

第10回とちぎ自治基本条例（仮称）検討懇談会議事録

西 須 政策調整監

ただいまから第10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。

本日は、亀田委員より御欠席との御連絡をいただいております。

まず、お手元の資料の確認をお願いします。

資料確認

それでは、中村座長、進行をよろしく願いいたします。

中 村 座長

本日は、今後の検討の方向性をめぐる大詰めの議論が展開されると思っております。精いっぱい務めさせていただきますので、よろしくお願いいたします。

まず、前回、皆様方からいただいた意見について、事務局に「検討の論点」及び「論点に対する考え方」として整理してもらっていますので、事務局から資料の説明をお願いします。

高橋次長兼総合政策課長（以下「高橋次長」）より、資料1について説明。

中 村 座長

それでは、今回のメインの議論に入ります。皆さんのお手元に資料2「とちぎ自治基本条例（仮称）検討懇談会報告書（中村試案）」と記載された資料があります。この資料は、現在は私の試案という段階ですが、今までの委員の皆さんの議論を踏まえながら、懇談会の報告書案としてまとめたものです。結論から言えば、自治基本条例をすぐに制定すべき段階ではないという点では皆さんの意見が一致していると思います。しかし、今までの議論を踏まえれば、皆さんの中で多少の温度差はあるにせよ、基本的には自治基本条例制定の必要性は認める、将来に向けて漸進的、段階的に着実に制定に向けて検討を進めていく分にはいいということではないかと、基本的なところではそう認識しています。その点が軸になっています。

この試案は、私なりの考え方を事務局にまとめさせたものであり、本日はこれをもとに議論を進めてまいります。見通しとしては、次回の懇談会を経て知事に報告書として提出できればと考えております。

最初に、事務局から一通り概要を説明してもらった後、更に私からこの報告書試案の意図について説明した上で、皆さんから意見をいただきたいと考えています。それでは、事務局から概要の説明をお願いします。

高橋次長より、資料2について説明

【以下、意見交換】

中 村 座長

事務局から概要の説明があったが、私から報告書試案の意図について説明したい。

重要な課題が3点ある。一つめは、果たして栃木県に自治基本条例が必要かどうかという点であ

る。

二つめは、3分の1条項の可能性についてである。三つめは、県税の用途を県民が選べる制度の可能性についてである。なお、第2、第3の点については、皆さんの意見がまとまり、同じ方向を向いているのではないかと認識している。

したがって、課題1の自治基本条例が必要なのか、今後どのように自治基本条例について懇談会としてメッセージを出していくかという点を中心に議論していただきたい。今までの議論の中で、条例の必要性については、今すぐ必要だということにはならなかった。重要性や趣旨は理解できるけれども、すぐにこれを制定していくのは難しいということで意見が一致したと思う。ただ、それ以外の各論では、委員から多様な意見が噴出した。当初は、この委員はこう言ったという形が多論併記を考えたが、座長として、この懇談会として何らかの方向を向いたメッセージ、代替案を示す必要があるのではないかとということで、本日の試案をお示しした。

まず、条例が必要かどうかということについては、1ページの前書きに書いてある。必要性の議論について結論は出なかったが、条件を整えば条例は必要であるし、条件を整備するための努力は県としても長期的に進めるべきではないか、ということでは意見が一致したのではないかと述べている。

また、とちぎ自治基本条例は「自治」と書いてあるとおり、住民自治型、県民自治型の条例でなければ制定する意味はないが、県民の間に理解や機運の醸成がない中で県が形式的に制定を進めても形骸化してしまうのではないかと、どんどん「自治」という名前から離れて、県民がますます遠ざかってしまうのではないかとこの思いもしている。

以下の内容の中で、最も大切なところは18ページのイメージ図である。仮に自治基本条例の制定を山頂にたとえれば、懇談会が発する提言によって制定に向けて一気にということではなく、漸進的、段階的な取り組みに舵を切る必要があるのではないかとこのメッセージが示されている。18ページに示したのは、その段階的取り組みのイメージである。

県民に対して必要性の議論を投げかけると同時に、今回の報告書をきっかけに、自治基本条例について県民がどう考えているのか、県民の意思・意向を把握するためのスタートにしたい。例えば、県民の集いやアンケート、パブリック・コメントを積極的に活用して進めていったらどうか。また、報告書の公表をきっかけに、自治基本条例とは何かを住民に周知するための手段・手法はどのようなやり方が有効なのか、検討に入ってもいいのではないかと。この報告書を基点として、我々の方から県民の側に一歩も二歩も踏み込んでいきたいと考えたところである。

もう少し大きく背景を見てみると、地方自治を取り巻く状況は、地方分権改革や市町村合併が進み、50年先でないと言われている道州制も10年以内に実現すべきといった議論も行われており、非常に激動の中にある。こうした激動の状況の時代だからこそ、あえて自治基本条例の検討を段階的、前向きに進めていったらいかかと考えている。

段階的取組の中身として、まず県内31市町への働きかけがある。複数の委員からは、自治基本条例は基礎自治体である市町村から制定していくものであるという意見をいただいた。基礎自治体の意向や状況を十分踏まえながら、県から市町に制定促進について検討を進めるよう働きかけていく必要もあると思う。県の行政運営上の面からも、自治基本条例に至るステップとしての取り組みを進める必要があるのではないかと。例えばこの懇談会では、総合計画の議決条例を制定してはどうかという意見もあった。また、特に議会に関する規定を自治基本条例に盛り込むとなった場合には、

