。

おおむね 1 時間程度を予定したいと思いますが、最後にお時間がありましたら会場の皆様からのご質問を受ける時間をぜひ設けたいと思っておりますので、よろしくお願いいたします。

それではまず、市町村合併についてです。いわゆる「平成の大合併」ということで、本栃木県では 49 市町村から現在 27 市町へと合併が進んでいます。昨年 3 月 29 日、栃木市・大

平町・藤岡町・都賀町の1市3町の合併で新栃木市が誕生し、また今年10月1日には栃木市と西方町が合併予定となっております。

まずは、県の立場から、市町村合併をどのように進めてきたのか、また、今「平成の大合併」が一区切りしたわけですが、今後、市町村合併に対して県としてどう臨んでいくのか、副知事からご報告をお願いしたいと思います。

○須藤副知事

副知事の須藤でございます。よろしくお願いたします。まず県の立場からということで、今回の「平成の市町村合併」について、現段階での状況についてご報告いたします。

「平成の大合併」の意義については、先ほどのご講演の中で、歴史が後で明らかになってくれるというお話がございましたが、当面の課題としては、地方分権の議論の中で、基礎的自治体である市町村の役割は非常に重くなってきています。これは医療や介護保険といった分野を見ればわかるとおりです。

もう一方で、一番大きな理由は、国・地方を通じて極めて厳しい財政状況が背景になってきたものと思っています。財政状況も厳しいし、サービスもいろいろな専門的なサービスをしないということになれば、合併を通して市町村の規模を大きくして、そうした行政需要に対応できる専門的な職員の採用を可能にしていかなければならないということが、大きな背景にあったのだらうと思います。

「平成の大合併」は、実は2つの時期に分かれると思います。当初、平成13年から県庁内で支援組織をつくり、合併の推進ということでやってきたわけですが、その後、平成17年に合併新法ができ、ここで都道府県の役割がかなり強烈に規定されてしまいました。それまでも自主的合併ということでやってきたわけですが、平成17年の合併新法では、都道府県が望ましい合併のパターンを示せということが法律上義務付けられ、合併推進構想を策定しなければいけなくなりました。その中で、県としてどういう合併の組み合わせがいいか明示しなければいけないということで、審議会等も開いて苦慮した上で決めさせていただきました。その後、いろいろな状況の中で修正等もいたしました。

この結果、全体として県内の市町村数も、全国の減少率は47%弱ですが、栃木県においても45%弱に数が減っています。その意味で、市町村合併の進捗状況という意味では全国平均かと思いますが、もともと栃木県は合併が進んでいたということを私どもは申し上げておりました。それから比べれば、かなり一生懸命やったかと思っています。

また、合併の全国的な目的の一つとして小規模自治体の解消ということがありました。人口1万人未満の市町村数は、大合併前までは7市町村ありましたが、栃木県の場合は今年の10月に西方町さんと栃木市さんが合併する予定となっており、1万人未満の市町村がなくなります。合併を推進していく中で、特に県南地域については、各市町村長さんや議会の方々には大変ご苦勞をおかけしました。今回も、栃木市長さん、西方町長さん、両議会の先生方には本当にご苦勞をおかけしました。この場をおかりして感謝申し上げたいと思

います。

一応これで一段落と言われている、昨年 4 月に法改正があって県なり国の関与がおおむね廃止されるということですが、県としては市町村の行財政基盤の強化は必要だと思っておりますので、引き続き、新たな合併支援プランを策定して市町村合併に取り組む市町村を支援するというので、予算等も含めて対応していきたいと思っております。したがって、栃木市と西方町、佐野市と岩舟町の 2 つの合併協議会が現在設置されておりますが、これらも含め、今後も自主的合併に取り組む市町村に対しては引き続き支援していきたいと考えております。

