

とちぎ自治基本条例（仮称）検討懇談会 会議録

（荒川補佐）

ただいまから、第2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。

今回は、吉谷委員が御欠席、井上委員からは少々遅参との御連絡をいただいております。

まず最初に、お手元の資料を御確認願います。配付資料一覧のとおり、資料が1から4まで、参考資料が1から7までございます。

それから1枚、見開きの「とちぎ自治基本条例（仮称）検討のための論点案」というものもお配りしてあります。

それでは早速議事に入らせていただきますが、ここから先につきましては、中村座長に進行をお願いいたします。

（中村座長）

皆さん、こんにちは。

前回10月5日の第1回懇談会以来、2ヶ月半余り。年の瀬も近づき、皆さんには慌ただしい中お集まりいただき、ありがとうございます。

この懇談会は、自治基本条例について、じっくりと地に足がついた議論をしたいと考えており、今日も皆さんの御知恵を十分に引き出せたらと考えておりますので、どうぞ率直な御意見等をよろしくお願いいたします。

前回は皆様から自由に自治基本条例というものに対する受け止め方について御意見をおうかがいしてまいりました。

今回は、前回皆さんから出していただいた意見を基に、事務局に対し、検討する上での論点及び論点に対する考え方の整理を指示しました。

また、論点に対する考え方も踏まえて、今後の検討の方向性についても、そのたたき台となるものの整理を事務局に指示しましたので、本論に入る前にその説明をお願いします。

高齋企画部次長兼企画調整課長から、資料1の内容等について説明

（中村座長）

今日は、条例の必要性等について議論していきますが、その方向性として論点が挙げられております。資料について何か御意見等がありましたらお願いします。

（一木委員）

検討のための論点について庁内でどのような組織を設け、どのような検討をしてきたのか、説明願います。

（高齋次長）

「自治基本条例に関する研究会」という庁内組織を設置し、副知事をトップとし、各部署の次長クラスをメンバーとして研究を行ってまいりました。

検討内容は、「具体的にこういう条例を制定すべき」というものではなく、「条例化を検討する場合にはこういう検討課題がある」という論点について整理をしたものであり、そのエッセンスがB4版の紙に書いてあるものです。実際には、その下に関係課職員からなるワーキンググループを作って作業をしました。

（中村座長）

説明資料を、たたき台あるいは羅針盤として議論を進め、検討項目について洗い出しをしていきたいと思っております。前回は、自治基本条例なるものに対する受け止め方について、皆さんに自由に意見を言っていただきましたが、県とは何か、栃木県とは一体どんな役割

があって、どういう存在かという話にまで広がっていく問題でもあると思います。

今日の懇談会の目的は、自治基本条例の必要性について、意見を交換しあうということです。B 4 の資料のうち、基本条例を制定する目的とは何かとか、その意義とは何かとか、あるいはその可能性についてはどんなことが考えられるのかとか、という総論の部分について意見を出していただきたい。

事務局には、B 4 の資料以外にも、今日の議論を進める上で参考となる資料をまとめてもらいましたので、説明をお願いいたします。

高齋企画部次長兼企画調整課長から、資料 2 ～ 4 及び参考資料の内容等について説明
井上委員着席

(中村座長)

この資料も、今日の論点である条例の必要性を考えるための材料にさせていただいて、必要性を考える上での座標軸や要素にして、皆さんに自由に意見を述べていただきたと思います。

【以下、意見交換の詳細】

(和田委員)

資料について 1 点教えていただきたい。資料 3 で、栃木県の権限移譲の基本方針というのが出ているが、権限移譲に伴う財源と人の取扱いについてどのような方針になっているのか伺いたい。

(高齋次長)

権限移譲は、県民の利便性向上のためには、県民に身近な仕事は、市町村が実施する方が望ましい、ということで進めてきている。

権限を市町村に持っていくため、県が権限を投げたままというわけにはいかない。権限移譲の資料の 4 番推進方法の(4)にあるとおり、市町村に対しては、財源と人の面とで支援することとしている。ただし、人については、例えば、県職員が一人で全領域の事務を行っている場合に、移譲するそれぞれの市町に一人ずつ職員を派遣するというわけにはいかないが、市町村職員の研修に工夫を凝らす等により支援することを考えている。

(和田委員)