議会との意見交換も十分やっていかなければいけない。

今話したことだけではないが、今後、自治基本条例のパーツとなる取り組みを、行政としては着実に進めていく必要があるのではないかという思いでイメージ図に示した。

その場合には、自治基本条例の前文をめぐる懇談会の議論にもあったように、まず、栃木県のあり方、形、目指すべき方向性をどのようにわかりやすく県民に示していくかが検討されるべきではないか。そのためには、名称はいろいろあるかもしれないが、「とちぎ自治宣言」あるいは「とちぎ県民憲章」といったものを策定して、分権時代における栃木県独自の形、自治基本条例のコアとなるような考え方、例えば栃木県に住む次代を支える子どもたちに伝えていく気概のようなものを示していく必要があると考えている。

私は、今後段階的取組を行うということについては、議論の中でゴーサインが出たのではないかと受けとめている。ここで「宣言」という文言を掲げたのは、これらの取組に向けて、自治基本条例をめぐる制度や政策の基本的な枠組みを盛り込みたいと思うのと同時に、県民の意欲、勢い、気概、情熱、誇り、幸せ、助け合いといった県民の思いを一つの方向に向けてやっていくのだという言葉として、「宣言」という言葉が最適ではないかと考えたからである。自治基本条例に向けたこれからの段階的な取組の中心的なステップとなるものを、「宣言」として捉えてはどうか。

イメージ図の中ではここが一番の核になってくる。言い換えれば、「宣言」が自治基本条例制定に至るプロセスにおける原動力や指針となっていくのではないかと。段階的な取組を進めていく中で、「とちぎ自治宣言」を一里塚的に捉えていく必要があるのではないかと。この言葉には、これから進んでいくのだという勢いがある。仮に条例の制定が山頂だとすると、原動力、中心となるポンプのような役割があるのではないかと。

また、イメージ図の中では「宣言又は憲章」と書いてあるが、飛躍をしていくという意味では、「憲章」より「宣言」という言葉がふさわしいのではないかと。

注意してほしいのは、「自治宣言」はあくまでも「自治基本条例」に到達するための土台なので、自治基本条例の中身を縛るものであってはいけません。法的にいうと難しくなるかもしれないが、宣言と自治基本条例が並列的な位置関係にあるということではなく、条例制定に至るいろいろな段階的取組における重要な一里塚、プロセスの中でステップアップする大きなポイントと捉えたいと思っている。自治体の宣言というのはそういうものではないと思われるかもしれないが、そのような位置づけで「宣言」という言葉を捉えている。

この宣言を土台として、条例制定に向けて、市町村との協議や市民が参加する検討委員会でワークショップを実施し、県議会とも協議していく。県民の意向を調査・把握し、反映にしていく。同時に、議会基本条例の制定も進めていければ理想的ではないかと。

この18ページのイメージ図を中心に意見をいただきたい。

井上委員

最初に座長から条例の必要性という話があったが、私は、いずれ条例は必要になると思っている。ただ、報告書試案の4ページに「立法事実に対する県の役割、条例制定の充実強化」という記載がある。私は法律が専門なので、その面から申し上げる。少なくとも自治基本条例が法規範であるとするならば、条例や法律などは立法事実があって成り立つものである。立法事実は何かということ、単なる社会現象や単なる事実ではなくて、立法を必然的に促す事実でなければいけない。ところが、

自治基本条例をつくるための立法事実はまだ熟成していないと私は思っている。はっきり言うと、今県に自治基本条例がないと行政が成り立たないかということ、そんなことはない。

確かに地方分権が進んで、今、それぞれの自治体で自主・自立の方向に向かっている。だから手探りの状態の中で、何か一つのルール、規範をつくらなければならないという動きはあるが、これが基礎自治体であるならわかる。基礎自治体は、住民と市町村が直接、毎日接触し、やりとりしているわけだから、一部住民を啓蒙するという意識もあるだろうし、こういう形で我々は進んでいくのだという指針を示すことはかなり必要だと思う。

ところが、県の場合はまだ少し住民から距離がある。また、もし制定するとなると、ほかの県がやっているからという社会的なトレンドに左右されるような気がして仕方がない。ただ、立法事実の面から言えば、まだまだ熟成していない。自治基本条例は、単につくって意味があるというだけではなくて、住民が貴重なツールとして使う熟成度がないといけない。行政や議会の人たちはうまく使えるかもしれないが、この条例は住民が主体になって使わなければいけないもの、住民が受けとめなければいけないものである。従って、運動論でもいいが、むしろ住民の方から、発意と総意を持って、こういうものができたらということが出てこないといけない。逆に言うと、行政がそういうことを促す必要があるかもしれないが。

前回も話したが、日本の統治機構は、道州制の議論をはじめとして非常に揺れ動いている。そういった中で、もう少し様子を見ながら流れを待ってもいいのではないか。ただ、地方分権が進展し、今確実に自主・自立の方向に行っている。そういう意味では、行政も議会も住民もそのための用意はしておかなければならない。

自治基本条例というのは、そもそもアメリカのホームルールチャーターが基本である。場合によってはアメリカと同じようなホームルールチャーターそのものをつくらなければいけない統治機構になるかもしれない。それはどうなるかわからないが、今、地方分権を進めているが、これに対する国の省庁の抵抗は相当激しい。従って、地方分権改革推進委員会の意見がどの程度通って、どの程度の中身になるかわからないが、いずれにしても統治機構が確実に変わってくることは事実である。ただ、条例ができれば、貴重なツールとして住民自身が使っていかなければいけないものであるはずだ。三位一体で、首長を含めた行政と議会と住民が使いこなせるものでなければいけない。とすると、やはり準備段階が必要だと思う。そこに、基礎自治体である市町村と県の違いがある。市町村では、首長をはじめ行政機関は対住民向けの仕事をしている。そのため、行政を進めていく基本ルールが地方自治法にないからとにかく条例をつくろう、そして住民を啓蒙していこうということになる。そういった意味で、必要性の有無を決定させることについては、もう一拍置く必要があると感じている。

