

## 下野市自治基本条例市民フォーラム 記録

日 時 平成 25 年 5 月 25 日 (土) 午後 1 時 30 分～3 時 40 分  
場 所 国分寺公民館 大ホール  
出席委員 中村祐司、鈴木祐孝、友常英三、岡田雅代、清水眞男、諏訪守、渡辺欣宥、永山登志子、高山トミイ、中村節子、近藤令兒、吉田聡、小谷野晴夫、村尾光子、三橋明美、高田憲一、黒須重光 (敬称略)  
欠席委員 松本文男、須藤武、川中子幹彦 (敬称略)  
事務局 総合政策部長 落合善正、総合政策課長 小口英明、課長補佐 小谷野雅美、主幹 山内隆匡、副主幹 坂巻宜正、主査 古口貴之、主査 倉井真由美  
参加者 120名  
配布資料 自治基本条例市民フォーラム資料  
アンケート

### 記 録

#### ● 開 会

(総合司会)

皆さまこんにちは。本日は自治基本条例市民フォーラムにお越しいただきまして誠にありがとうございます。只今より下野市自治基本条例市民フォーラムを開催いたします。

今回のフォーラムのサブタイトルは、「市民の力で一なんてったってあなたが主役!!」です。このフォーラムは、私たち市民で構成しています自治基本条例検討委員会が主催するものであります。検討委員会メンバーの私たちが企画から運営まで手作りで行っております。私は本日、司会進行を務めさせていただきます委員の三橋明美と申します。よろしく願いいたします。

フォーラム開催にあたりまして主催者であります自治基本条例検討委員会の中村祐司会長よりご挨拶を申し上げます。

(中村会長)

皆さんこんにちは。今日はお集まりいただきありがとうございます。これだけ集まってくださり、こういう機会を持ってうれしく思っています。今日のフォーラムは、会場の設営など検討委員の手作りで準備してきました。会場に足を運んでくださった皆さんがこれからのまちづくりの主役になっていくと思われまます。今日はこれまで私たち委員がやってきたことを精一杯ぶつけたいと思いますのでよろしく願いいたします。

(総合司会)

続きまして下野市広瀬寿雄市長よりご挨拶をいただきたいと思ひます。よろしく願いいたします。

(広瀬市長)

改めましてこんにちは。皆さまには土曜日の午後でお忙しい時間帯だと思ひますが大勢集まっただけで自治基本条例市民フォーラムが開催されますことお喜び申し上げます。

ここにいらっしゃる皆さんはほとんどが市民だと思ひます。自分たちの市のしっかりとした憲法をつくっていかうという思ひの中でお集まりいただいたのだと思ひております。経過です

が、3月28日に委員の皆さま方から中間報告書をいただきました。下野市は3つの町が合併をしてできた市です。南河内町には条例があり、当初から市でも条例をとという話がありました。しかし、温度差があまりにもあつては、なかなかうまく話が進まないのではないかという思いもあり、また、合併した当初で制度がバラバラの状態のところ、早く地ならしをした中で未来を見据えた我々の基本の憲法をつくっていきたくて考えていました。その思いの中でこの動きが出てきたと思っております。

今年度、子どもたちが下野市の未来プロジェクトとして、自分たちのことは自分たちで決める、いじめの問題などが多々起こっていて、それを自分たちの手でしっかりと協議しながら、先生や親や地域を取り込んでどんな施策をやるか、その思いをしっかりと反映させようという動きがあります。資料を見させていただき、そこに書いてあったのがリンカーンの言葉ですけども、「of the children, by the children, for the children」リンカーンは、子どもたちが自分たちの自分たちによる自分たちのためのという思いの中で施策をやっていくという声をあげている。そして、そういう中でこの自治基本条例の制定に向けて委員の皆さまが大変ご苦労いただいて、非常にありがたいと思っております。

予定では8月末に最終報告をいただく予定となっております。市民が自らの手で作り自らの手で決める自己責任自己決定の根本に立って、これから本格的に市を運営していく、市を作っていく、共にこの市で生活する者がしっかりと自分たちの意識をもって動いていく、そういった中で今日のこの時間、皆さんと一緒に大事に過ごさせていただきたいと考えております。

委員の皆さまの手でこのフォーラムを開いていただいたことに改めて感謝申し上げ、皆さんと共に自治基本条例が作れることにお礼申し上げますご挨拶に代えさせていただきます。

(総合司会)

広瀬市長ありがとうございました。それではフォーラムに入らせていただきます。本日のフォーラムは3部構成で行います。第1部では基調講演、第2部では検討委員会の経過と中間報告を委員から行います。第3部では委員によりパネルディスカッションになります。フォーラム終了後には検討委員により茶話会を行います。フォーラムのご感想や自治基本条例についてご話していただける場となっておりますので、お帰りの際にはこちらにもお立ち寄りいただきますようご案内申し上げます。また、本日受付の際にお配りいたしました資料の中にアンケート用紙がございます。今後の参考とさせていただきたいと思っておりますので、フォーラムの感想や自治基本条例に関するご意見等をご記入いただき、お帰りの際に回収させていただきたいと思っておりますのでご協力をお願いいたします。それでは第1部の基調講演に入らせていただきます。

## ● 第1部 基調講演「地方分権改革と自治基本条例」

(中村会長)

貴重なお時間をいただいて今から30分程度お話をさせていただきます。今日の中心は2部と3部で、まさに委員の方が手作りでこれまでやってきたことなどを説明します。我々がやってきた具体的な活動内容については、私の方では省略をさせていただいて、これから自治基本条例の策定に向けてということで、果たして日本全体で自治基本条例がどのように位置づけられるのかということ、大きな流れの中での位置づけを私なりに捉えたものを皆さんにお話しできたらと思っております。

今日はレジメとして論文を出させていただきました。日本計画行政学会で執筆をさせていただく機会があり、ある意味シンプルに地方分権改革と言われているここ20年の流れの中で、

自治基本条例がどのように位置づけられるのかということをも自分なりに考察したものです。やや退屈な内容になってしまうかもしれませんが、少し我慢していただいて、2部3部の活動内容の価値を捉えていただけたらと思います。