権限移譲の条例では、そういった移譲の過程も考えて行うということが。

(高齋次長)

条例はあくまでも、市町村に移譲した細かな事務の 1 つ 1 つを列挙した技術的なものである。

(鈴木光委員)

地方分権時代を迎え、協働という言葉が出てきたが、この言葉は規定されていない。規定されていないが、実務的には、行政だけではなかなかきめ細かいことはやっていけないため、市民や県民の関わりが必要になってきている。

やはり条例を考える上においては、自己決定・自己責任という考え方を検討していく必要がある。今後、協働とは何かを理解するための学習が必要であるし、協働の前提には自立があるため、やはり 1 本骨になるような規定が必要だ。

(井上委員)

必要性については前回の懇談会の中でも、賛成、反対、今の段階ではまだ何とも言えないと意見は様々だった。その理由は、まだ今のところ分権改革が途上であって、県の行く

末がどうも見えないところにある。国と地方の役割分担、そのものも明確になっていない。全国知事会の答申の議論の中でも、まだまだはっきりしていない。何を国がやるのか、県がやるのかということは、抽象的に地方自治法に書いてあるけれども、不明確である。そういう中で、都道府県の場合、仕事を遂行する上で、自治体という意識を持つのは希薄だったという増淵委員の御意見が前回あったが、正に私もそのとおりだと思う。

一方で鈴木（俊）委員のように、条例自体が存在することに重要な意味があるという意見もある。

議論が分かれるのは、道州制議論の中で、国づくりあるいは地方づくり、とりわけ都道府県の形がどうなるのか、見えてこないため、皆さんも迷っているところではないかと思う。

私も、県レベルにおいては、協働は、どの法制度の中でも規定されていないため、条例でどう位置づけるか模索する必要があると思う。しかし、自治基本条例の全体構造としては、そこに何を規定するのか、何を規定しなければいけないのか、ということ一旦議論して根本的な議論に戻らないと必要性の議論を決着させる出口が見つからないのではないかと、思う。都道府県レベルの自治基本条例は、何を指して、何を目的に、何を規定するのか、そこをいきつ戻りつ議論していった方が、少し答えが出てくるのではないかと、いう感想を持っている。

（中村座長）

中身の議論をしなければ、必要性についても見えてこないということか。

現在、我々が置かれている状況の中では、なかなか見通しが立たない。だから自治基本条例が必要なんだ、と言うのか、見通しが立たないから「やめよう」と言うのか、で意見が分かれるということか。

（増淵委員）

地方自治法や憲法もあり、県にも数えるだけでも大変な数の条例があって、さらに自治基本条例を作る必要性があるのかと考えた時に、一体県の役割というものは、どうなのか。

事務局で県と市の役割の対比表を作ったが、これを見ても、県は自治基本条例を作ったまで直接県民との協働を実現できるのかどうか。協働という言葉自体、私も最近聞いた言葉なので、辞書を引いて調べたが、何となく曖昧模糊として、もう一つとらえどころがない言葉だ。現在我々が使っている住民自治という言葉も、当然住民の意識が高ければ、言葉の意味を理解し、理想の住民自治も実現できるのだろう。しかし、前回も話したように、ほとんどの自治体が地方自治法で規定されている住民自治、地方自治が完成されていない状況だ。

県の役割とすれば、県が自ら自治基本条例を作るのではなくて、各市町村にこういう条例がこれからの社会に必要なんだ、という働きかけをすることが今一番必要ではないのか。

栃木県内でも、制定したのは、芳賀町、大平町と南河内町の3つの自治体だけだ。検討しているのも5つの自治体のみ。県内の市町村がそのような状態の時に、県が自治基本条例を作って市町村が「右へならえ」することになったら、本末転倒じゃないかと、私は思う。

県内全市町村が基本条例を作った段階で、市町村では取り込めないもの、実行出来ないもの、広域にわたるようなものについてのみ県は基本条例を作ればいいと私は考える。

（児玉委員）

前回も申し上げましたが、まずは少し検討してみないことには進まないと思う。検討を進めるために、私は自治基本条例を制定をすべきだという必要論に、まず一旦立ちたいと思う。