18 ページの図については、基本的な流れとしてはいい。ただ、座長から説明があった「自治宣言」については後で意見を述べたい。

児 玉 委員

この「自治宣言」というのは誰が宣言するのか。

中 村 座長

行政が考えられるが、展開によって、そこに至るまでにいろいろな意見交換をしていくことにな

るので、今この段階で具体的に想定していない。

児 玉 委員

先ほどの座長の説明について、基本的な考え方は同意したい。自治基本条例をつくるからには、行政基本条例のようなものを性急につくっても意味がない。時間をかけて、段階的であっても、議会や市町村との関係をきちんと整理した、本来の住民自治型の自治基本条例を目指さなければいけない。そういうものが制定されるのなら、条例を制定する必要性はあると思う。

そうであるなら、条例の中身を性急に議論するより、具体的にどのように段階的に取り組んでいくのかについて、道筋を示していくことが重要であり、そこで 18 ページの図が示されるということになる。まず「自治宣言」を策定するという中間プロセスがあるというのはとてもいいことだと思うが、問題はどのように仕掛けていくかだ。

一つ提案したいのは、自治基本条例の制定に向けた県民会議を設置してはどうかということである。事務局は知事部局の総合政策課のようなところが担うのかもしれないが、あくまで自治基本条例を推進する組織は、全県民一丸となった全県的な推進組織である。そこに議会の関係者、市町村の関係者、経済界の関係者で構成された県民会議を設け、そこが主体となって取り組んでいくのが本来あるべき姿ではないか。そこで、県内関係団体の連名のもと、「とちぎ自治宣言」というものを宣言していくのがいいのではないか。

例えば足利銀行の一時国有化の際に、地域経済に対する取り組みとしてそういった枠組みがあった。その意味では栃木県には県民会議方式のノウハウもあるので、こうした自治のあり方を考えていく際にも、それを応用してはいかかがか。

中 村 座長

そのときの調整役は行政の執行部ということではいいか。

児 玉 委員

事務局機能を持つということは考えられる。

鈴木(光)委員

現時点では、井上委員、児玉委員や座長が言われた方向で概ねいいと思う。基本的には、方向性として住民自治が一番大事になるというところはやはりきちんと書き込んでおく必要がある。まさに県民会議のように、本来はボトムアップで議論が上がってこなければいけないところだが、呼び水のなことをここでやったということであり、まず報告書を出して県民に議論していただくのが重要だと思う。

時代背景として、「協働」のように今までなかったような言葉が出てきて、しかもそれが中心に据えられているというような状況がある。その前提は市民自治だが、市民がいったい何人いるのかといった話があり、本来的に 200 万県民が本当の意味の市民であるのであればこういう条例をつくらなくてもいいわけである。今、過渡期にあるから、逆にこういうものが方向性として必要なのだろう。これまでも補完性の原理という話が出ていたが、まず自分のことは自分でやるということがあって、できなければ地域の共同、それができなければ行政で、市町村から県レベル、国レベルに

上がっていく。

また、環境問題や地方分権一括法といった様々な動きが出てきているので、このような状況を踏まえ、新しい酒は新しい皮袋に入れるといった考え方で条例を議論すべきだと思う。これまで 10 回の議論をしてきて、井上委員や児玉委員が話されたように、子どもから高齢者、女性まで、いろいろな意見を沸騰させた上で条例をつくるのが一番いいと思う。このため、議論の経過をきちんと公表する必要がある。

ただ、市民自治や補完性の原理といったことは、今後の DNA となるよう報告書に書いておく必要はあると思う。

鈴木(俊)委員

報告書試案の 1 ページに、「率直に言って、『現時点での条例の必要性』については、懇談会としての結論は出ていない」と書いてある。では将来について条例の必要性については一致したのかというと、当初の議論の中では、増淵委員や吉谷委員は将来にも必要ないのではないかという意見があったと思う。その辺はもう少しはっきりさせた方がいいのではないか。

将来は考えていいのではないかということなら、試案に述べてある方向性でいいと思う。というのは、仮に必要だとなっても今すぐにできるわけではないのだから。しかし、どういう経過だったのかは明確にした方がいい。

18 ページに関しては、今か将来かはともかくいずれかの時期につくることを考えていいということであれば、図の一番上にある「県民の意思の反映促進」の中で県民にどんなことを問うていくのかというとき、県民のつどいやアンケート、パブリック・コメントは、いずれも単発的な県民の意思の確認手段だという気がする。県民は、市民・町民とは違うので、どういうメンバーを選ぶかは難しい問題だと思うが、児玉委員が言われたように、ある程度恒常的な県民の検討機関のようなものを設置した方がいいのではないか。そこで議論する材料としてのアンケートやパブリック・コメントであればやる必要があると思う。

また、「とちぎ自治宣言」については、私は、条例を制定するか宣言をつくるかどちらかにすべきだと思う。つまり、自治基本条例はつくらなくてもいいのではないかということであるなら、それに代えて、そこまでいかないまでも県民憲章のようなものをつくる方向にシフトする。逆に時間はかかっても、将来的にでも、自治基本条例の制定に向かっていくなら、宣言はつくらなくてもいいのではないか。