○進行役

ありがとうございました。続きまして、栃木市の合併についてです。鈴木市長は旧大平町長として 1 市 3 町の合併に努力されてきたと思います。また、新栃木市の初代市長としてさまざまな取組を進められていると思いますが、まず、栃木市における合併の意義と狙い、また先ほど金井先生のお話にもありましたが、ややもすると、合併によって住民と行政・市そのものが遠くなってしまうのではないかという懸念などもよく言われます。そのあたりについてどのような対応や対策をとられているか、鈴木栃木市長、よろしく願います。

○鈴木市長

それでは栃木市の例ということでお話しします。まず、栃木市における今回の市町村合併の意義、目的についてです。ややもすると足踏みをしていますが、これからは必ず地方分権・地域主権という方向になっていこうと考えております。そういう中であって、これからの基礎自治体としての市町村はどうあるべきかを考えたときに、そこに住民の方が住んで生活しておられる以上は、それらの人たちを自分たちの力で守り、いいことをやり、そこに住んでいる方や仕事をさせていただいている方に満足感を持ってもらわなければならない。そのための力が欲しいという思いであります。

では、それにはどうすればいいか、そしてその力とは何かといったときに、「権限」「財源」「マンパワー」だと私は思いました。最小限この 3 つのことを備えて十分なまちづくりを行っていくためには、それにふさわしい力を持った自治体にならなければならない。その手段として合併という道を選んだつもりであります。

もちろん合併という手段ではなくて、ほかにも複数の自治体が一緒に行動することにより 1 つではできないことができる制度はございます。それは例えば「広域行政」と呼ばれるものです。現に、現在の栃木市、岩舟町、西方町との間で広域行政事務組合を組んで、ごみ行政や消防救急、衛生といった業務を共同で行っています。そういう手段もあります。また、「広域連合」もあります。代表的なものは、国民の中で、65 歳から 74 歳までのいわゆる前期高齢者と 75 歳以上の後期高齢者に分けて、後期高齢者の方々への保健関係を取り

扱うための組織が広域連合です。

そして、最近では、総務省が提唱し、少し進んできているようですが、「定住自立圏」という圏域をつくり、そこで一定の業務などを共同して行う、あるいは一定の施設をどこかにつくってもらおうという進め方もあります。これらは1つの団体になってしまうわけではなくて、一つ一つはバラバラで、1つの目的に向かってだけ何かを一緒にやるということです。1つのコミュニティをつくっていくのはなかなか難しい。財政や職員数、各種公的機関等は原則としてそのままですから、合理化を図ることはなかなかしにくいという限界があります。そんなこともあって、我々は合併という手段をとったつもりであります。

では、合併後の住民自治確保のための制度としてどんなものを考え、つくったかということです。本市独特の制度として、ここでは「地域自治区制度」のお話をせざるを得ないかと思えます。

まず、栃木市という市は、団体自治といわれますように栃木市がこの行政運営を行うわけですが、その中に住んでおられる市民の方々が今度は住民自治を目指していかなければならない。そのための保証制度として「地域自治区」を設けたわけです。考え方としては、中央集権か地域分権かということだと私は思います。栃木市の中にあっても、中央集権主義でいくのか地域分権主義でいくのかということ、やはり地域分権型でいくべきだという観点から「地域自治区」を設置いたしました。

これは合併特例法といわれる特別法に設けられた制度ですが、同じ地域自治区といわれるものでも、地方自治法上の一般的な制度として、同じ言葉ですが「地域自治区」を設けることもできます。さらには、一番強烈な地域分権組織として「特例区」という制度もあります。これは法人格を持つ地域コミュニティです。それらの中から、合併特例法上の地域自治区を選択したわけです。

これらのことについてもう少し詳しくお話ししたいところですが、時間がありませんので一言でまとめますと、「地域自治区」制度というのは一番強力な地域組織としての「特例区」ほどではないけれども、権限がほとんどない「地域審議会」などといわれる非常に緩やかな地域コミュニティでもない。「地域自治区」は区長を置くことができ、地域協議会に対して栃木市は、一定の場合はそこに諮問しなければならない、その意見を聞いて決めなければならないといった最小限の権限が与えられております。そうした制度を選択したということです。とりあえずはここで終わらせていただきます。