日本で地方分権改革の動きがちょうど20年経過したと言われていています。1993年、国会史上初めて分権を実質的に追及していこうという決議がなされて、それを起点に地方分権の歯車が具体的に回りだしました。この20年を整理しますが、分権がどう回ってきたかということ、国が地方自治体（都道府県、市町村）に対して縛っていたりコントロールしていた部分を緩和させていこうという動きです。戦後約50年の非常に疲弊した時代の中で、国が引っ張っていく形で地域を豊かにしていくという構図でしたが、地域がどんどん力をつけてきて、国が地方に対する縛りを行うことに弊害が出てきてしまい、それを取り除くというところからスタートしました。

もう一つ具体的に、国が地方に対してコントロールしていた中身は何かというと、例えば中央省庁の局長クラスの方などは、通知を出したり通達を出したりということで縛っていました。お金の面では、使い道を特定化させる形でなら出すという補助金や、使い道は限らないとはなっているが国から地方自治体への地方交付税の算定を巡ってもコントロールしたり、それから必置規制というやや難しい言葉も出てきますが、国が地方自治体に対して組織の設置を義務付けたりするのを緩和するというのを目標に置きました。実際のところは、お金が無くなったということで、国も財政が苦しくなり、地方自治体に対して交付税も補助金も払ってやれなくなっているということです。ですから、国の財源をできるだけ少なくスリムにして、地方自治体のことは地方自治体にやらせてもらおうという要因もあります。

そのような20年間の中で、自治基本条例と言われるものがどのように位置づけられるのかということを見ていきます。自治基本条例と分権改革との間ではどんな関係があるのか、分権改革の中で、自治基本条例はこれからどうなっていくのだろうかということも考えていきます。

この20年の分権改革を振り返ってみますと、第一次分権改革と第二次分権改革の二つに分けることができると思います。人によって分け方は違いますが、だいたい1993年から2000年の地方分権一括法、その施行を受けて2001年の地方分権推進委員会の最終報告までを第一次分権改革という整理ができ、それ以後、今日まで第二次分権改革という位置づけで捉えることができます。

第一次分権改革を見てみますと、果たして何をやったかということですが、先ほど国が地方自治体に対する縛りをかけていることがだんだんと弊害が大きくなってきて、市長のやりたいことに対して法律が厳しく縛りをかけているので、やりにくいということですが、それを外す一番の対象となったのが機関委任事務というものです。要するに国の仕事を地方自治体にやらせてしまうようなものでした。これを一番のターゲットにして第一次分権改革では廃止にします。

この機関委任事務は市町村の3～4割、都道府県の5～6割の事務を占めると言われていました。それを廃止して、これを自治事務と法定受託事務に分けました。どういうことかと申しますと、機関委任事務と言われた市町村で3～4割を占めていた事務について、今説明責任という言葉が定着してきましたが、機関委任事務については国の仕事を地方自治体が肩代わりをして行っていましたので、基本的に地方議会が手を出せないような事務で、条例の対象にもできないようなものでした。なんといっても住民に説明する時に行政としては議会としても、これは機関委任事務で国にやらされているのだから説明を面と向かってはできないという言い方

ができて、これが非常に難しくなってきました。したがって、この機関委任事務を廃止し、自治事務か法定受託事務に振り分けました。世の中に機関委任事務は無くなって自治事務か法定受託事務のどちらかになっています。この二つの事務の内容を見ますと性格が異なり、読んで字のごとく自治事務は自治体固有の事務の性格が強くて、法定受託事務は国から縛られているような性格が強いが、自治事務にしても法定受託事務にしても、機関委任事務が廃止されたことをもって、明治時代以来の大改革で、全て自治体の責任で行うことになりました。あらゆる事務について、自治体では住民に対して直接向き合って説明する責任が出てきました。これがすごく大きな変化で、住民自治の環境を整えることに大きな役割を果たしたと私は考えています。よく団体自治と住民自治と言うが、住民自治はまさに今日のこの場が住民自治の実践だと思えます。住民の方、あるいは委員の方などがこのような素晴らしいホールで、自分たちの手作りでこのような催しを開くことが住民自治です。それに対して、団体自治と言うのは国と県との関係、国と市町村との関係でもって、国の持っていた権限を都道府県や市町村が行うようになるというターゲットの見方が国と地方なので、我々住民にとっては見えにくい。従来のようにパスポートは交付されるし、団体自治というのは見えにくいですが、住民自治を実践するためには、この団体自治を阻害していた機関委任事務の廃止が不可欠で、その環境が整い時を経て今日このような催しができるまでに住民自治の実践が至ったという流れがあります。ですから、当初、分権改革のこのあたりの出来事は住民の方にはあまりピンとこなくて、そんなにすごいことだという認識はありませんでした。ところが、活動しようと思えば実践できる環境になった、議会に聞けば議会は真正面から答えなければならない、行政に聞けば行政は真正面から答えなければならないという環境が醸成されました。

しかし、団体自治の部分が完全に完結されたかということ、残念なことに補助金や必置規制はイコール義務付け・枠付けとなっています。色々なところに国の義務付け・枠付けがあって、私も新聞報道で驚いたが、道路の看板をよく見ると日本語とローマ字で大きさが違うが、それもしっかりと国の義務付け・枠付けの1つです。こういったものの改革は中途半端に終わり、補助金の問題を巡ってもやり切れなかったのが第一次分権改革です。機関委任事務は廃止され自治事務か法定受託事務になり、環境が整えられたということだと思えます。