庁内研究会の報告書を見ると、消極的・反対する立場で3点挙げられている。1点目は、個別の条例や要綱でも対応できる。2点目は、時代の変化に柔軟に対応出来なくなってしまう、硬直化する。3点目は、都道府県というのは、県民との関係が間接的である。しか

し、私は全て逆のとらえ方も出来ると思っている。

資料にもあるように、栃木県は相当数の条例・要綱を制定しており、かなり錯綜している。これを全体的に統括する基本法が必要となっているし、増淵委員のご指摘にあるように、屋上屋を架さないような配慮をしていかなければいけない。

時代変化に対応できなくなるので条例化は必要ない、という意見についても、逆に、時代変化が激しいからこそ、普遍的なものについてはきちんと確認していかなければならないと考える。

県民との関係で、間接的であるという点については、そのような関係であるからこそ、あるいは市町村との関係性というものを明確にしていかなければならない。むしろ、直接的な関係であれば、条例化する必要はない、というとらえ方もできると思う。

以上、私はあえて条例は必要であるという立場にまず一旦立ちたいと思うが、いずれにしても、本当に制定すべきかどうかは、規定する内容次第であると思っている。

(一木委員)

今、改正問題で国会が揺れている教育基本法は、国レベルの教育の基本を示しているが、学校で教育に携わっている時は、教育基本法を頭において生徒を指導する、なんてことはまず考えられない。つまり、基本法を常に頭に置いて働くというより、自然と基本法の本質に基づいて働いている。

従って、自治基本条例を栃木県の憲法だと考えれば、時間をかけ、様々な点から検討して、栃木県の将来を見据えた1つの拠り所になるものとしていくことが必要だ。資料にある論点全てが検討されて、条例の中でそれぞれがうまく機能できるような構成となるならいいと思う。

ただ、そのためには、大変な時間と労力がかかる。果たして自治基本条例が出来て、この条例が、絵に描いたものでなく、県民に実感として共有できるものとなるのか。検討してみる必要はあると思うが、そうならないということであれば、あきらめることも考えられる。

(増淵委員)

今、教育の問題が出て気がついたが、各県、市町村に教育委員会というものがあるが、全く機能していないと思う。せっかく立派な規定があっても、それを運用する側が法の趣旨を理解していないから、全く機能していない状況だと思う。

つい先日も、県の文教警察委員会で指摘したが、未履修問題で「教育委員会議をやったのか。」と聞いたら全くやっていない、とのことだった。「議会に諮る前に教育委員に諮ったらどうだ。」という指摘をしたが、このようにせっかく作っても、基本的なところで法の趣旨が理解されていないと、何にもならないと思う。

栃木自治基本条例を作るという方向で行くのも結構だが、一体作って何の意味があるんだ、とどうしても逆戻りしてしまう。意義も実効性も見えない。

(児玉委員)

今の点についてだが、確かに条例の実効性をどう考えるかということ、教育という具体的なテーマで考えるのは面白いと思った。

先程、事務局の説明資料の中に教育分野における県と市町村の役割分担の中で、小中は市町村、高校は県とあったが、実はあんなに単純じゃない。小学校であれば、確かに学校制度とすれば市町村だが、教員を採用し配置しているのは都道府県だ。実際にはかなり入り組んでいる。多分、実際の現場からすると、なぜ教員の不祥事を市町村の教育長が怒られるのかな、とか、いろいろと疑問な点がある。教育分野に関して、県と市町村の関係が明確に整理されていないという部分が根本にあると思う。

そうなると、自治基本条例をはじめとして、様々な分野で、県と市町村の関係性を整理していく、という作業が必要になってくる。そのような意味で、自治基本条例が必要なんだというふうに逆に言えるのかなと思う。

(鈴木光委員)

県と市町村の関係についてあまり深刻に考えず、住民自治にウエイトを置いて、県民の参画と協働を県政運営の基本に持って行く、その点についてレベルアップするということではないか。憲法といった言い方もあるが、そうなると、なかなか形にするのは難しいだろうと思う。

思いは憲法的なものということだろうが、基本的には住民自治に焦点を当てて自己決定・自己責任という点で、きちっとやっていくということが宣言できればと思う。

このように考えると、参画と協働というところに光を当てて、レベルアップさせていくという、ある意味「住民自治基本条例」というような理念と制度の両方をパッケージしないと意味がないと思う。