○進行役

ありがとうございました。1つだけ。間もなく合併から1年になろうとしています。市長さんが、合併して市民の感覚としては悪くなったのではないかと感じられる方も多いのではないかと前に述べられたのを耳にしたことがあります。まだ評価は早いと思いますが、今のところどんなご感想をお持ちでしょうか。

○鈴木市長

まだ1年も経っていないので、どんな影響が出てきているかということについては未知数です。少しだけお話しすると、これまで各旧市町において行われていた行政サービスに一部変化が出てまいります。平たくいえば、地域によってはこれまでのものがなくなったレベルが下げられたりということが出てまいります。それは確かにあり得ます。そうしたときに、その対象になる市民の方にとっては、自分たちのサービスが切り捨てられた、地域として見捨てられたと感ずることがあるかもしれません。具体的にそうした声が大きく聞こえてきているということではありませんが、これらのことは合併に伴うデメリットの一つだといわれておりますので、そうしたことがこれから市民の方の中に起きることもあるかもしれないと思っております。それで終わってしまっただけではそのとおりですが、そこだけを見ないで、新たに導入されるたくさんのサービスが必ずあるわけです。そうしたこととの引きかえの中で整理させていただくということですので、これについては、時間をかけてでも何とでもご理解をいただいでいくしかない。決してどこかを見捨てるのを目的としてやろうとしていることではないとわかっていたらかざるを得ないと思っております。

それから地域自治区のことについては、今日も関係している方がいらっしやっているの言いにくい面もありますが、協議会の委員さんなどから「俺たちは何をやればいいんだ」という声が時々聞こえます。正直申し上げると、「何をやればいいんだい」ではなくて、「これをやらせろ」ともっと積極的に我々に要求してほしい。これが我々の狙いとしている、地域のことは地域の人で考えてもらい、その改善を市にどんどん言ってもらうということになるので、これらのことについてもっと積極的に地域自治区制度を利用してほしいと思っております。

○進行役

ありがとうございました。次に、議会の視点からの合併ということで大川議長さんにお伺いしたいと思います。1市3町の合併ということで市の区域が広がり、今まで別々の議会でやられていた方ですから、市議会の運営においてご苦労があったと思っておりますが、合併した市における議会の役割についてお話ししたいと思います。

○大川議長

大川です。よろしくお願いたします。まず、それに入る前に、私と地方分権との出会いについてお話しさせていただきたいと思っております。

私が議員になったのは平成11年4月です。議員になると同時に、東京方面に研修会に行ったり、ゼミ等にも参加いたしました。そのときに、会場では「地方分権」という言葉が盛んに議論されていたわけです。私にとって「地方分権」というのは初めて聞いた言葉でしたが、聞いているうちにだんだん、これは大変なことなのだとわかりました。地方にとっては、自己決定できるわけですからいいことになるわけですが、自己責任もとらなければ

ならない。そういうことで地域間格差が生まれてくるだろうと感じました。同時に、議会の役割、責任はどうかという、大変な責任と役割を負わされることになると感じました。

ではそのとき、市民の目から見た議会はどうかという、決して評価はされていない。むしろ、厳しい目で見られていたのではないかと思います。そんな中、平成12年4月には地方分権一括法が施行されました。その時代に対応できる議会をどうつくっていったらいいだろうかと考えて、平成12年7月に議会改革検討委員会を設置いたしました。その中で何をやったかといいますと、市民の皆様から不透明だといわれている議会の政務調査費の見直しでは、領収書を全部公開する。議員が参加していた委員会や審議会に住民の皆様に参加してもらう。また、一般質問では一問一答方式や対面式をとって、わかりやすい議会をつくっていくということで議会改革を進めてまいりました。その集大成となったのが「議会基本条例」づくりです。