この間、第一次分権改革以降またぐような形で、むしろこちらの印象が強いと思いますが、平成の大合併が全国の津々浦々で影響を受けました。平成の大合併が分権の注目度にとって代わって出てくるようになりました。皆さんの中で合併と分権というと、分権改革の1つとして、これからは地方自治体がやっていくので、市町村の場合は、特に小規模のところには合併をして行財政を膨らませ、職員も増やせば、足腰もしっかりしていくのだから、分権の受け皿が必要だという受け皿論が浸透してきました。ここは私の見方だが、当時、分権推進委員会は市町村合併については一切言及していませんでした。そこについて触れると話が広がりすぎて混乱してしまい、基本的には合併前のやり方でやっていくようなスタンスをとりますが、受け皿論の中で合併せざるを得ないような状況に国の施策として進められていくようになりました。その背景には、国から都道府県に対する権限移譲が進まざるを得なく、都道府県と市町村の間の役割分担についてはやり切れなかった背景があります。我々住民から見ると遠い話なので見えづらいが、都道府県の権限が膨らんできたときに、それに対する国の脅威があり、市町村合併を続けていけば、ゆくゆくは県の空洞化で県のやるべきことが市町村でもできるようになる。そのために合併を進めていこうという、政治プロセスの過程は確かにあったと思えます。

いずれにしても、受け皿論のことで分権改革がとって代わるかの様相になって、第二次分権

改革へ入っていきます。3,200強あった市町村が、今では約1,700ということで約半分近くになりました。県内でも50近くあった市町村が大きく減っています。第一次分権改革では自治基本条例は第三次分権改革でクローズアップされるであろうと予言されていて、まさにそれが当たって今日を迎えています。

第二次分権改革が具体的には2004年以降本格化して、出てきたのが三位一体改革です。これはまた少し抽象的になりますが、第一次分権改革でやり残したことを、補助金、地方交付税、税源の移譲ですね。国から地方自治体に行くお金は減らず、補助金も地方交付税も、減らされた自治体は仕事は増えてきますから大変なので、お金の取りどころを、国税として吸い上げて地方に配分する仕組みをやめて、使うところを取ろうとするのが税の財源の移譲です。

三位一体という改革で第二次分権改革が2001年から進められていくわけですが、これについては残念ながら中途半端に終わったという評価がなされています。今、自治体が財源が無くて苦しんでいるのも、そういう背景があります。つまり、補助金は減らされ、地方交付税も改革と言いながら減らされたところが多く、自治体のお金がなくなったが、それに代わる財源の移譲が中途半端で、地方自治体は非常に困り、ある面言えば今までやってきたことができなくなっているのです。協働というところに市民、住民の方が公共サービスの担い手として必要になってきたという側面は外せないと思います。こういう中で三位一体改革が分権改革にとって代わるかのように、合併と三位一体改革という形で今日まで来ていると言えると思います。

特に第二次分権改革期に自治基本条例の制定が山を作るように非常に増えて、下野市が置かれている状況はそれが少し下がり気味になっているところです。自治基本条例は第二次分権改革期で本格化してきますが、住民自治の環境が整えられて生まれてきました。自治基本条例はまちづくり基本条例も含めておよそ260弱の自治体が策定しています。

その後の流れを見ますと、ずっと盛り上がってきて2010年に35の地方自治体が策定をして、以後少し減少傾向に入り、その中に下野市の自治基本条例策定もあります。果たして最終的にどれだけの自治体が条例を作るか予測はできませんが、これまでの流れから言うと、下野市は本州の中心に位置して策定期もいいポジショニングをとって作ろうとしています。だいたい、全国の自治体の7つに1つは条例を策定しているという状況です。

自治基本条例は千差万別です。うまくいっているところばかりではありません。色々な課題が出てきています。しかし、自治体運営の基本的ルールを定めるという定義の1つにされ、これだけ横広がりでも包括的に捉える試みというのは、ある意味総合計画以上に広いです。地域の総合力をもってルールを決めていこうという試みが自治基本条例であると認識しています。

メリット、デメリットなど課題もあります。自治体によっては住民側と行政側で摩擦が起きてしまったり、議会側で食い違いがあって結果的に空中分解してしまったりということもありますが、大半のところは折り合いをつけて自治基本条例の策定につながっています。

そういう中で、私自身、一研究者として幸せだと思っているのは、栃木県の自治基本条例の策定に向けた検討に関わらせていただいたのですが、県のレベルですと難しく途中で時期尚早ということでとん挫してしまいましたが、それ以外では、初めて同時並行的に県内の2つの市で自治基本条例に関わらせていただくことになりました。大変貴重なことで、下野市と県北の大田原市に関わらせていただきました。それぞれのところで見えた課題を、個人的には良いところをどんどんそれぞれの市でぶつけてまいりました。

少し大田原市の中身について説明させていただきますと、先月、市長に我々委員会の案を出して一息ついたところですが、どうしてもスケジュールが詰まっていて、スケジュール的に下

野市よりもきつかったということがあります。やはり今日のような試みや後で紹介のあるニューズレターなど、プロセスにおいて住民にオープンにするというところで課題が残りました。でも、非常に注目すべきところがあって、下野市でも使わせてもらいましたが、委員会ごとに次の委員会までの宿題を設けました。大田原市の場合には、委員の方が前文を自分なりに一生懸命書いて、もちろんいきなりではなく、下野市でもやったように大田原市の地域資源のいいところ、歴史遺産のいいところ、誇れるところのキーワードを出してもらおうのですが、基本的には委員の方に前文を出してもらい、それを集めて大きなスクリーンに映し出して、切った貼ったと色々なキーワードを揃えるという作業をやりました。ですから前文案については、委員の方の手作りになっていて、似たようなことを下野市でもやらせていただきました。委員の方が行政の用意した資料に対してコメントを言ったりするのではなく、自ら条文の構成や作りに参加してもらったということで誇れる経過だと思います。今後は、行政と議会の調整に委員会として委ねたという段階です。

下野市でも大田原市でもこれは賛否両論あるかもしれませんが、議員に委員として入っていただくというのは非常にありがたいと思います。委員の方が議会に戻れば、議会の場でも検討委員会の状況を伝えてくれますし、調整役としても両市でうまくいっていると感じています。