中村 座長

将来的には自治基本条例を制定するという前提で議論するという認識でいいのかどうかという最初の指摘だが、私としては将来確実に自治基本条例をつくらなければいけないという前提ではないと理解している。2 番目の指摘である「県民の意思の反映促進」についても、もちろんこれだけではない。とりあえず段階的取組としてこういうイメージを持って進んでいくのであって、もしかしたら途中で挫折するかもしれない。本当の意味での自治ということがなければ難しい面も出てくるし、いろいろな意味で変わってくる面もあるかもしれない。しかし、始めに自治基本条例制定ありきということではないにしても、仮につくるとしたら、条例のパーツとなり得ることを真剣に時間をかけてやっていくということは必要なことではないかと認識している。

増 淵 委員

私は 100%自治基本条例が必要ないという考えではない。私が言いたいことは井上委員にほとんど言っていた。近い将来も含めて現時点でその必要性があるのかということ、それは必要ないのではないか。「ネコに小判」だと思っている。しかし、知事の公約に基づいてこうした審議会を開いて、何らかの答申を出すという。基本的には座長の試案については、流れとして、いろいろな方面に働きかけ、時間をかけて熟度を上げていくということなので、その結果として自治基本条例ができるということであれば、あえて反対する必要はないという立場である。

一 木 委員

増淵委員が言われたとおり、必要ないといえればそれで終わってしまうわけだが、段階的という言葉を使って 18 ページの図にまとめたことに感心した。ここには時間的に何年後に何をすること何もない。検討を続けることに意義がある。いずれにしても、この懇談会の始めからどのようにまとめるのかと思っていた。私は、段階的取組を続けていって、例えば県民会議に結びつけるなど、条例制定に向けて更に取組を進めるきっかけになっていけばいいと感じた。

吉 谷 委員

私は、今でもあまり必要ないという気持ちには変わらない。自治体というのは何だろう。確かに最近、地方六団体と言われていて、県も自治体として数えざるを得ない。しかし、市町村があって県があるのであり、県という単位は市町村とは異なるものである。では国は何か。国は国家であり自治体とは言わない。

県というレベルでは栃木県民性という表現もあるけれども、では埼玉県民性は何かといっても、700 万人もいたらわからない。無理に県という意識を出そうとしてやっているような気がする。一木委員が先ほどうまくまとめたと言われたが、冷やかしている面もあるのではないか。知事がマニフェストで言ったことであり、このような議論をしたことが重要である。議論した結果、今まで言われてきたようなことを答申し、結論を急ぐべきではないと考えている。報告書試案の中に書いてあるように、各市町に対して自治基本条例をそれぞれ設定してほしいと要請する必要があると思う。足利市は市民憲章を持っているが、市民憲章は身近であり、市民も唱和している。都市間競争の中で、それぞれの市町村にそれぞれのアイデンティティがあるわけだから、それを盛り込んで、今後自治体が進むべき方向を設定する必要がある。ただ、県民憲章は、児玉委員が言われたように誰が言うのかということになってしまう。市町村は小さな単位なのでわかっている。市民がやるというならそれでいい。市民の代表が市長だというなら市長でいいし、議会でもいい。

そういった意味では、こういう場で議論したことが重要なのであって、有識者が真剣に議論して先送りになったということでもいい。時期を示さずに、結論はあいまい、ファジーでいいと思う。

増 淵 委員

宣言、憲章というのはファジーでいいと思う。宇都宮市の市民憲章もそうである。ただ、ここでいう県民憲章とか自治宣言がどんな内容になるのかイメージできないので、座長の私見で結構なので聞かせてほしい。

中 村 座長

条例に向けて考え方を練り上げていく過程でつくっていくものだと思う。先ほど「自治宣言」については執行部がと言ったのは、執行部が単独につくるというのではない。こういう経緯を踏み、検討の過程で、自治基本条例について我々が論じてきたものと同じような形で骨格、枠組みが組み立てられていく可能性はある。総合計画を議会で議決するという問題もパーツとして組み上がっていくと思う。そういったときに、この後の過程に向けた骨格が見えてくればいい。あるいは、議会も一つとして見る事ができない、県民も200万人が一枚岩になることはあり得ない、行政も巨大な組織なので多様な意見があってまとまらないということであれば、たとえ抽象的な表現、短いものであっても、共通するところでその気持ちを出すような自治宣言ということが考えられる。だから、私自身のイメージとしては、ここに至るまでのプロセスが内容を決めていくと思っている。栃木県の県民性を決めつけるわけにはいかないのだが、こちらから積極的に促していかないと、なかなか動き出さないのではないか。内容については私にも見えていないところはあるが、プロセスから見えてくるのではないか。

児 玉 委員

私は、これが自治基本条例の前文になるというイメージを持っている。先ほど鈴木町長がどちらかにしたほうがいいのかと言われたが、無駄な作業にはならないと思う。自治宣言をして、それが自治基本条例の前文になるか、場合によっては一部が基本理念に反映されるかもしれない。このように、その後の条例制定作業に生きていくので、自治宣言はあっていいと思う。各人がいろいろなイメージを持つかもしれないが、私はそういうイメージを持っている。

基本的に、これからつくろうとしている自治基本条例というのは、機械工業におけるモジュール生産のように、部品ごとにつくって全体を組み合わせていくという仕組みに近いと思う。理念・前文部分をつくり、議会の規定部分をつくり、行政評価の部分をつくりといったように、全体の枠組みとは別に、きちんと機能するまとまりをそれぞれ制定していったら、それが最終的に一つの形に集約されていくというイメージである。そのあたりのイメージのすり合わせも懇談会として必要かもしれない。

