

第1回市民講座（基礎）「～戸田市自治基本条例の制定に向けて～」

○日時：平成24年7月21日（土） 14時～16時

○場所：戸田市役所

○参加者数：75名

○写真展「戸田市の地域活動～助け合い～」を同時開催

1. 市長挨拶



本日は、足元の悪い中、自治基本条例に係る市民講座にお集まりいただき、心より御礼申し上げます。また、日頃は市政に対し、ご理解ご協力いただき、併せて御礼申し上げます。

この度、自治体の憲法と言われている自治基本条例を制定しようという運びになりました。戸田市の人口は126,900人になり、まだしばらく増えていくと予測しています。また、毎年約1万人が戸田市に転入し、1万人弱が転出していくという状況にあります。市民の皆様の価値観や生活スタイルも多様化、大きく変化してきています。そうした中で、地域の様々な課題を解決するためには、行政が一方的に様々なサービスを提供しても、必ずしも市民の皆様のニーズに合うわけではありません。そうしたことを解決するためには、市民の皆様の力、地域の力をお借りしなければなりません。

自治基本条例とは、地域の課題を解決するための基本的なルールです。この自治基本条例の制定に向けて、相模女子大学の松下啓一先生にご指導をいただいています。本日もこの後ご講演をいただくわけですが、先生のご指導を受け、3つのコンセプトを整理しました。

1つ目は、条文をつくるのではなくて「自治」をつくっていくことです。先進的に自治基本条例をつくっている自治体がありますが、そういうところの例を参考にして条文をつくるのは簡単です。そうではなくて「自治」をつくるということです。「自治」とは自ら治めることです。戸田市のまちづくりの意思決定を市民の皆さんが決めるということです。

2つ目は、地域の様々な課題解決のため仕組みを構築していくことです。ご高齢の方が独り暮らしで困っている、あるいは子育て、防災、防犯など様々な課題がありますが、こうした課題を解決するための仕組みづくりをするということです。

3つ目のコンセプトが、制定作業を進めながら、市民や様々な団体の皆様との協働の第一歩につなげていくことです。協働というのは協力の「協」に「働く」と書きます。力を合わせて一緒に働くと理解していますが、それはどうしたらうまくいくだろうかということをしっかり学びながら、時間をかけて自治基本条例をつくっていきたいと考えています。

平成26年施行を目指していますので、足かけ約3年がかりの大仕事になります。

戸田に住んでいる方々が幸せを実感できるまちづくりを行っていくために、皆様の一層のご協力を切にお願い申し上げます、私からの挨拶とさせていただきます。

2. 基調講演

講師：松下啓一先生（相模女子大学）



「身近な課題を解決するためには ー自治基本条例の制定に向けてー」

はじめに

- 市長の挨拶にもあったとおり、自治基本条例というのは、条例、条文をつくるのではなくて、自治をつくる、文化をつくることである。
- 他のまちの条例を参考にすれば、条文は簡単に作ることができるが、そうはいかない。なぜならまちが違うから。例えば、人口180人の青ヶ島村ならば「困ったことがあったらみんなで集まって決めよう」の一言でよいが、人口370万人の横浜市ではそうはいかない。戸田市は、毎年1万人の人が入って1万人の人が出る人口の流動が激しいまちとのことだが、戸田市には戸田市なりの自治のつくり方、まちのつくり方があるはず。

自治とは？難しい？ー課題を解決して住民の暮らしを守る

- 人が集まって暮らし始めれば、様々な課題が出てくる。その課題を解決して、みんなの暮らしを豊かにする、それが自治。国ができる前から、私たちは困ったことがあればみんなで力を合わせて守ってきた。
- しかし、経済が豊かになり、そういった当たり前のこと、大事なことを私たちは忘れて

しまった。自治というのは、決して難しいことではなくて、課題を解決して一人ひとりが幸せに暮らす当たり前のことを、みんなの力、一人ひとりの力でやっていこうということ。それをこの機会に考えてみるということ。