(鈴木俊委員)

国や県、そして市町村のあり方が、今問題になっているというか、今頃になってやっと問題になってきたというか。

そのことと、だから今自治基本条例なるものを作ってもしかたない、ということとの間には、そうストレートな関係はないのではないかと。どんなことが問題になっているにしても、今現実に県というものが存在しているし、市町村というものも存在している以上、その存在のあり方そのものの議論とは別に、存在しているものとして、やはり、存在意義を表すようなものが、いわばアイデンティティーというものが必要だ、というのが私の基本的なスタンスだ。それが自治基本条例に結びつくのかということについては議論があるにしても、何らかの形で存在している以上はその存在意義を示すべきであるというのが1点ある。

2点目は、増淵委員が言うように、確かに県と県民との関係性と、市町村と市町村民との関係性というのは、間接と直接とに、あえて言えば言えると思うが、例えば警察は、住民にとっては間接どころではない。正に直接の関係である。教育は、児玉委員が言ったように、事務局の参考例では、教育は高校、障害者は県、小中は市町村というようにきれいに分かれているけれども、現場は分かれていない。例えば、我々市町村は学校を設置するけれども、教師は県から言わばお借りしているわけで、いざ何か問題が起きたりした時の人事権、懲戒権ってというのは、我々を通過して、県の教育委員会にある。問題を起こしてしまった教員に対する保護者の怒りとか、処分を求める強い要望というものは、我々市町村の教育委員会を通して、間接的に県にあげていくわけで、一定期間が過ぎると、そんなものなのかという程度の処分通知がきて終わり、という関係が現に今もある。そういう点では教育分野1つとっても住民との関係性という点では、県も極めて近いと思う。敢えて言えば、間接的であれ、でも関係はあるのだから、県民なんだから、そういう関係を前提にした、県の役割や意義というものについての何かを示すことが必要なんじゃないかと思う。間接だから、直接だからとか言うことも、直ちに必要だ、必要じゃないということにもならないんじゃないか、という気もする。結論として私もそろそろどんな内容をもった自治基本条例というものが考えられるのか、という方向に議論を進めていった方がいいのではないかと思う。そこで、また行きつ戻りつ、必要性について折に触れて触れていけばいいのかな、と思う。

(中村座長)

現実に県という言わば地方政府が存在している。住民が選挙で選んだ議員もいれば、首長選挙で選んだ首長もいる、いろんな課題はあるにしても、政府としての存在はあるんだという点が1点ある。

県の行政サービスを子細に観察してみると、イメージ的には中二階だとか、住民からの距離が遠いととらえがちだが、税金、土木、教育等、いろいろな地方の出先を見ると、ある面では市町村以上に現場に入り込んでいて、住民と近い関係だ。そういった点を考えると、現状を見据えた上で条例の必要性を前向きにとらえた方がいいんじゃないか、という

意見と理解した。

(井上委員)

県が1つの自治体である以上、アイデンティティーを持つのは当然だと思っている。自治基本条例というのは、ご案内のとおりアメリカのホームルールチャーターから発生してきている。アメリカの自治体というのは、自分たちで自治体の機構組織を全部決めていく。州は国と同じだから、自治基本条例とかホームルールチャーターを決めないと、アメリカの場合、自治体として認められなかったからどうしても決めざるを得なかった。

都道府県の場合、アイデンティティーがあるべきなんだろうけど、今まで国は全て中央集権システムの中で課題を解決してきた。教育、警察等県が独自でやれる部分はあるが、その事務の圧倒的な部分は国が県を指導してきた。本当の意味で独自にやれる分野はものすごく少ない。そこに皆さん疑問を持っているのだと思う。

私は、仮に自治基本条例が作られたとしても、次の道州制論議の中では、これは相当変わる、あるいは、ガラッと全く新しいものに鞍替えしていかないといけないと思う。多分、制定改廃になるだろうと思う。

そういうことになっても、栃木県自身が自分のアイデンティティーを示すという意味であるならば、私はそこに何を盛るかということによって、自治体として作る意味があると思う。

今クローズアップされているのは、住民自治だ。都道府県レベルの統治機構は自治法の中でかなり定まっている。何が法律で決められていないのかと考えると、住民自治にしか自主自立の決定権というのは認められない、となってクローズアップされてきた。