井 上 委員

私は、基本的に自治宣言については、どういうものをイメージするかによって全然違ってくると思う。図には「(又は県民憲章)」と書いてあるが、憲章というのは一般的にいうと、目標あるいは県民の行動規範を定める抽象的なものである。そのようなものなら定めなくてもいい。

ただ、自治宣言というものが、将来に向けて自治基本条例になるフレームのようなものであるならば、意味がある。自治宣言を、行政側が啓蒙するための運動論として出していくならわかる。私は制度が専門なので、このようなものをつくっても意味ないのではないかと考えていた。自治基本条例はあくまでも制度、ルールだから、ここで宣言といったときにはどこにつなぐのだろうかという疑問であった。その意味では、住民や県民に対する将来のルールやツールをつくるための啓蒙的な運動論として、こういうフレームで将来に向かっていこうというなら意味があると思う。座長が「自治宣言」をそういう意味で使うなら、賛成する。単なる憲章だったら全く意味ないと思う。捉え方

によっては意味があると思う。

和田 委員

基本的に住民自治型の基本条例を制定するという目標を掲げて、県民が県に対してどのようなことを考え、どのような方向に進んでいかなければいけないかということを検討していけばいくほど、市町村がつくる自治基本条例と大きな違いはなくなると思う。県民は県民であると同時に市民であって、市民は県民であるか市民であるかを意識しないで行政にいろいろな話をする。

ところが、それを受けとる側の市町村や県は、ここは市の仕事である、ここは県の仕事であると、受けとめをきちんとした形でやっていかなければならない。そうすると、ある程度の段階で、住民自治型といいながら、市町村民としての個々の住民の意思と、県民としての個々の県民の意思は、同じ人間であっても同じであるとは限らない。特に現在の社会状況や道州制が議論されている状況などを考えると、個々の市町村の中でこういう施策をやってもらいたい、こういう方向に進んでもらいたいということ、県全体の地域発展ということを考えて県がやっていかなければいけない方向性は必ずしも一致しない。その方向性を模索していく段階的な取り組みは、当然必要だろう。その中間段階の一つの目安として、「とちぎ自治宣言」という一つのメルクマールがあってもいい。市民としての立場と、県民という立場をどの程度分けて考えるのかわからないが、県という一つの行政単位として効率的な行政サービスも当然あるのだから、その違いを意識して一つの枠組みをつくっていくという意味では、この憲章は意味があると思う。報告書試案全体としては、市町村の意思は非常に配慮されているが、県益を守る県として意思や県民の利益の追求といったものはどう謳っていくのか、若干不足していると感じる。そのあたりを県民との運動の中で生み出していけばいいのではないか。

中村 座長

先ほど吉谷委員から「ファジー」という発言があった。私もまさに18ページはファジーそのものだと思う。ただ、逆に言うと、ファジーに書かざるを得なかった。というのは、住民・県民にも問わなければいけない、市町村にも問わなければいけない、県議会にも問わなければいけない。そうった中で、NPO・NGO的な組織や住民団体、県行政がまとまった形で宣言することになるのであれば、それがきちんとまとまったものになるのかはわからないにしろ、緩やかなものであってもいいのではないかという思いを込めている。だから、どちらかという先ほど井上委員の言った「運動論」に近い形だと思う。

鈴木(光) 委員

自治基本条例というのは、基本的に自治する慣習の条例化である。市町村レベルもあるし、県レベルもあるし、いろいろなステージがある。まさに一人一人の自治する慣習をルール化していくことである。自治体といっても、それが今までなかった。

井上 委員

そのとおりだと思う。「協働」という概念にしても、地方自治法ができて以来なかったのだが、そういう新しい自治の仕組みが芽生えてきた。それは大事にしていかなければいけない。わかりや

すく言えば、少なくとも栃木県に税金を納めている人がいるということである。地方税は市町村税だけではなく、県民税もある。その県民税は県職員の給与や議員の報酬だけに使っているわけではない。大事な投資のためのお金として県行政の中で使われている。そこに県民がものを言うのは当たり前で、その仕組みをつくっていかねばいけないわけである。少なくとも県民税を払っているわけだから、県民税の使い方について住民が発意するツール、仕組みをつくっていくことは必要ではないか。ただ、今はまだまだそういう時期ではないということだ。

中 村 座長

鈴木俊美委員、宣言についてはいかがか。そのほかについては納得は得られたか。

鈴 木（俊）委員

そのほかのことについては、よくまとめていただいたと思う。

宣言、憲章については、先ほど児玉委員から、自治基本条例の前文のようなもので、そこから始まっていくのだからいいのではないかという話があった。ただ、例えば参考資料として高根沢町の条例が配付されているが、前文は、「私たちは、豊かな自然に恵まれ、伝統文化が息づく郷土高根沢を愛します。」というところから始まっている。これは高根沢町だけではなく、大平町を含め大体は「郷土を愛し」というところから始まっている。従来由市や町の市民憲章、町民憲章は大体そういうもので、「郷土を愛しましょう」「歴史、伝統文化を守っていきましょう」というイメージが強い。条例の前文はそれを膨らませた程度のものではないか。であるならば、むしろ憲章ではなくて宣言として、自治基本条例の各条文の見出し、例えば試案の7ページに「県民の県政参加と開かれた県政の推進」、「県民の知る権利と県の説明責任の確保」といった記載があるが、こういうものを端的に箇条書き的に宣言していく、これについては栃木県はこうすると言っていく、こういうものなら意味があると思う。端的にこれを書いて宣言にしていくなら、より具体的なことになるし、こういう項目について県はこうするのだと高らかに宣言する形になり、それならばいいのではないか。