地方分権

- 地方分権は、明治維新、戦後改革に次ぐ、第三の改革と言われている。明治維新以来、国が考えて、県に委ねて、それが市に下りてきて住民がサービスを受けるという仕組みは変わっていない。国が全国に目配せをして、どこに道路をつくる、どこに港湾をつくる、どこに工業地帯をつくるということを決めてきた。県の仕事の 7 割から 8 割、市の仕事の 3 割から 4 割は、国からの機関委任事務だったと言われている。国の仕事をみんなの手分けをしてやってきたということである。
- 他方で、市民はサービスを受ける客体あるいは行政に要望する主体という位置付けであった。地方自治法 400 条のうち、住民が主語の条文は 5 条くらいしかない。例えば直接請求や監査請求。おかしいぞと要望を行う、そういう主体として書かれている。
- 地方分権前までは、上に目をつけている「ヒラメ公務員」が正しい公務員像であった。なぜなら、情報も、お金も、政策も、上から下りてくるから。しかし、そうもしてられなくなった。例えば、道路や施設が十分に充足してくると、今後はそれをどのように有効に使っていくか、まちに相応しい施設とはどういうものかを個別に考えていくことになる。国が考えて県がそれを実行するというやり方ではピントがずれる。豊かになって、そのようなシステムは機能しなくなったということである。
- 同時に、市民も要望する主体というだけでなく成り立たなくなっている。まちのために知恵を出し、一緒になって働く市民の活動をきちんと評価し、市の活動を一緒に考えていくという方向に変わっていくべきである。市民がまちのために大いに力を出す、議会も行政も力を出す、そして新しい自治、文化をつくっていくということが必要なのだが、地方自治法にはそれが書かれていない。地方分権によって、地方自治法には書かれていないまちのルールを定める必要が出てきた。それが自治基本条例をつくる理由である。

人口減少・少子高齢化

- 日本の人口は、2004 年の 12,779 万人をピークに減少し、2055 年には約 9,000 万人にまで減る見込みとなっている。
- 人口減少の一番のデメリットは、税収が減ること。人口が 3 分の 2 になれば、税収は 3 分の 2 になる。実際には、税金を納める年齢の人口はもっと減るし、雇用環境が悪化し私たちの子どもたちの世代では収入も減るので、税収は 3 分の 2 よりも少なくなる。3 分の 2 の人口に応じた税収が見込めない。支出を減らせばよいといっても、高齢化が進み、医療費や年金などにお金がかかる。
- 戸田市はまだ人口が増えており、恵まれているが、高齢化率の急上昇は確実に起こるし、人口減少も他のまちよりも少し遅いだけ。どのようにして、次の世代の暮らしをつくっ

ていくかが問われている。

大震災でわかったこと

- 大震災はいずれ起こる。そのときに、私たちはどのように、子どもや孫たちを守っていくか。今回の大震災で改めて分かったこと、それは、言葉はきついが、自分の命は自分たちで守っていくということ。自治会、町内会のしっかりしたところが生き残っている。災害時に声を掛け合う、日ごろから訓練をしている、私が隣のおじいちゃんを背負って避難するぞ、そういうまちが生き残っていくということ。それが大震災ではっきりした。
- それから、役所の職員の活躍。自分たちも被災しながら、まちのために寝ずに仕事をしている。役所ごと流されてしまったまちもあったが、役所がない状態でも住民の生活を守っていく、まさに自治の力である。同時に、他のまちの人の力も協力し、助ける。私たちの国はそういう国。大事にしなければならないと思う。
- 大震災では、そういった自治の大切さが改めてわかった。大震災にも耐え得るようなまち、自治をつくっていくことが、次の世代のために私たちがなすべきこと。自治基本条例は、そういった自治の基本を考えていくということ。大震災がきてから、高齢化が進んでから、人口が減少してからでは遅いので、今から準備していく必要がある。