ただ、どこの自治基本条例も住民自治だと言っているが、団体自治のことについては何も言っていない。民主主義の本旨とは住民自治と団体自治の2本で成り立っているわけだが、なぜか自治基本条例の中では、団体自治はほとんど言われていなくて、住民自治だけが言われている。それは自治法の規定から住民自治が欠落しているからだ。だから住民自治をどうフレームアップするのかが、非常に大事なことだと考えている。住民自治というものを、県レベルの中で実効性のあるものとして定められるのかどうか、そういったことが議論されないと、自治基本条例が本当に県に必要なものなのか、分からない。

何を定めるのかによって、必要かどうかということになる。今の時代だと、自主自立の決定権を規定するというのにはある。ただ、それに反対する人は、県レベルでは、自分たちに何が決められるのだということがあると思う。ただ、条例を作らなくても自分たちで定めることはある。これについても、自治基本条例に謳うほど、そんな大げさなもので定めなくちゃいけないのか、ということもある。

(和田委員)

私は、自治基本条例を作るべきかどうかという問題については、栃木がこれからどういう方向性に進んでいきたいと思っているのか、どういうアイデンティティーを求めているのか、あるいは本当はアイデンティティーを求めていないのかもかもしれない、というところまで考えていかなければいけないと考えている。

自治基本条例を作るに当たっては、国・県・市町村という住民に関わるいろいろな行政主体があり、新たに協働という概念が入ってきて、その担い手として住民や住民の集団も参加することになってくる。そして、守られるべき住民、本当の主権者としての住民と、それを支えるべき地方政府との関係は、どこかで明らかにしていかなければならないと思っている。

住民は新しい担い手であることは確かだが、その担い手である住民が担えなかった時の、最終的な責任はどこにあるのか。政府が県なのか市町村なのかという問題はあるが、その責任のあり方とか、活動に参加していく住民とそうでない住民が当然生まれてくるので、その時の関係など検討する必要がある。今までは政府と住民という関係だったが、これからは新たに担い手との関係をどのようにしていけばよいのか、ということを考えていく必要があると思う。

(一木委員)

協働という言葉が皆わかっているのだろうか。

分かっているような言葉だが、あの言葉はいつ頃出てきた言葉か。このように懇談会で熱心に話し合っている、意外と住民サイドでは全く何にも意味のないことと捉えていることがある。

県議会議員になってから、一番感じたのは、横文字が多くて、パブリックコメントなんて聞いた事無かった。日本語を大事にしていけないのではと感じる。

(増淵委員)

協働という言葉について、なぜ辞書を引いたかということ、なぜこんな言葉が必要なんだろうという疑問があったからだ。それを読んだ瞬間、こんな言葉を使わなくても他に当てはまる在来言葉があるんじゃないかな、という気がした。非常にいかがわしい感じがした。

(児玉委員)

新しい言葉には、うさんくささがあって、今怖いのは協働という言葉が漢字で書けないことよりも、言葉遊びで終わってしまっているということだと思う。パートナーシップとか、プラットホームとか、いろんな言葉が浮かんでは消えているけれども、本当の言葉の意味はどれだけ理解されているのか。そういった中で、県はどんどん市町村に権限を移譲して、人的・財源的な手当はしないままにしていたり、NPOとかを安い労働力と見なして仕事を押しつけていくといったことがまかりとおる。そういうことを防ぐためにも、理解を深めていかなければいけない。このことは鈴木(光)委員が一番詳しいと思うが。

(増淵委員)

今、児玉委員が言った言葉だが、私も感じるどころがあった。NPOに対するそういった考え方、とらえ方、安い労働力としてみなすことがNPO自体を誤解しているんじゃないか。従来、公共がやっていたものでも、住民が自らできる分野を担おうというのが、NPOでありNGOであり、時の流れで住民自治が高まってきたので出てきた。それに対して、国や県や市がNPOに頼るといことが、安い労働力として見なしてやっているんだというとらえ方をされていたのでは、何の意味もなくなってしまうんじゃないかな、と思う。

(鈴木光委員)

協働とは、立場の違う者が出会って、単にコストが下がるとかそういうわけじゃなくて、新しい価値を生み出すということだ。組み合わせ、コラボレーションであって、今まで組まなかったものが組むことによって、新しい価値を生み出すということがポイントである。コストが下がるものもあるし、そうでないものもあるということで、形としていろいろなものが出てくる。