中 村 座長

中身の議論はあるにしても、従来のイメージを思い起こさせる「宣言」という言葉自体は使うべきではないということではどうか。

鈴 木（俊）委員

むしろ、自治基本条例の条文の見出しになる部分を高らかに宣言すべきではないか。

中 村 座長

繰り返しになるが、私が「宣言又は憲章」と書いたのは、憲章の場合、多少法的な位置づけが出てきてしまうからだ。宣言もいろいろ捉え方があるが、勢いを表すことができると思う。この場合、プロセスを経てみないとどういう宣言になるかはわからない。鈴木俊美委員が言われた形になることもあれば、児玉委員が言われた形になることもあり、一つのものではなくて複合的なものだと思う。議会による宣言、県民による宣言、行政による宣言というように様々な形で出てくる可能性も

あるので、大きく緩やかにとらえて、法的な用語としての位置づけではあまり捉えない形で「宣言」を考えている。

児玉委員

先ほど前文という話をしたが、宣言の内容にはあまりこだわりはない。しかし、誰がそれを宣言するかにはこだわりがある。住民自治型の自治基本条例を制定するに当たっては、関係者がきちんと巻き込まれていることがとりわけ重要である。そこが市町村とは全く状況が違って、不特定多数の県政にかかわる人たちをどういうふうにかき込んでいくのか、そして、どのような関係機関が名を連ねているかが重要である。

関係者がきちんと巻き込まれているというところに力点を置くか、あるいは宣言の内容に力点を置くのか、という問題で、両方あればそれに越したことはないが、県民一丸となって取り組むという共通の土俵をつくるのが、差し当たり重要なことではないか。

井上委員

18 ページの図で言えば、「とちぎ自治宣言」という枠組みを無くして、「条例制定に向けては」という枠に飛んでしまっても一向に構わない。はっきり言えば、中村座長が言う「とちぎ自治宣言」の欄が無くても取り組みを進めていくことはできるのではないか。

鈴木(俊)委員

図の一番右の矢印はそういう意味なのではないか。

井上委員

そういうことであれば結構である。ただ、「(又は県民憲章)」と記載するのは、あるイメージができてしまうので反対である。私もこの記載を見て、つくっても意味がないのではないかと思ってしまった。しかし、自治宣言ということであれば、いろいろな思いをここにうまく入れていける。児玉委員が言われたように、誰が言うのか、主体はどうかと、いろいろ問題はあるだろうが、それについては「とちぎ県民自治宣言」と言ってもいい。そういう意味では自治宣言はあってもいい。

実線より破線にしておいた方がいいと思っていたが、今、鈴木町長から右側に矢印があるという指摘があったので、そういうことであれば結構だ。

鈴木(俊)委員

ただ、右側の矢印では、「段階的取組」の中の「市町村への働きかけ」等がなくなってしまう。これはあった方がいいので、「段階的取組」から「条例制定に向けて」に矢印を引くのがいい。

増淵委員

とちぎ自治宣言を経由するのと、直接条例制定に向かうのと2つの道をつくっておいた方がいいということだろう。

和田委員

試案では、とちぎ自治基宣言を出す段階で関係者に呼びかけることになるので、その点については賛成したい。この段階で関係者が皆出てきたことが確認できて初めて、「自治基本条例」に移れるのではないかな。

中 村 座長

確かに、右側の矢印が無ければシンプルでよくなるので、右側の矢印を無くすこととしたい。

また、前回の最後に「県民憲章」と言った後、よく考えてみると、実は「自治宣言」の方がふさわしいと思ったという経緯がある。「県民憲章」は、削除してよいか。

増 淵 委員

「(又は県民憲章)」を削除するということが。

中 村 座長

そうさせていただきます。

また、「とちぎ自治宣言」という名称はこれで確定したということではなくて、プロセスの中で変わる可能性が当然あると考えている。

井 上 委員

仮称にした方がいいのではないかな。

中 村 座長

「とちぎ自治宣言」の前か後に「(仮称)」を入れることとしたい。

イメージ図について集中して議論し、方向性を認めていただいたと考えている。

次に、その他の課題として、19 ページで「県税の用途の一部を県民が選べる制度」と「市町村の数にして3分の1以上の市町村が取り組んだ共通施策は自動的に県が応援する3分の1条項」を取り上げている。

まず、県税の用途については、各委員の意見は、様々な課題があるので実施にはリスクが大き過ぎるということだった。会議でも議論になったが、例えば寄附制度についてもよく検討していくという代替案があるのではないかな。

次に3分の1条項についても、実施するのは困難だという意見が大勢だった。一方で、市町村重視という考え方はわかるし、何かそれを尊重できる手段がないかということでも意見が一致した。3分の1条項の発想のもとになった子ども医療費については、実際に市町村の意見を十分聞きながら県で調整を重ねて実現したという経緯もある。県として調整機能が重要であるという意見もあった。その中で、「政策懇談会」という重要なキーワードがあった。「政策懇談会等」をより一層活用することによって市町村重視の県政を進めることができるのではないかなという趣旨で、このようなツールの一層の強化を提言している。3分の1条項については、単にこれではいけないのではなく、ではこれではどうかという代替案も出たので、そのままとめたところである。