議会基本条例については後段でお話ししたいと思いますが、昨年3月29日に1市3町で合併いたしまして、31名の新たな議会がスタートしました。早速、議会改革検討委員会や議会基本条例検討委員会を設置し、現在進めているところでございます。それぞれの議会運営の方法も違っていましたので、それらを一つ一つ協議しながらつくり上げているところです。先ほど金井先生が「合併はチャンスなのだ」とお話しになりましたが、これまでの前例に従うのではなく、みんなで新たなものをつくり上げていく。そういう意味では、われわれ議会にとっても合併はいいチャンスになったのではないかと思います。

議会改革の中で1つ実現できたことは、1市3町の合併によって議会は旧栃木市の中にあります。ほかの町の方から見たら議会が遠くなってしまったという思いでおられるのではないかと、常任委員会を各旧町で開催いたしました。9月議会は藤岡町の公民館で、12月は大平地区で開催しました。これからも皆様に身近な議会となれるよう進めていきたいと思っております。

○進行役

ありがとうございました。議会の運営方法などもやり方の違いはあったと思いますが、運営上の苦勞はいかがだったでしょうか。

○大川議長

私は旧栃木市の議員ですので、意識の中にはないのですが、「栃木市では」ということがついつい出てしましまして、お叱りもいただきました。最近ではなくなったかと思いますが、旧栃木市だとか旧何々町の議員だということをいつまでも引きずっていたのでは本当にいい議会にはならないので、ゼロからのスタートだということで、前例をつくっていくいい機会だと思っています。

○進行役

ありがとうございました。まだまだお話はたくさんあると思いますが、時間の関係もございませう。合併、栃木市の住民自治の取組について、金井先生からコメントをお願いできればと思います。

○金井教授

国がかなり大きな音頭をとって合併をやった。栃木県はもともと合併の進んでいる県だったというお話が副知事からありました。内在的には、本当に必要だったのかどうかについてはいろいろな思いがあったのかもしれませんが、新たな形をつくることになった以上、プラスの方向でどういうものがつくれるのかということが一番大きいと思います。合併が終わりました、疲れませんでした、今からが重要だと思わなければならない。

先ほど鈴木市長がおっしゃられましたが、パッケージとして減るものもあるけれどもふえるものもある。全体の中でどう見ていくことができるかということが、非常に大きなポイントではないか。あるいは大川議長がおっしゃられたように、今までそれぞれのところが持っていたやり方については、変に妥協して、うちはここを譲ったのだからおまえはここを譲れということで、全体として何をやっているのかよくわからないものにならないように、いいものをつくることができるかどうか、全国の自治体で問われているのではないかと。

合併の是非については過去にいろいろあるかもしれませんが、やった以上、うまくいかうかないかは、それぞれの新市に問われている非常に大きな問題だと思います。そこをどのようにうまくやっていくのか。どのようになるのかは歴史が検証していくことだと思いますし、あるいは、市民がそれをつくっていくことだと思います。

先ほどの地域協議会でも、「何をやればいいんだい」ではなくて、何をすべきなのか、何をさせるのかということも含めて、市民が議会や議員や職員に何をやらせることができるのかもあわせて問われているのだらうと思います。今後とも、これを機会に栃木市がどうなっていくのかを注目していきたいと思います。先ほども控え室で、ずっとウオッチしていたらおもしろいんじゃないかみたいなこともいただきました。どういう形ができているのかを今後とも見ていきたい。また、市民の方は見ているだけでは困ります。つくってほしいと思います。

○進行役

ありがとうございました。合併は大きな変革、力関係、ピンチでありチャンスであるというお話が先生からありました。これから形づくっていく重要な時期の中で、自治基本条例や議会基本条例ということになると思いますので、そちらの話題に移りたいと思います。今日いらっしゃる鈴木市長、大川議長、また県でも県の自治基本条例を検討した経過がありますので、それぞれの立場からお話しいただければと思います。