強みは組み合わせることによって、新しい価値が生まれることだから、その辺を正しく押さえておかないといけない。行政とNPOの関係は、コストが下がって、とかそういう関係になってしまっているけれども、本当のところを押さえなければいけないと思う。条例が出来た際には、このような協働の定義はきちんと書き込む必要がある。

(中村座長)

推測だが、栃木県の総合計画でも、単語表を作ると協働という言葉が1番多いと思う。条例の必要性については、鈴木(光)委員の意見の趣旨を理解したところによると、行政サービス自体が良くも悪くも直営的な専売特許をもって公共サービスを担う状況になっている。市場性、企業、ボランティア、住民参加といった組み合わせ、担い手をどうやっていくかということがある。それを、この自治基本条例の必要性と絡めるとなると、そうい

ったことも避けては通れない。

(井上委員)

少なくとも、今の流れの中で、鈴木(俊)委員がご苦労されていることは、正にそのとおりだと思う。

今までは官から民へのお仕着せの行政、与え続けるだけの行政が、日本の経済成長の段階では出来ていた。その中では、住民から意見を聞いてあげようというという意味での住民参加はあったが、本当の意味での住民参加はなかった。ところが、段々と地域の事柄を行うためには、住民の意見を聞かなければいけない、という住民自治の考え方が浸透してきている。さらに、住民が行政と一緒に手を携えて、汗を流さなくちゃ出来ない時代になってきた。

市長や町長も自分のまちの事を決めるのも、自分だけでは荷が重くて、決めきれない状況になってきているんだと思う。住民と一緒に汗を流す時代だからこそ、住民自治が大事であり、それを反映させた自治基本条例というのが必要だという一方の議論があって、私は首を傾かざるを得ないと思う。

鈴木(俊)委員は、正にご苦労されていると思うので、御意見があったらお願いしたい。

(鈴木俊委員)

私も比較的多く、協働という言葉を使う1人だ。

私なりに思っている協働というのは、今井上委員が言ったように、協働という言葉が出てきた背景には、行政が何でもかんでも住民に代わってやるのは無理だよ、一緒にやってもらわないととてもやっていけないよという状況がある。それは、財政の面からいってもそうだし、「公務員やめる」の大合唱の中でも人数的にもう出来ない、という面も多分あっただろう。だから、これからは「おまかせ民主主義」では無理だ、一緒にやってもらわなきゃ出来ない、どうしても行政だけがもっとやれと言うのであれば、もっと税金をよこせと、職員ももっと増やせとか、どっちなんだと。それはまかりならん、というのであれば、じゃあ、あなた達手伝ってくれ、というのが背景にあったように思う。でも、そうだとすると、そういう考え方だけでは悲しいと思う。

私は、そうじゃなくて、ある意味間接民主主義か直接民主主義か、とも関わる気がするが、間接民主主義、代表民主制の大原則の中ではあるが、何でもかんでも主権者はお任せするだけではないのではないかと。自分たちも、考えていることを行動に表していくことも含めて、多くは任せた連中にやらせるけれども、自分たちもやるよと。興味を持っているところはやるし、これは任せておけないと思ったら、やりあうことも代表民主制の大きな枠組みの1つだ。任す・任されるというよりは、一緒にやろう、という、それが私たちが任すという本来の意味なんだと思う。そういう風に肯定的にとらえたいと思う。大平町では、県からの権限移譲の中で、NPO等に対する許認可権を強く要求して、来年から実施することとなった。そういう権限とともに、住民に呼び掛けて一緒になってやってくれる団体を作らないか、と呼び掛けをするつもりだ。

自治基本条例の作り方にも関わってくるが、大平町は比較的短い時間で条例をつくった。それに対して必ず言われる議論は、それが本来の作り方かということだ。下から積み上げて、みんなで議論をして、1年2年かかってもいいじゃないか、という条例の作り方に比べれば、あまりにも拙速だ、それじゃ従来型の作り方と一緒にじゃないかと、その批判は甘んじて受ける。でも、仮にそのような住民参加で作ったとしても、制定過程に参加出来る住民はごくわずかであり、圧倒的多数の住民は、何をやっているのか知らん、というのも現実なのだから、理念的な住民というのを描きながらやるというのは、1番危険だと思う。良くも悪くも、無責任・無関心なのも住民だと。そういう人達も巻き込んでいくような事をやるのが、行政の役目なのかなと思っている。