下野市の策定経過における特徴ですが、まさにこれが今日のこの後の2部、3部のことになってきます。この辺の中身については2部、3部で委員の方がポイント中のポイントをまとめてくださると思います。私の方からは、この場でどうしてもという点を指摘させていただくならば、下野市は人口6万人で住民と行政、議会の顔が見えるという良さが発揮できていると思います。しかも、最初に策定体制を事務局で知恵を絞って、全国でもトップクラスの環境を用意してくださりました。庁内でも、庁内検討委員会で終わるところも多いが、幹事課長ワーキンググループということで重層的にして、さらに若手職員ワーキンググループも自分たちで勉強して自分たちの案をまちづくり基本条例として出してくださいました。ここはなかなか表に出ない部分ですが、我々の活動にとっても原動力となりました。それと同時に議会基本条例づくりが進んでおりますので、お互いに切磋琢磨しながらいい刺激になったと思います。

そういう中で、特に下野市の場合には、委員の方がどちらかというと最初はやや行政に対する注文、批判が発言としては多かったのですが、回を進めていくと、担っているのは自分たちだとどんどん自覚されるようになり、協働の実践ということになりました。事務局も、県内5市2町の条文を項目ごとに分けて分析したり、毎回の会議の資料を議論の土台となるような資料を出してくださいました。そういう中で我々は今日大きな転換の時期を迎えて、8月の最終報告を目指して進んでいる状況です。

まとめに入りますが、要するに自治基本条例は包括性・一体性・浸透性という個別の政策領域について深めるということも重要ですが、地域をこれだけ横糸に束ねて全てを網羅したような形で捉えていくことは、自治基本条例の策定の価値だと思います。私見ですが、出来上がったものはどうしても面白みのない、ある程度抽象的にならざるを得ないのですが、まさに今日の様なプロセスの過程で自治体ごとに千差万別ですし、策定のプロセスが大切になってくると考えております。

特に震災後、防災行政ということが言われていますが、狭い意味で防災という枠で括りきれず、我々の命を守って、財産や地域資源も守って協力するには、他の自治体からの協力や国からの支援も含めてどういうものを提携できるか、地域も全ての人の総合力が問われます。今日お集まりの住民、議会、行政を含めた人の地域総合力もプロセスで試されていますし、自然や

建物や道路も含めて地域の資源です。そういったものの総合力をいかに発揮するかも、自治基本条例のプロセスには全部出てしまうと思います。これは特定の政策領域だけでは、なかなかできないことなので、今日お集まりの皆さんが今後、さらに発揮していく地域総合力の中心となって動いて下さると感じております。

これまで下野市の総合計画、環境基本計画などに関わらせていただき、下野市は本当に恵まれているところだと思います。すごく豊かなところだと思います。下野市には地域の力もあるし、豊かさもあるし、人の温かさもあります。毎回、下野市に来るのが楽しみで嬉しいです。そういうふうにおもわせる力は、市外に住んでいる私だからこそ言えることだと思いますので、地域資源を持っている下野市の皆さんが、まさに総合力で力を発揮していただいて、自治基本条例のプロセスに関わっていただけたらと思います。ご清聴ありがとうございました。

## ● 第2部 検討経過と中間報告の説明

(総合司会)

それでは続きまして第2部の検討経過と中間報告の説明に移らせていただきます。説明は、検討委員の近藤令兒さん、友常英三さんをお願いします。

(近藤委員)

皆さんこんにちは。私たち検討委員会は公募で選ばれた市民4名と関係団体の代表者9名と市長の選任者6名と学識経験者の総勢20名が市長から委嘱を受けて6月から活動をスタートしてきました。私はその関係団体の下野市青少年育成市民会議の近藤令兒と申します。よろしくお願ひいたします。

私たち検討委員会は自治基本条例とはどういうものか、どうしてこの条例が必要なのか、県外のニセコ町、長岡町、米子市の条例の内容はどういったものかなどの説明を受けた後、自分たちの住む下野市の条例をどのように作り上げるかなどの話し合いをしてきました。検討委員会は昨年の6月から毎月開催され、この5月で14回に及びました。

昨年の8月からは広報チームを作り、広く市民の皆さまにこの自治基本条例についてお知らせし、理解していただけるようにとニュースレターの作成に取り組んできました。今までに3回、広報しもつけに掲載してきましたが、覚えていらっしゃるでしょうか。お手元の資料に綴じこんでありますのでご覧ください。

11月号には6月から9月までの検討内容が載っています。特に8月には「若者の意見を聞こう」と題し、市内の中学校4校と石橋高等学校、自治医科大学の生徒・学生の総勢20名に来ていただき、下野市の好きなどころ、嫌いなどころ、こんなまちにしたいなどをテーマに意見交換を行いました。「医療機関が充実している」「災害、公害が少ない」「歴史遺産が多く残っている」「豊かな自然に恵まれていて環境が良い」「市民イベントがたくさんある」などの反面、「駅周辺が寂しい」「良い施設があっても遠くて行きにくい」など多くの意見があがりました。中でも「街灯が少なく通学路が暗くて怖い」という中学生の訴えに、自治医大周辺に住む委員の中には驚いていた人がいました。

次の2月号をご覧ください。10月から12月までの検討委員会の内容が載っています。特に11月からは市民部会と議会・行政部会に分かれてテーマ別の検討を行いました。11月22日には各部会と市議会議員、市民団体、市職員による意見交換会を行いました。議員からは開かれた議会、信頼される議会を目指すための議会基本条例の策定についての説明を受けたり、少子高齢化問題や個人情報の保護などで悩む民生委員さんからの意見などを聞くことができま

した。また、市職員の有志により結成された若手ワーキンググループによる発表は、「誰もが共感できる分かりやすいまちづくり基本条例にしたい」「意欲と熱意の感じられる手作りの紙芝居で中学校の授業でも使われるような内容の夢と希望のある条例にしたい」という熱心な発表に大変感銘を受けました。そして私ももっと頑張らなければいけないなと思いました。

そして、今月5月号には「みんなの思いを条例へ」と題し、これまで検討してきた内容を取りまとめ中間報告書として3月28日に広瀬市長へ提出したことや、今日のフォーラムのお知らせ、市民の皆さまへのまちづくりへの参加を呼びかける内容が載っています。