私たちの国はどういう国か

- 憲法 13 条には、すべての市民が個人として尊重されると書いてある。個人として尊重されるということは、一人ひとりの価値があるということ。一人ひとりが持っている力を出し合って、その力をエネルギーに変えて、幸せな社会をつくっていく。そういった社会の基本を改めて考えながら、自治をつくっていくということが大事。あまりにも原理的かもしれないが、それを私たちは忘れてしまったのではないか。

野球は 9 人でやろう

- 地方自治法 400 条のうち、市民が主語の条文は 5 条か 6 条しかない。つまり、これまでは野球は行政と議会だけでやっていたということ。国が全て指示してくれていた時代はそれでよかったが、これからは市民も一緒になって野球をやろうということ。観客席から観戦するのではなく、グラウンドに降りて一緒になって野球をやろうということ。そうすれば、色々な知恵も出るし、難しさもわかる。それが簡単に言うと自治基本条例だと思ふ。
- 野球を 9 人でやるにはルールが必要。セカンドとライトの間にボールが飛んだ場合、お見合いして間にボールが落ちることがある。大まかな線を引いてライトの守備範囲、セカンドの守備範囲を決めておく必要がある。また、微妙なところにボールが飛んできたときには、取る人が「マイボール」と言ってボールを取る。こういったルールをつくって、みんなで共有して、一緒に野球をやろうということ。

9人で野球をするとは①—行政、議会も力を発揮する

- 9人で野球をやるということは、まずは、今までグラウンドで野球をやっていた行政、議会のそれぞれが大いに力を発揮していくということ。今までの仕事を改めて、9人野球の仕事ぶりに変えるということ。
- 例えば、災害時に寝たきりの高齢者を避難させるために、寝たきりの高齢者がどこにいるかを教えてほしいと市民が行政に言えば、個人情報保護条例があるので個人情報は目的外には使えないと断られてしまう。市民が他の市民を守ろうとしているときに、おかしくないか。どうすれば個人情報を守りつつ、地域の人たちの活動をサポートできるかを考えていくことが、ここに言う行政の仕事ぶりを変えということ。簡単ではないが、そのようにやっていかないと、9人で野球はできない。今までどおり、行政と議会だけで野球をやっているという発想を変えということ。
- 議員の仕事ぶりも変える。二元代表制なので、行政の長も議員も、両方が市民の代表ということだが、議会の仕事ぶりを見るとチェックすることが主となっている。両方が代表だから、両方が市民の思いを表現した政策を提案するということが必要である。
- このように、行政、議会の仕事ぶりを変え、一つずつやっていく。これまでやったことのないことだが、これをやらなければ、次の世代が幸せに暮らせる社会にはならない。自治基本条例をつかってそれをきっかけに少しずつ変えていこうということ。
- 例えば、職員の採用制度。これからの地方自治に必要な人材は、勉強ができる人だけでなく、「おじいちゃん大丈夫かい？おじさんこういうのはどう？」と言える人。茅ヶ崎市では、試験制度を面接重視のものに変えて、何回も面接を行い、市民と一緒にできる人を探そうとしている。こう考えていくと、見直す仕事は山ほどある。自治基本条例をつくり、市民と一緒に力を出すために、それを一つずつやっていく機会にしていかなないと、次の世代が、人口減少、少子高齢化、地方分権、大災害を乗り切れないと思う。

9人で野球をするとは②—市民自身も力を発揮する

- 私たちはもともと、自立性あるいは公共性を持っていた。市民のため、みんなのため、という気持ちを持っていたわけで、その思いを伸ばしていくということが大事。
- これは、徳島県の山の中で、おばあちゃんたちが、葉っぱを採ってきて刺身のつまなどとして売る商売をしている写真。自分たちで知恵と力を出して商売をして、人に頼らず暮らしていく。税金を使わずに自分たちの力でまちを元気にしていく、そのきっかけにしていけるのが自治。

自治基本条例の骨組み(模式図)