鈴 木(光)委員

県税の用途については、やってやれないことはないが、コストパフォーマンスが悪すぎるので、県レベルでは難しいだろうということであって、長野県の検討などでもそうだった。そこで、その代替案として「寄附制度の拡充について可能性を探る必要がある」と書いてあるが、ここが一番重要なところである。方法はあると思う。市町レベルでは市川市が一生懸命やっているが、いろいろと工夫が必要となっており、ほかも見習う形で上手にパイパスづくりをしながらやっているところだ。人口約200万人の札幌市でも、試算ではコストパフォーマンスが悪いので寄附条例に変えたということだ。栃木県もそういうところを積極的にやれば、栃木県らしさが出るのではないかと。

中 村 座長

最後の文言が重要だという意見だ。ほかにいかがか。

吉 谷 委員

「県内の3分の1以上の市町村が取り組んでいる施策」と書いてあるが、栃木県でも市町村における格差が徐々に広がっている。例えば宇都宮市がここまでやるがほかの町はだめだということになると、宇都宮市の医療機関に行くことになる。そういうことは、おかしいと思う。すべての県民に公平でなければいけないのに、自治体が不交付団体か交付団体かで格差がはっきり生まれている。不交付団体のところが大企業に来てほしいといっても来ることはない。大企業が一番集まっているのは東京で、東京のホテル税は東京だから取れるものだ。東京に泊まると税金を取られるが、東京はそれを観光振興に使っている。私たちが東京に行っても観光のために行くわけではない。非常におかしなことだ。こういったことが自治体の大きな格差につながってしまう。しかし、県は市町村に対して公平でなければならない。宇都宮市と那須烏山市は同じにはならない。県がそれを埋めるのは大変なことだが、条例でそれを決められるならば大変結構なことだ。もしできれば、非常に大きな前進だ。ただ余りにも安易に取り組んでしまうと、実際にできるのだろうかと心配してしまう。格差は県内において徐々に広がっているという現実を実態を見ればわかるのであって、それを捉えなければいけないと思う。総合政策部長はどう思うか。

佐 藤 総合政策部長

前々回、増淵委員が格差が広がっているという話をされた。私も、子ども医療費の問題を取り上げて、経緯等も含めて説明した。そのほかの行政分野でも同じようなことが言えると思う。調整していくことは非常に難しい。それぞれの市町村の独自性を尊重しなければいけないし、皆同じように最低限のところまで調整していくということになると、極めて難しい作業になる。

和 田 委員

私は吉谷委員の意見に反対である。というのは、宇都宮市は、栃木県の中では非常に強いかもしれないが、さいたま市やほかの地域と都市間競争をやって、ある程度宇都宮市が地域として魅力がないと、栃木県全体の地域発展につながっていかない。これからの県の財政は、ボトル1本の水をどこに配るかという話で、ちょっとずつ配ったら全部潰れてしまう。例えば1つのところに水をあげたとしたら、その1つの地域が発展することによって周辺に活力を及ぼすような政策も考えていかなければいけないと思う。栃木県は確かに豊かだけれども、これから道州制をにらんでいったと

きに、県内みんなで仲良くやっ払いこうといろいろなことに気配りしている間に、ほかの県がより発展して、都市のいろいろな集積がほかの地域に行ってしまう、よそがうらやましいということになるのではないか。均一な行政サービスということを県が積極的にこういう形で出すのはどうかと思う。

佐 藤 総合政策部長

市町村の財政力指数に応じて県の補助・助成の割合を変えて是正を図るようなことを、一部では取り入れている。例えば合併処理浄化槽は、財政力が一定以上のところには何分の1の補助、財政力が低いところはもう少し上乘せするということをしているが、このように財政力格差の是正を図るような施策を幾つか実施している。

吉 谷 委員

これは県の負担になるから、削除した方がいいのではないか。

増 淵 委員

諮問を受けているのだから、書くことは差し支えない。

吉 谷 委員

ただ、鈴木町長も話をしたが、本当に苦しい。幾ら頑張っても税金が上がらない。給料を減らし、職員数を減らし、どんな努力をしても企業は来てくれない。豊かなところがうらやましいが、うらやましいだけでは住民は困ってしまう。現実に、そういう地域が国内にたくさんあるし、首都圏の中の栃木県にもそういう市町村があることは認識しておくといけない。

和田委員が言うように、細かく分けたのではみんながだめになってしまうという議論もわかる。しかし、細かく分けざるを得ない面もある。一極集中が今の弊害を招いている。水についても、東京都がどんどん栃木県の水を使ってしまいが、水源税は寄こさない。先日、国土交通省の河川局に行って、「東京都は、なぜ水源税はだめなのか」と聞いたところだ。東京都は大変なお金をかけて地下に大規模なタンクを持っている。

増 淵 委員

ダムも1つは全然使っていない。貯水しているだけだ。

吉 谷 委員

貯水して持っている。何兆円という大変なお金をかけている。メトロポリタンなのだから必要かもしれないが、水に関しては栃木、群馬が犠牲になっている。

鈴木(光)委員

いずれにしても、諮問があったのは、市町村の数にして3分の1のところを取り組めば県がやらなければならないという話だから、それではいろいろなところに弊害が出るという話だ。現状の中の市町村長会議で政策懇談会等を置いて、ここでの議論を尊重すればいいだろうということだ。

中 村 座長

確かに、吉谷委員が話をされたように、地方分権の名の下、自治体間で生じたいろいろな課題を「個性にすぎない」と一言で片付けるのではなく、県の役割として、既存の県の財政調整の仕組みの枠を超えた新しいもの、今の仕組み以上のものが検討を通じて出てくる可能性があるということだと思う。