前述したこんなまちにしたいという若者の意見の中に「子どもから大人まで楽しめる交流の場があると良い」「学生が就職のために戻ってこられるまち」「活気があり賑やかなまち」「明るく安心・安全なまちづくりにしたい」というものがありました。市民の誰もが住んで良かった、これからも住み続けたい、子どもまで住み続けてくれると思えるまちづくりを進めるために、これからも検討委員会で話し合い、8月の最終報告に向けて活動していきたいと思っています。しかし、自治基本条例が制定されても市民の皆さまのご理解とご協力を得られなければ何にもなりません。より良いまちづくりはできません。どうか今日お配りした中間報告書に目を通していただき、今日来ていない方にもぜひ教えてあげてください。そして、ご意見ご感想などがありましたらどうぞ教えていただきたいと思います。そのことをお願いして検討経過の報告とさせていただきます。

(友常委員)

公募委員で参加しました友常と申します。よろしくお願ひいたします。3月28日に広瀬市長に提出いたしました中間報告書についてご説明いたします。

ただ今の経過報告にありましたように、昨年6月に私たち20名は広瀬市長から「下野市も合併8年を経過し、新しい地域づくり、まちづくりが進んでいます。については検討委員の皆さまには、どのようなプロセスで下野市のまちづくりの方向を決めるか、また、市民と行政との協働のあり方はいかにあるべきかを検討して報告をいただきたい」との要請がございました。あわせて、会長の中村教授より、地方自治の根幹をなす最高規範としての自治基本条例の意義や定義等をご教授していただきました。すなわち、自治基本条例とは私たちのまちづくりのルールを形にして、市民による市民のためのまちづくりを基本とする市民自治を確立することです。市民、議会、行政の役割を明確にして市政全体の方向性を示すものとするため、市の条例や計画等は自治基本条例の趣旨に沿って策定、運用していくことになります。

先の経過説明にもありましたように、私たちは栃木市を始めとする8市町の基本条例、下野市の市民憲章、総合計画、長期財政健全化計画、第二次行政改革大綱、下野風土記などを学習し、先ほどの自治体の基本構成を参考にしながら、下野市にとって何が必要な構成要素であるのかを一項目ずつ検討を始めました。

下野市は「思いやりと交流で創る新生文化都市」を標榜し、政策大綱として「心豊かに暮らせる、創造と躍進のまち」「心安らかに暮らせる、安全・安心なまち」を展開方向と定めています。これらも念頭に置きました。さらに、下野市の中学生、高校生、自治医大の学生や各種団体の方々と意見を交わしながら条例の基本フレームを作り上げてきました。その内容はお手元の中間報告書の3ページ目に掲載されております。

全体として、前文と8章36項目から構成されております。総論には「前文」と「第1章 総則」「第2章 自治の基本理念と基本原則」、各論には「第3章 市民・コミュニティ組織」「第4章 議会」「第5章 行政」「第6章 参加と協働」「第7章 連携と交流」、補足として「第

8章「条例の実効性の確保」で構成されております。以上の構成であります、その中でも下野市ならではのポイントが3点ございます。

1点目は第2章「⑥子どもの参画」、2点目は第3章「③コミュニティ組織の責務・支援」、3点目は第6章「④人材と組織の育成」であります。「子どもの参画」については、「市民、議会、及び市は、子どもたちを次世代を担う地域の宝として育てるとともに、まちづくりに参画する機会をつくる。」と決めました。学生諸君との意見の交換を通じてまちづくりに極めて貴重な意見を拝聴いたしました。時代を担う世代に郷土愛を育むことは大切で当然であります、大人の目線では気が付かない子どもたちのまちづくりの視線を活用しなければならないと痛感いたしました。次に、下野市においても他の自治体と同様に地域の特性や社会の成熟化などにより、様々に価値観が多様化し、さらに、市政に対するニーズの高度化、少子高齢化、厳しい財政状況など、下野市においても課題が山積しております。このような状況下において、私たちは市民及び市は地域や市の課題をともに考え、一緒に行動し、市民のためのまちをつくっていくということが重要であり、効果的な市政運営の面から積極的な協働が大切な役割を担うという結論に達しました。それらを実現するために、第3章③に下野市には地域のニーズに応えて活動している自治会の皆さん、各種多方面で活躍されているボランティアの皆さん、下野市生涯学習推進を展開しているリーダーの皆さんなどを支援すること、そして活動団体の皆さんにはまちづくりの主体としての役割を認識してもらい、協働のまちづくりへの理解と協力を努めていただくことを決めました。つまり、第3章において、市民の活動と市の支援は協働のまちづくりの両輪であるとの結論に達し強調しました。さらに、第6章④において、下野市はまちづくりの担い手と組織の育成に貢献すべき環境と拠点の整備や支援に努めるべき旨を定めました。

これから最終報告書の作成が残っておりますが、決定しなければならない点が2点ございます。1点目は前文です。前文には下野市の市民憲章・自治の理念、下野市の特性（自然条件・風致・環境）、条例の特徴、下野市の将来のまちづくりの姿や想いなどを包括して成文化し、市民を中心としたまちづくりや市政運営の最高規範としての下野市自治基本条例を宣言するものです。2点目は第1章③の定義です。市民、市、参画、協働など使用する用語のうち、特に共通認識しておく必要がある重要な用語についてこの条例における意味を定めます。例えば、市民とはどのような範囲を表すのか、協働とはどのような働きを意味するのかなどです。

最後にこの条例の市民に対する周知についてどのような周知徹底を図るかをまとめておく必要があると思います。絵に描いた餅で終わらせないように最後の仕事が残されております。以上、報告とさせていただきます。

### ● 第3部 パネルディスカッション

(総合司会)

それでは第3部のパネルディスカッションに入らせていただきます。パネルディスカッションの進行は検討委員の岡田雅代さんをお願いいたします。また、パネラーは同じく委員の中村節子さん、鈴木祐孝さん、黒須重光さんをお願いいたします。また、オブザーバーとして中村先生にもご参加いただきます。

(岡田委員)

先ほどご紹介いただきました公募委員の岡田と申します。思い起こしますと、今から11年前にも同じように公募委員として旧南河内町のまちづくり基本条例の検討委員会にも参加しま