旧大平町におきましても自治基本条例は制定されておりましたので、鈴木市長から、旧

大平町の自治基本条例の制定や運用について、現在の栃木市における自治基本条例制定に向けた取組等についてご報告願いたいと思います。

○鈴木市長

最初に、旧大平町における自治基本条例の制定と運用についてお話しします。まず、制定したのは平成16年3月です。県内で最初に施行された条例でした。自治基本条例の制定に要した期間ですが、正確ではありませんが、1年半くらいで制定に至ったと思います。まず原案を職員や我々が作り、それを町民の代表の方々に組織する作成委員会に提示し、それをたたき台として議論を始めていただく手順をとりました。そんなこともあって、比較的短期間でできたのではないかと考えています。

これについては、拙速ではないかという批判をいただくこともあります。自治基本条例というものをもっとじっくり時間をかけて、ゼロから町民や住民の手によってつくっていくべきものではないかということが言われることもあります。そうした点からいくと、拙速と言われるのかもしれませんが、このことについては私からはあえて申し上げませんが、私個人の考えとしては、時間をかければいいというものでもないと思っております。要は町民・住民の思いや考えをいかに反映させた形でつくるかということではないかと思っております。

なお、自治基本条例の特徴として、基本4原則がうたわれています。「基本的人権の尊重」「自然との共生」「町民参加」「情報共有」です。あるいは町長、助役（副町長）、収入役については、それぞれが就任する際に宣誓をしなければならないということがうたわれていて、私も議会で宣誓した記憶があります。このあたりが特徴かと思えます。

では、自治基本条例に基づいてどんな運営をしてきたのかということですが、自治基本条例は自治体にとっての憲法で、その自治体の最高位に位置する条例です。したがって、すべての自治体の運用は、憲法としての自治基本条例に源を発して、法体系でいけばその下に個々の具体的な条例をつくっていきます。例えば個人情報保護に関しては個人情報保護条例、情報公開条例。あるいは町民の方々のまちづくりへの参加を保障する条例として協働のまちづくり条例などの個々の条例を作成していきます。それらが自治基本条例の中に精神としてうたわれているから、その具現化として個々の条例をつくっていき、さらにその条例に基づいた運営上の規則を次々につくっていくことによって、法体系を形づくっていくことを目指していました。一部、今申し上げたような条例を次々につくっています。

次に、現栃木市において自治基本条例の制定に向けた取組がなされておりますが、少しそのご報告をいたします。まず、自治基本条例市民会議が制定され、ここに62名の市民の方に参加いただき、現在議論を重ねていただいております。なお、ここには10月1日に一緒になります西方町からも、現時点ではオブザーバーの形ですが、5名の方に参加いただいております。第1回目の会議は昨年10月12日に開かれました。現在はおおむね月2回程度のペースで進められています。

今後の予定は、今年 9 月に条例素案を市民会議から市長である私に提出いただく予定になっております。これをいただいた後に我々庁内で検討し、その後にパブリック・コメント等々をして、最終的には平成 24 年 12 月に条例施行を予定しております。つまり、第 1 回目の市民会議の開催からカウントして 2 年間で制定に持っていきたいということで計画しております。これは私の方から、2 年間を目標にして作成にご尽力いただけないでしょうかとお願いした経過もあります。以上が現栃木市における自治基本条例制定に向けた取り組みです。

最後に、自治基本条例制定の目的は、その自治体にとっての憲法として、栃木市はどんな方向に進んでいこうとしているのか、そのためには何をやろうとしているのか、何をしなければならないのか、市民の方々の市政に参画する権利をどう保障していくのかということについて条例をつくり、それを市民の方々に目に見える形で保障することによって、我々自身がそれにのっかって運営に当たるための大事な武器として使っていくのが目的です。また、法体系の頂点に立つということも大事なことではないかと思っています。