これまでは、特に前文と18ページのイメージ図、19ページについて議論したが、試案のその他の各項目について、意見を伺いたい。

増 淵 委員

郡山経由で喜多方と会津若松に行ってきたが、感じたことが2つあった。1つは、視察目的で行った六日町という会津若松の中の町のことである。かつては越後方面からの海産物が通ったメインストリートだったらしいのだが、近年、寂れてしまった。寂れたが故に古い商家が残っているので、まちづくりをしている。経緯を聞いたら、あまり立派なことは考えていなかったようである。町がどんどん寂れていくので何とかしようということを通りて一番の老舗の旦那さんが言い出して、それに賛同者が加わって、古い土蔵造りのものは修復して残し、今時の建物は道路に面した外壁だけ蔵造りのように見せることをやった。それをやっていったらだんだん賛同者がふえて、建設省時代に通りについてのまちづくりの指定も受けて、現在はそれが広がってきて観光客まで来るようになったという。非常に素晴らしいと思った。あまり理想的なことを掲げずに実態としてやって、積み上がった結果が観光客まで呼べる通りになったということだ。

もう一つは、先ほどの和田委員の話と同じことだが、栃木県は危機感が無さ過ぎる。というのは、帰りに郡山に寄ったら、郡山にはソニックシティほどではないけれどもランドマークタワーができています。栃木県にはランドマークタワーは何もない。宇都宮城を復元してあれがランドマークだという。あまりにも危機感が足りない。その辺のところをこういう答申書の中にも示す必要があるのではないか。危機感を持たないと住民自治意識も育ってこないのではないかと思うので、そういう意見がどこかに入るといい。

中 村 座長

抽象的ではあるが、「危機感を持つ」ということか。

増 淵 委員

今、郡山市は37万人だが、このままでいくと、10年ぐらいたつと宇都宮市は完全に抜かれてしまう。

中 村 座長

そうかもしれない。書き込む項目としては、背景にということになるのか。

増 淵 委員

背景になるだろう。その辺が自治意識の中で一番大切なところだと思う。「協働」ということも、

「新たな公」ということも大切だろうが、危機感を持たずに言葉をもてあそんでいても何の意味もないと思う。

中 村 座長

人口の問題や大都市への集中という状況のもとで、危機感を持った運営という点を一言入れてほしいということか。

増 淵 委員

どちらに危機感を持つのもいい。過疎に対して危機感を持つことも結構だし、人口を集中させなければならぬという危機感も必要である。あらゆる意味で各市町村それぞれが危機感を持つことが、今一番大切なことだと思う。

中 村 座長

意見を反映した文言を盛り込んで、次回懇談会で示したい。

鈴 木（俊）委員

増淵委員が言われることは、先ほどの和田委員と吉谷委員が言われたことと関係していると思う。

増 淵 委員

両方に関係している。

鈴 木（俊）委員

県内の各市町の格差は吉谷市長が言われたとおりである。しかし、他県と比較したときに、栃木県そのものが衰退していくのは県民としてはまずいわけで、そういうことについての意識も持たなければいけないという意見はそのとおりだと思う。

レベルは全然違うけれども私も同じ自治体を預かる者として、吉谷市長の言われるとおりだと思って聞いていたのだが、県の役割の一つとして、交付税における国の役割の県版のようなことがあるのではないかと。格差が生じて仕方がない項目もあるかもしれないが、そういうことで格差を生じさせるのはおかしいということもあると思う。例えば子ども医療費のようなもので格差をつけるのはフェアではない。栃木県に住んでいる子どもへの医療費補助は一律であっていいのではないかと。お金があるから中学3年まで全部やって、しかも現物給付でやってしまおうということもあるわけだが、それではお金のないところはどうにも太刀打ちできない。そういう場合に県が調整する。例えば、やりたくてもできないところには傾斜配分で補助率を高める。子ども医療費は折半だが、宇都宮には助成しない、足りないところに半分といわず3分の2まで助成するといった、そういう合理的な差別には、私は少なくとも文句を言わない。県内における市町村間の格差の調整もある項目に関しては必要で、まさにそういうことをやってもらうのが県だと思う。県民は県に税金を払っているわけだから、それを使ってそういう形で市町村格差を埋めてもらう役割を持ってもらえたらいい。

増 渕 委員

宇都宮市が子ども医療費を充実させた主な原因は、首都圏と比べて宇都宮市の医療費はどうか、首都圏レベルまで上げないと宇都宮市が沈没してしまうという危機感からである。栃木県全体がもっと危機感を持って、栃木県全体が首都圏なのだ意識すれば、せめて医療費ぐらいは首都圏並みに助成すべきだということにつながってくると思う。危機感がないからつながっていかない。

鈴 木(俊)委員

本当は、子ども医療費は国がやるべきだ。しかし、やらない。

増 渕 委員

少子化の時代であり、もちろん国の役割だ。宇都宮市に対する危機感で、芳賀町はもっと上げた。宇都宮市と同じレベルでは住んでくれないから上げたのだろう。すべて危機感が原動力になっていると思う。

中 村 座長

県が存在、やるべきことの本質や地域の生活とのかかわりについての意見をいただいた。

次回の開催は9月になる。後日、具体的な日程を調整し、事務局から連絡する。この間に報告書試案について、本日の意見を盛り込み、イメージ図を修正するが、それ以外のことについても修正意見があれば、事務局に連絡してほしい。その取り扱いについては私に一任していただきたい。当面は持ち回り審議の形をとり、次回懇談会開催時に整理したものをお見せしたい。本日いただいた意見と、この後皆さんからいただいた意見を反映した案を次回の懇談会で検討していただき、報告書としてまとめたい。本日の審議でかなり方向性が見えてきたと考えている。これで、本日の懇談会を終了したい。