した。その時も2年間かけて条例を制定しましたが、その後合併をして7年経って、最初の南河内町の条例からは9年経って、新たに下野市の条例制定に参加させていただき光栄に思います。

今日のパネルディスカッションは、基本的に今日の条例案にありますように市民、議会、行政の中の市民にあたるメンバーで、なるべく条文を読み解いていくようにディスカッションしたいと思います。まずお一人目に言い方が失礼かもしれませんが、まちづくり若葉マークの中村節子さんに検討委員会に入ったきっかけを含めて自己紹介をお願いいたします。

(中村委員)

こんにちは。中村節子と申します。南河内地区に住んでいまして、少々の仕事と主婦業をしております。高校3年生と中学3年生の娘がいます。

私は昨年度、南河内第二中学校のPTA会長を務めました。昨年の5月頃、下野市のPTA会長の女性の中で、誰かこの自治基本条例検討委員会のメンバーになってもらえないかという要請がありました。下野市には小学校、中学校合わせて16校ありますが、女性のPTA会長は3人しかいません。他の2人の方がお忙しそうでしたので私が手を挙げました。お引き受けはしたものの、「一体、自治基本条例とは何なんだろう」とインターネットで調べてみると、自治体の憲法とも言われるものだと分かりました。そういったものに自分がどうやって関わっていけるのだろうか少し心配になりました。

委員会が始まり、20名の委員会のメンバーのみならず、市内の中学生、高校生、大学生、市議会議員、各種団体の方とお会いして、下野市の現状と問題点など様々なことを話し合いました。他にも既に制定されている県内の他の市町の自治基本条例を比較し、その特徴は何か、どういったことを下野市に盛り込んでいくかなどを検討してきました。条例に盛り込みたい内容とキーワードを選んで文章も吟味して考えました。その結果として中間報告書が作られ市に提出されました。

このような作業をとおして、最初は何が何やらとよく分からなかった自治基本条例というのがだんだんと分かってきました。簡単な言葉で言えば「まちづくりの基本的なルール」です。市民、市議会議員、市長、市の職員の権利と責任、自治体運営のルール、市民がいかに市の政治に関わっていくかということが書いてあります。

よく聞かれる質問として「自治基本条例ができることで何が変わるの」というものがあります。具体的には条例ができたからといって、直ぐに何かが変わるということではないと思います。ただ、今回、市民と市議会議員と職員が2年弱をかけて検討委員会で話し合っ、自分たちの手で自治基本条例を作ることが重要なのだと思います。まちを自分たちの手で作っていこうという意識が大事だと感じます。

日本で初めて自治基本条例が作られた北海道のニセコ町では、過疎化が進んでもおかしくない条件だそうですが、毎年人口が増えているそうです。

最近聞いた講演会での話ですが、自治基本条例はボクシングで言ったら、ノックアウトできるようなパンチではないけれど、ボディブローの様なものである。即効性はないけれども、じわじわと効果が見えてくるものではないかという話でした。

さて、私たちはこれからできる自治基本条例をより多くの方に伝えていきたいと思います。私たちはこの条例を「中学生にも分かるもの」を合言葉に作ってきました。私には中学生と高校生の子供がいますので、自分の子供にもぜひ読ませたい、理解してもらいたい。さらには、下野市をもっと好きになってもらいたいと思います。もちろん自分の子供だけではなく、

広く中学生、高校生にも伝えられればなと思います。

一般の市民というのは、市のやり方に何か不満があったとしても、それを近所の人をつかまえてぼやいたりはするかもしれませんが、解決のための一歩を踏み出すことはなかなかできません。私も今のところぼやいている状態です。でも、人も変わればまちも変わります。私たち市民一人ひとりが声をあげていけば、まちを変える大きな力になると思います。

(岡田委員)

ありがとうございました。それでは次にまちづくりの中堅代表として同じく検討委員の鈴木委員より検討委員に入ったきっかけと自己紹介をお願いします。

(鈴木委員)

一般公募により委員を拝命しました石橋在住の鈴木祐孝と申します。どうぞよろしくお願ひいたします。

私は2年間にわたって後期の総合計画の策定委員と審議委員を経験して、地方自治の課題やまちづくりに関心を持ち、その延長線上でこの検討委員会に手を挙げました。この総合計画は3つの重点戦略項目がありますが、日々の暮らしを守るという項目では、環境基本計画の策定にも関わってきました。強みを発揮する項目では、三王山地区の整備に関して市民の意見を取りまとめて市長に今年の1月に提出いたしました。引き続きこの強みを発揮する項目には色々ありますが、観光振興計画にも先月から取り掛かっております。今回の自治基本条例の策定は、交流・きずなをつくる項目の重要な政策の一つです。

今回の策定作業に関わって、昨年の夏、お盆休みの前に事務局からとてつもない資料がドツと送られてきて、県の先行市の条例を見て、自分の市の条例を作るのに、必然的に、憲法はどうなっているのか、地方自治法はどうなっているのか、お盆休みはこれに費やされました。その中でも、南河内時代の基本条例は10年前くらいに既にやられて、中身はあの時代だと相当立派だと思います。先ほど話にも出たニセコ町では平成12年に条例ができ、それとそんなに時間的には変わらずに取り掛かっているということは、先輩方に敬意を表したいと思ながら条例制定に関わっています。

(岡田委員)

ありがとうございました。続きまして、まちづくり黒帯の黒須委員にお願いしたいと思ひます。

(黒須委員)

皆さんこんにちは、黒須重光と申します。よろしくお願ひします。私は下野市の国際交流協会で市民として活動しております。姉妹都市であるドイツのディーツヘルツタル市に今まで6度ほど訪問しております。その中でいろいろ見聞をさせていただきまして、勉強させていただいております。それを今回の自治基本条例検討委員会の中で少しでも生かしていければと思ひ、市長の選任委員として議論に参加させていただいております。

先ほど中村先生の基調講演の中でもお話がありましたが、高度成長期は国の財政も豊かで、いわゆる箱物行政が続きました。バブル崩壊と共に失われた20年でその状況は一変しました。私たち市民も行政に対し、今までのようにあれもやれ、これもやれと要望ばかりを言ってきましたが、そういう意識を変えていかなければと思っております。