○進行役

ありがとうございました。制定の市民会議には 62 名方で月 2 回ぐらい集まりを開き、制定に向けた検討をされていると伺いました。2 年の時間をかけてこれらでやっていくということです。先ほどの金井先生のお話の中では、内容に外向きの部分と内向きの部分があるということです。外向きというと財政的な話や計画の問題、国の制度との問題が出ると思いますが、内容的にその辺は市民会議の皆さんに議論願っているのでしょうか。あるいは市長からどの程度の内容にしていくということなのか。今どのように進められているのでしょうか。

○鈴木市長

私どもからは、こうしてほしい、ああしてほしいということは一切申し上げておりません。市民会議の皆様は、どういう内容を織り込むのかについてもお任せしています。ただ今回は、今申し上げた旧大平町や旧栃木市における自治基本条例、その他幾つもの前例がありますので、それらを参考にすることは大いにできるはずですが、先ほど先生のお話にあった内向き・外向きということでは、恐らく両方の面を兼ね備えた条例をつくっていただけるのではないかと考えております。

○進行役

ありがとうございました。大川議長にお伺いしたいと思います。旧栃木市においても、議会基本条例を県内で初めてつくられたという経過がありました。平成 21 年 4 月に合併に伴って施行したわけですが、新栃木市として新たな議会基本条例制定に向けた取組を行っているという伺いました。その意義や狙いについて、議長からお願いいたします。

○大川議長

先ほど議会改革についてお話ししましたが、議会改革の集大成が議会基本条例だったということです。なぜ旧栃木市で議会基本条例を制定しようと思ったかですが、議会の役割である立法機関としての役割を果たしていないのではないかという意見が議員から出て、平成19年に議員提出の条例案研究会を有志議員9名でつくりました。その中でどういう条例をつくろうかということでいろいろ提案がありましたが、当時、北海道栗山町の議会基本条例が全国でも話題になっておりましたので、一番最初に議会基本条例をつくってみようということになったわけです。先進地の条文等も見ながら有志議員でやっていたのですが、つくっているうちに、これは議員全員が理解して実践し納得する条例でなければだめだということに気がつき、有志の研究会から、議長の諮問機関としての議会基本条例検討委員会を設置しました。会派の代表も入り、全員でこれをつくって守らなければならないということで進めてきたわけです。平成21年3月議会でそれを全会一致で議決し、4月1日に施行されました。

この中には議会報告会を開催すると義務付けています。努力ではなく義務なので何でもかんでもやらなければならない。そういうことで、市内8カ所で議会報告会を開催しました。これまでの議会の顔が見えないというところから、私たちが地域に出て議会について皆さんに報告するという形をとったわけです。

議員というのは執行部に対して言いたい放題、質問をぶつけるほうは得意ですが、質問に答えるのは議員にとってなかなか厳しいことです。これは議員にとってもいい試練の場ですので、議員の資質を高める意味でも大きな意義があったのではないかと考えております。

今回、新たな議会の中でやはり議会基本条例を制定しようということで、昨年7月に委員会を設置しました。旧栃木市や全国の議会基本条例がありますので、数カ月間検討して、昨年11月に素案ができました。その素案を持って藤岡、大平、都賀、栃木など市内5カ所に説明会に行きました。市民の皆様からこういうところは直したほうがいいといった多くの意見をいただきましたので、本来は12月議会に上程する予定でしたが、今見直し作業をしております、今年3月議会には上程できるかなと思っています。

先ほど金井先生から、「条例は力関係」という話がありましたが、二元代表制の下で市長と議会は対等な立場であるということも盛り込んでありますし、市長との関係の中では緊張関係を保つということも盛り込んであります。その辺は、先ほどおっしゃった力関係が盛り込まれている気がいたします。これは議会活動の原則ですので、こういったことを守り実践していくことで、地方自治の一翼を担う議会の役割と責任を果たしてまいりたいと思っております。