(中村座長)

中身の議論になるが、理念的なものでは、高知県の案などはすばらしいが、やや理念の

羅列というか、具体的なことにはあまり踏み込まずに言っている。そういうものであれば、北海道もそうかもしれないが、あっさり出来てしまうと思う。

問題は、庁内の研究会でネーミングしていたが、県の憲法的な側面をもったものを、鈴木（光）委員は否定的な意見だったが、作るのであれば、大変だけれどもいいのではないかという点についても委員の間でいろんな意見があると思う。

（鈴木光委員）

ベストは憲法的なものだが、制定するには不可能に近い膨大な時間がかかると思っている。その傘の下に住民自治。住民自治だけでつくるということもあるのではないかと思う。

（井上委員）

条例は体系的に見れば理念的なものでもいいと思うが、実定法を裏側につけてあげないと絵空事になってしまう。私は裏側の実定法がきちんと整備されていれば、それでもいいと思う。

（増淵委員）

憲法的にするのか、そこまで行かなくても必要な事柄を列挙して、という意見があるが、県がそのような条例を作ることによって、市町村がしばられることにならないのか。県が細かい具体的な条例を作ることになった時に、それによって市町村が縛られたのでは、基礎的な自治体の自治が拘束されるということにならないか。

（井上委員）

これは、規定の仕方だと思う。

昔の統制条例みたいなものは作れないことになっているから。規定の仕方であるが、抽象的・理念的なものだとすると、市町村は理念的には縛られるだろうけれども、実体的にはしばられることにはならないだろう。強制的にやろうとすると、市町村の意見を全て吸い上げていかなければならないだろう。

県が作るとすると、市町村との関係がとても重要で、それがキーワードになってくると思う。

（増淵委員）

私は、県の自治基本条例に対して疑念を持っているのが、自治基本条例を各市町村でつくることは大いにやっていただきたい。しかし、県が作ると市町村がみんな右へ倣えをする懸念がある。必ずしも大平町や芳賀町のような市町村ばかりではないから。

実際には、県の総合計画を見た上で、市町村が自分のところの計画を作っている、という現実がある。

（井上委員）

増淵委員が言うように、基礎的な自治体は市町村だから、そこに最初に住民自治とかアイデンティティーが生まれるはずなんだが。それが生まれないのなら、もしそういう風土だとするなら、県が先陣を切って条例をつくるべきではないという気もしないではない。

個別的な話だが、市町村は基本構想が議会の議決を取る。ところが、県の総合計画にはそれが無い。法制度と同じように、県の総合計画は県の羅針盤であるはずなのに、それが行政側に全て委ねられている。議会の全員協議会に諮ることはあっても、決定するのは行政側である。議会の意志が入ってこないのは不思議。本来は、住民の代表の議会が議決すべきであると思っている。

私は日本の自治制度の欠陥ではないかと思っている。

（増淵委員）

事務局からは、総合計画の裏付けになるものがないから自治基本条例が必要なんだということも聞いたが、今日の資料を見せてもらったら、どこかの県では総合計画を議会の議決事項にするという条例を作っている。そういうふうにした方がいい。

(児玉委員)

市町村が自治基本条例を作るのは重要だと思う。ただ、市町村ではカバーできないものが多々ある。夕張市の破綻は、自治体の統治、管理のあり方を改めて認識させる良い機会になったと思う。いくら地方自治法で団体自治について、細かく規定されているとしても、やはりああいう事態が起こりうる。破綻しないような、財政計画や総合計画を議会の承認を取るような仕組みを作っていくうえでも、自治基本条例をつくる意味はある。

もう1つ、学生と議論する中であった話だが、県土の均衡ある発展といったことは県で定めることはあっても、市町村では規定できない。県の役割として、県土の均衡ある発展ということをやっていかなければならない。そういうことを規定できるのは、県の条例でしかない。県全体のあり方を規定していく上でも、県の条例は意味があるんじゃないかと思う。

(増淵委員)