姉妹都市の参考例でいえば、サッカーやバスケットなど市民が立ち上げた色々なスポーツ団体があります。最近、新しいスポーツセンターができまして、この土地はこの各種スポーツ団体が寄付金を集めて自分たちで土地を確保し、上物だけは行政でお願いするというように、

まさに市民と行政が協働しています。本当に必要だという市民の意気込みと市民自らの責務と責任というものを強く感じてまいりました。このような考え方に基づく基本条例であればと願って、この検討委員会に参加させていただいております。

また、国際交流に携わる者として、現在市内に外国籍の方が320名ほど在住されております。主に自治医大の研修医の方や市内の企業に勤務されている方、あるいは結婚されて市内に在住されている方が主で、この方たちも市民です。このような方たちに安心・安全な生活を送っていただくために、我々市民として、行政としてどう対応していくのか、基本的な考え方を示していかなければならないと思っております。この方たちも多くは3年から5年で母国に帰られます。その時に下野市は、日本の国は、そして市民の皆さんはどうであったかが問われると思います。その意味からも小さな外交という観点に立って我々市民が果たせる役割とはどのようなものがあるのか、基本的な議論もしてまいりたいと思っております。以上、よろしくお願いたします。

(岡田委員)

先ほど第2部で委員から条例の骨子全体について説明がありましたが、この検討委員会の中でどんなところが論点になったのかということを紹介していただきたいと思っております。

昨年の11月から市民部会と議会・行政部会の2つに分かれて深く議論してきました。そこで、市民部会に参加されていた鈴木委員に部会の中で盛り上がったところや個人的に興味があったところなど紹介していただきたいと思っております。

(鈴木委員)

最初の前文ですが、これは自治の理念やまちづくりへの思いなどについて言及し態度を表さなくてはならず、部会に関係なく活発に意見が出たように記憶しています。条例に上下関係はないというが、やはり最高規範性を持たせなくていけない、位置付けたいということになったと思っております。

第2章の情報の共有や公開では、個人情報保護条例に関わる制約が色々な活動の中で障害になってくるといった問題点が市民団体の会長から寄せられており、たいぶ議論になりました。法律ですのでなかなか条例でひっくり返すことはできないが、運用で知恵を出していかなければならないということになりました。

各所で議論されたのが参画と協働で、権利と義務で裏表になり、その相関性が深く追及されたと思っております。現実にこの協働事業で今年の春、県から紹介のあった地域版プラットフォーム事業があり、3月で終了しました。そういう試みで、行政と市民団体が一緒になりました。

同じく第2章の末尾に「子どもの参画」という項目を設けています。子どもに対して我々世代は責任があるが、子どもの育成は元より、まちづくりのような社会的活動にも積極的に参加してほしいという熱い思いがございます。去年の夏の中学校高等学校大学の学生を交えた意見交換は非常に良い企画で、実りある機会でした。

第3章で市民の応分の負担や責任ある行動、発言を謳っておりますが、市民と同時に市民の集まりのコミュニティ組織の主体的な市政への関わりを要望したいと思っております。コミュニティは弱体化していると言われておりますが、行政にはその自主性、自立性を損なうことなく積極的な支援が望まれます。ご存知のように本市は去年から資金的な援助事業が始まっています。これは今までになかったことで、前進しているのかなと思っております。

それから行政部会も同様だと思いますが、住民投票については議論が白熱しております。お手元の資料でも個別意見がたくさんあったように思いますが、この項目は軽々に扱えない内容

で、今後とも十分検討、熟議を重ねようということになっております。

それから最後になりますが、何と言ってもまちづくりは人づくりということなので、人材と組織の育成に一層の努力を官民ともに一緒になってやっていかなければならないと思います。平成27年には新しい庁舎ができますが、箱でなく、ネットワークづくりのソフトが大事だという認識を新たにしました。

(岡田委員)

ありがとうございます。続けて中村委員から議会・行政部会で考えたことなどご紹介してください。

(中村委員)

私は議会・行政部会に入りました。配布資料の11ページの第4章議会の①に「議会は、市政運営を監視し、また、政策を立案・提言するなど、公正性及び透明性を確保し、開かれた議会運営を行うものとする。」とあります。この中で特に気になる言葉は「開かれた議会運営」です。私は一度議会の傍聴したことがあります。一般質問でもない時に行ってしまい何をやっているのかさっぱり分からないまま帰ってきてしまったことがあります。そんなこともあり、1年ほど前からある議員の議会報告会に参加することにしました。議員が自分の言葉で色々説明してくださりととても分かりやすく、今、市で何が行われていて何が起きているのか何となく分かるようになりました。

下野市では自治基本条例と議会基本条例も現在作られています。その議会基本条例では議員による議会報告会も義務付けが検討されているということです。私も色々な議員の話が聞けるのではないかと期待しています。開かれた議会運営というのは、議会、議員だけの力でできるものではないと思います。私たち市民がもっと議会について知ろうという気持ちがあって初めて達成できることだと思います。

(岡田委員)

黒須委員は市民部会に参加されていましたが、何かコメントすることがあればお願いします。

(黒須委員)

先ほど鈴木委員から我々市民部会の中での論点を詳しく説明していただきましたが、各部会で議論していく中で一番気になった部分を各委員からご提示いただいて進めるのはいかがでしょうか。

(岡田委員)

お手持ちの資料の4ページから23ページの間に「委員の個別意見」が箇条書きで書いてあります。必然的に項目の多いところは議論が多かったということですので、参考までにご覧ください。自治の基本理念である住民が主役のまちづくりを推進することや、市民や議会、市が協働によるまちづくりを推進するために、市民として市民目線でどうしていったらいいかということ、条文から具体的なまちの現場に一步降りて紹介していただきたいと思います。例えば、まちづくりにまだ参加したことがない人が参加するための一步はどうしたらよいか。

(鈴木委員)

まちづくりに参加していない人が手掛かりになるのは、下野市で毎年やっている生涯学習課が主催の「下野大人塾」という講座があります。これは社会デビューするのに非常にいい講座で、中身が多岐にわたり、こういう講座に参加すると必然的にまちづくりにつながっていくので入門編のいい講座です。そのほか、栃木県民カレッジ、放送大学、宇都宮大学の公開講座、