○進行役

ありがとうございました。議会はまさに執行部と緊張関係ということだと思いますが、議会報告会が議会基本条例に制度化されている例も多いと先ほど伺いました。大変有意義だったということですが、市民の目から見たときにどういう意味や効果があるのか。それを踏まえて、議員の皆さんの意識改革につながっているということもあったのでしょうか。

○大川議長

議会報告会は議員の報告ではなくて、議会としてどういう議案が出されてこうなりましたという議会全体の報告です。でも市民の皆さんからはそうは受け取ってもらえず、個人の意見を求められたり、地域の課題をどんどんぶつけられたりと、行政側に要望するさまざまな問題も議会に出されました。でも、これは報告だからというわけにもいきませんし、住民の意見を聞く貴重な場でもありますので、今回の新たな議会基本条例の中には「報告するとともに、意見交換会を行う」ということも入れ込みました。積極的に住民の意見を聞く場が持てると思っています。

○進行役

ありがとうございました。最後になりますが、県における自治基本条例の検討状況についてご報告いただきたいと思います。県内では現在、宇都宮市、日光市、芳賀町、高根沢町の4市町において自治基本条例がつくられています。都道府県レベルでいくと、住民自治型といわれている「自治基本条例」という名前の条例は神奈川県だけです。本栃木県でも懇談会を設置して検討した経過がございますので、須藤副知事から報告をお願いします。

○須藤副知事

平成17年5月に、庁内に栃木自治基本条例に関する研究会を設置しました。県民が主役の県政運営を進めるという中で、自治基本条例の制定について検討することになったわけです。ここで課題をいろいろと議論しました。これは庁内組織だったのですが、その1年半後の平成18年10月に、当時大平町長であられた鈴木市長にもご参加いただき、県内の有識者の方々と懇談会をつくり、11回ほど議論いたしました。ここでは条例の必要性についてから議論になりました。都道府県で自治基本条例をつくっている例は神奈川県だけでした。都道府県の場合、県民と行政の間には市町村という重要な組織がもう一つ入ってきます。私どもの知事も「市町村重視の県政」ということを挙げています。市町村とはちょっと違う。県が条例をつくるのであれば、もうちょっとPRしたり、市町村の条例制定の状況を見るべきではないかというご意見もありました。県政運営の基本理念、県民と県や市町村あるいは国との関係を整理する、あるいは県の条例としての最高法規性をどう考えるかといったさまざまなご意見が出ましたが、残念ながら、すぐに制定というより、もうちょっと機運の醸成を図ろうという報告をいただきました。

また、実効性ということもあります。条例を規定する以上、具体的に実効性のあるもの

が何かほしいというのが行政の実務担当者の考えです。1つ考えられたのは、今策定中の5カ年計画などは県の場合は議決事項ではないので、それを議決事項とするということも考えられました。そういった意味での実効性をどうするか。

あるいは、これまでの議論の中で、「県民」「市民」「住民」という言葉が非常に簡単に使われていますが、実際には「県民」「市民」「住民」という一つの意味表示体があるわけではない。皆さんが県民の意見を聞けというときには、自分の意見を聞けと言っているわけで、それが県民全体としての意見かどうかはわからない。そこが行政の立場としては非常に難しいわけです。相対する全く違う意見が出てくることも当然あり得ます。そういうことも考えると、なかなか難しいというのが今の状況です。

そうはいいまして、これから地域主権や地方分権が進んでいく中で、県として、市町村との関係の基本的な考え方や県民の方々への情報公開の問題、個人情報保護の問題の基本的なスキームを議論する必要があるという意見は当然出てきますので、引き続き、鋭意検討を進めていきたいと考えております。

○進行役

ありがとうございました。最終的には機運醸成や推移を見守る中で検討していくということでした。県としては、地方分権や地方自治について皆さんと考える一環として開催しているという経過もあります。