私は、数年前から均衡ある県土の発展という言葉は、県の文書から消した方がいいんじゃないかと言っている。できないから。社会主義国じゃないし。そういった建前論で終始していたんでは、いつまでたっても地域の独自性は生まれてこないというのが私の考えだ。児玉委員が、条例を作ることによって均衡ある県土の発展が図れるんだというように思っているんだとすれば、私とは認識が全く違う。

(児玉委員)

それはあくまで例であって、もちろん地域の特性に合わせて格差が出てもいい、という考え方もあるし、あるいはそうならないようになるべく均衡ある発展を目指す、という考え方もある。それは県の考え方でそういうものを明らかにしていく、方針を明確にしていく必要があるだろうと。首長が代わるごとに方針が何度も変わるようであれば、政策運営が上手くいかないだろうし、どっちに軸足を決めるのか、ということルール化しなければいけないとすれば、それは自治基本条例の中で規定することになるだろう。

(増淵委員)

児玉委員のような考え方であればいいのだが、均衡ある県土の発展という言葉を使うことによって、宇都宮にあるものはどこでも欲しいとなって、財政赤字の原因になっている。具体的な例を挙げれば、どんな小さな町に行っても体育館があって、市民ホールがあって、福祉施設も揃っていると、それをやっていたから今の状態になってしまった。本来の住民自治という立場で考えれば、我が町には何が必要なのか、ということ議論してもらう必要がある。そのためには、県という立場ではなくて、単位自治体が児玉委員が考えているようなことをやって、県がそのようなことを言っただけでは、いままでどおりのバラマキになってしまう。

(中村座長)

最近、自治会憲章というものが少しずつ生まれだしている。草の根のあり方で、最初は相手にもされなかったのが、自治会のあり方の基本指針、小規模自治体の自治基本条例の卵みたいなものが現れてきている。身近な自治会に憲章があり、市町村にも自治基本条例があり、県にもあり、国にも憲法があるじゃないか、という考え方が1つあるのではないかと、とも思う。

(和田委員)

市町村の自治基本条例のバックアップをするための県の条例が、今後必要になるのでは

ないかと思う。栃木県民を見ていて、実際に住民自治条例が出来ているところの住民は、意識が高く、自分が担い手となるべく住民が育っているところだと思う。

そういうところは、経済も元気だし、いろんな創意工夫をする力もあるところであるが、本当に住民の力を求めているようなところは、比較的財政力が弱くて、人口減少時代で、地域としての活力も失われるようなところである。でも本当は、住民と行政とが力を合わせて新しい価値観を創造していかなければならないが、行政は精一杯で、住民の方は将来に希望を持ってない。何とか新しい価値観を持って連携していかなければいけない、というようなところでの、起爆剤として条例を考えるということがある。

(児玉委員)

後で、3分の1条項ということを議論する中で関係してくるが、私はこれはいい条項じゃないと思っている。でも、そういうことを議論することによって、県土のあり方などの論争を引き起こす機能というものもあると思う。

(亀田委員)

私は、経済団体から来ているから、経済的な意味からすると、今、地域間競争ということがクローズアップされている。地域ブランドとなるものが必要だと思う。経済界としては、地域ブランドの基礎となっている「とちぎ」という名前が、仮に道州制に移行するなどしてなくなってしまうのは、寂しい。

地域名で、合併によって消えている町村名もたくさんある。町村名が消えればブランド力はそれだけ下がるので、とちぎとはこういうものだということをやったものが必要である。

名前というものは、いろんな意味があるものなので、そういったものが残るような仕掛けがビジネスで競争していく上では大切であると思う。

(中村座長)

いろいろな意見をいただき、ありがとうございました。

今回の議論を整理して、次回までに事務局にまとめてもらいます。

本日の会議で痛感したのは、グランドデザイン的な大きな必要性の議論ももちろん必要ですが、具体的な規定内容を検証し、積み重ねながら必要性について論じていった方がいいのではないかと思います。よろしいでしょうか。

次回からは、具体的な内容を検討しながら、必要性についても行きつ戻りつしながら議論を深めていきたいと思います。

各論のうち、論点の最初に挙げられている基本理念や県民に関するものについて、次回事務局から参考資料を配布してください。

今回は、来年2月16日の午前10時から開催ということで、よろしく願いいたします。