下野市と連携している自治医大の公開講座などがあります。市にある生涯学習情報センターに行けば案内はいくらでもあります。そういうところが取っ掛かりになってグループが必然的にできたり、既存のグループにお入りになったりすれば、否応なく協働のまちづくりに関わることができ、人と交流し絆ができると思います。

(岡田委員)

黒須委員お願いします。

(黒須委員)

参画と協働ということで、我々もかなり議論してきました。特に協働について、今どんなふうにやられているのか具体例を出しながら、皆さんでイメージを頭に描いていただければいいかなと思います。

協働というのは色々なパターンがあると思います。まず、市民が企画や立案して実行していき、その中で行政が支援していく協働と、行政がプランニングしてそれに市民が乗っかって一緒にやっていくというパターンがあると思いますが、市民が自分たちの力で先導していったという1つの事例としては、グリムの館で冬場にイルミネーションをやっております。50～60人の有志の方が立ち上げた下野市のウインター活性化推進協議会があり、その方たちが寄付金を集めながら3～4年かけて形にし、下野市ブランドの一つに認定されました。イルミネーションが膨大な量になり、保管しきれなくなったということで、行政が保管場所を確保しましょうということになり、そういった形の協働も1つの参考例としてあります。

(岡田委員)

このように具体的な例を出していただくと、思いもかけない事例がたくさん出てきます。先ほど自己紹介の中で鈴木委員よりたくさんの方の行政計画についてお話がありましたが、具体的に三王山地区の公園整備計画の内容についてご紹介いただきたいと思います。

(鈴木委員)

ふれあい館の東に10.3ヘクタールの山林がありますが、それを公園化しようというのが下野市総合計画の重点戦略の一つになっています。三王山の公園整備市民懇談会に参加しましたが、三王山地区の自治会、P連、育成会、老人クラブ、任意団体の方など20名くらいが集まりました。あそこの地区は古墳がたくさんありますが、文化財保護法で簡単にはいじれませんが、逆にこの宝を活かして、うちのまちでなければできないような公園を作ろうという楽しい会合でした。すぐ近くに道の駅ができましたので、そこの関連も考えて、結果的には体験的な公園とドッグランやオートキャンプを組み合わせた、高齢者から子どもまで楽しめる公園にしようということになりました。残念ながら検討の時間が少なく、子どもたちの意見を聞いていなかったのも、アンケートをとり計画に反映しようということになりました。これも協働の1つのあり方だと思います。

(岡田委員)

先ほど黒須委員に説明していただいた行政のプランニングに市民が乗っていった形だと思いますが、色々なアイデアも出ていて、これから具体的に動いていく中で今後も参加できる余地がありそうですね。

(中村委員)

あまり作られ過ぎていない公園がいいと思います。ドッグランは市民の中でも要望が多かったものなのでいいと思います。

(岡田委員)

先ほど市民部会の論点のところ、鈴木委員から地域版プラットフォーム事業について話があり、これは自治体と複数の市民団体との協働事業に対する県の補助事業で、下野市でも昨年度補助を受けたということですが、説明をお願いします。

(鈴木委員)

地域版プラットフォームは下野市では初めてですが、行政は文化課と総合政策課、市民団体は5つが協働により単年度ですが「下野市の文化活用保護事業」を行いました。

(岡田委員)

残り時間が限られてきましたが、これからステップアップしていくために黒須委員は何かありますか。

(黒須委員)

私たちの国際交流もなかなか自分たちの枠からはみ出せなかったのですが、最近はグリム財団とか商工会とか一緒に活動していくようになりました。市内には市民による色々な団体がありますが、そういった団体の情報をネットワーク化するための支援としてゆうがおネットがあります。我々もなかなか活用しきれっていませんが、それを活用するためにも団体で情報をメンテナンスしていかなければならず、それをできる人材を育てていく必要もあります。行政が団体同士の情報や、一般市民の方に情報発信するツールとしてゆうがおネットがあるので、我々市民としてもこれから活用していかなければならないと思います。

(岡田委員)

今日は色々お話を伺いましたが、最後に中村委員はいかがですか。

(中村委員)

私はこの検討委員会に参加して、妙齢の委員の方がすごく頑張っていることに感銘を受けました。私たち世代ももう少し頑張らなければいけないと思いました。

(岡田委員)

パネリストの方もそれぞれまだまだたくさん言いたいことがあると思いますが、最後に中村先生から感想などありましたらお願いいたします。

(中村会長)

私が第1部で話したことは抽象的なことでしたが、具体的な話が詰まっていたと思います。地域に住んでいる方は素晴らしいものをもっていても、あまりに日常に溶け込んでいて気づいていないことがあります。パネリストの3名に共通しているのは、それをいい意味で距離を置いて見て、それを素晴らしいものがあるなで終わるのでなく、それを活かして実践していることです。そして世代間の特定のところに固まっていなく、縦に色んな分野に広がり、子どもたちとの接触も素晴らしいことですし、国際交流やPTAなど縦横に下野市の資源を使ってやっており、もっと探すと、人もモノも資源も色々出てくると思います。このような話は検討委員会の中ではあまりできないので素晴らしかったと思います。

(岡田委員)

ありがとうございました。それでは第3部のパネルディスカッションを終わらせていただきます。

## ● 閉 会

(総合司会)

長時間にわたりましてご清聴ありがとうございました。検討委員会では今後、8月の最終報

告に向け委員全員で取り組んでまいりたいと思います。

今回のフォーラムのテーマ「市民の力で— なんてったってあなたが主役！！」これからのまちづくりは、行政、議会だけでなく市民の皆さまが主役になります。この後、茶話会でもフォーラムのご感想や自治基本条例に関するご意見をお伺いしたいと思っておりますので、ぜひお立ち寄りくださいますようお願い申し上げます。

それでは、以上をもちまして下野市自治基本条例市民フォーラムを閉会させていただきます。

平成 年 月 日

会 長