金井先生から、今の報告や住民自治のあり方といった大きな視点を踏まえて総括をお願いします。

○金井教授

栃木市の場合は、合併前から、大平町やいろいろなところで自治体のあり方について自覚的に考えてきたということだと思います。自治基本条例というのは、いわばどういうあり方で自治体を運営するかを意識的に明示しようということです。どの自治体でもやり方やパターンは決まっていますが、それをあえて意識的なやり方でやろうと。これは新しい自治体をつくるときにはどうしても重要だと思います。

私が外向きと内向きといったのは、ニセコ町や栗山町がやっていたころは、地方自治法の抜本改正は視野に入っていないで、今の制度を前提にということをやや現実的でした。今は、国でも地方自治法自体も見直し得るのだということで、いろいろなことが可能となりますから、結構大胆なアイデアを出せるチャンスもあるのではないかと考えています。どういうあり方にすべきなのか、大いに議論してほしいと思いました。

二元代表制というのは憲法で規定されていますが、現実的な戦後の自治体のあり方は、首長制ということで議会は余り強くない。首長が中心になってやるものだと基本的に考えられてきました。それがいいか悪いかはともかくとして、今後はどういう形をつくっていくのかを自覚的に議論するのはとても大事なことだと思います。

県レベルでこの取組が遅れているのは、県の特徴をあらわしています。県は市町村と違ってパターンを持っていますし、器自体は動いていないので、今までのパターンを続けることも可能な仕組みです。あえて意識化しないでこれまでのやり方を続けようと思えばできる。だからこそ、そんなにすぐには変わらなくてもよいのではないかという議論が出てきます。逆にいうと、市町村のほうが変わってきている。国も変わっている。要は、周りが変わりつつあるときに、県としてどのように運営すべきなのか、自覚的に議論していくことが必要だろうと思います。これを自治基本条例という形ですべきかどうかはともかくとして、特に市町村との関係をどうするかは非常に大きなテーマになると思います。

今までの1万人未満の市町村がたくさんあった時代と違ってどう考えていくかという、一方で少子高齢化が進んでいくので、人口規模が大きくなったとしても高度成長時代より市町村の力は下がっている可能性があります。先ほど市長から力がほしいということもありましたが、人数がふえただけでは力にはならない。むしろ今後、少子高齢化に向けて、県の役割は単に人口規模だけでは見られないということもあるかもしれませんので、大いに議論してほしいと思います。

神奈川県の見学会議には私も参加しました。そのときにもいろいろな議論がありました。変な話ですが、道州制を主張している松沢知事がなぜ自治基本条例をやるのかという議論もありました。自分でそういうことを意識的に考える非常に大きなきっかけになったのではないかと思います。そもそも県をなくそうという発想自体、自分のあり方自体を見直すという思考と密接不可分です。現状でいいと思えば改革を考える必要もないわけですが、そうではない。いろいろなことを自覚的に考える場は今後必要になるだろうと思っています。その意味では、栃木県の今後の動きも見てみたいと思います。

○進行役

今日のテーマである「自治のミ・ラ・イを考える」は片仮名でミイラに見えるのではないかと、干からびたミイラにならないようにというテーマだったわけです。

私の個人的な話で申しわけないのですが、私は毎朝県庁に行きますが、8時半の県庁の開庁時間前に県民の歌が流れます。県内の方はご存じだと思いますが、1番の歌詞には男体山の話が出て、2番に鬼怒川が出て、3番に「人の輪の夢おおらかに 盛り上がる自治よ自由よ」という言葉が出てきます。これは昭和37年につくられたものですが、「自治よ自由よ」と非常におおらかです。年末に「坂の上の雲」というドラマをやっていますが、改革期の夢とか希望が明らかに感じられる歌詞だと思います。今日のフォーラムも、閉塞とか経済情勢ということで未来や希望が感じられないといわれていますが、そうではなくて、自分たちの自治や未来を考えるきっかけになるフォーラムだったらとよかったです。

先生方、本日は大変貴重なお話をありがとうございました。

以上でパネルディスカッションを終了したいと思います。長時間にわたりご清聴ありがとうございました。