- 自治基本条例では、理念も大事だが、よりよいまちづくり、自治を進めるための仕組みが大事。市民、議会、行政が登場人物で、それぞれが力を出していくための仕組みを考えていくということが自治基本条例の骨組みとなる。
- ここでいう市民とは、個々の市民だけでなく、むしろ自治会や市民活動団体、企業など、

まちにしっかりと根付いている人たちも含めている。その人たちが存分に力を発揮する仕組みを考えていくということ。

市民の関心事・市政の重要事項

○自治基本条例ができれば、明日からまちが変わるというわけではない。長い間かけて培われてきた私たちの文化を変えるということなので、そう簡単にはいかない。少なくとも市民の関心、市民が重要だと思ふことの解決の糸口になることが重要。子どもの安全、高齢者の福祉、大災害への対策などの私たちの心配事を解決する道筋が示されているということが、自治基本条例をつくる時のポイントである。単なる理念だけではなく、解決のための糸口、筋道がつけられているということ。

自治基本条例は何ができるのかー今後、必ずやってくる大震災

- 濁流に巻き込まれても死んでたまるかという人がいる。そういう一人ひとりの強さ、やってみようという自立、私たちはそれを持っているはず。それを強めていくということ。
- それから、コミュニティの重要性。自治会や町内会、NPO などの人たちが頑張れる、評価される、そういう人たちを「励ます」ものになっているということが自治基本条例のポイントである。

自治基本条例で書くべきことー地域の活動をきちんと位置づける

- 自治基本条例では、地域の活動をきちんと位置づけることが一番大事。2000年にニセコ町で自治基本条例ができたが、行政のことばかりが書かれていて、議会のことも、市民のことも書かれていなかった。その後、議会、コミュニティのことが少し加えられたが、改めて考えると、野球のプレーヤーできちんと位置付けられていないのが地域の活動ということになるのではないか。地方自治法にも、地縁団体は会館を持つことができると書いてあるだけである。
- 地域団体、テーマコミュニティ等の活動をきちんと位置づけることが大事だが、こういった団体にも課題がある。行政の組織のまま縦割りで地域の団体ができている、同じ人がいろいろな職をやっている、会議も形式的であるなど。行政のミニ版みたいになっているところがある。この機会に、もっと力が出るような地域の仕組みをどうつくるかを大いに議論してほしいと思う。

自治基本条例で書くべきことー情報共有の仕組みを位置づける

- これまでは行政の情報を市民に知ってもらうという発想だったが、市民が持っている情報を他の市民も持つ、行政も持つということも重要。経験や知識を持っている市民が山ほどいるので、そういう人たちの持っているものを共有していく仕組みをつくっていくという発想で、大いに議論してほしいと思う。

自治基本条例で書くべきことー参加・協働の仕組みを位置づける

- 色々な人の持っている力を寄せ集めるには、参加の仕組みが大事。それはその人たちの「居場所」といった面でも重要である。参加の仕組みには、様々なものがある。自治基本条例を、住民投票が規定されているかどうかで評価されることがあるが、住民投票の一番の難点は決定の権力性。少数の人を多数の人が抑え込んで決めるところが残念。住民投票は、あくまでも最後の手段であり、その前の積み上げが大事だと思う。
- 参加にはたくさんの段階がある。最終的には住民投票という仕組みがあるわけだが、そうならないような仕組みをたくさん考えることが重要。投票では知恵は出ない。投票では、選択肢はA、Bどちらかしかないが、本当はAとBの間にたくさんの答えがあるはず。これからは知恵を出す時代。この点も大いに議論してほしい。

参加・協働の仕組みを工夫するー無作為抽出市民会議(相模原市)

- 参加の機会があっても、いざ参加するとなるとなかなかハードルが高いと感じる人も多い。でも、抽選で当たれば、会議に参加してみようという人が10%くらいはいる。相模原市では、このやり方を実践したが、ふだんあまり参加しない若者や会社員などの参加が見られた。声がかかれば、社会に必要とされているのだから出ようという気持ちになる。その結果、集まった人の95%はこれまで見たことのない市民だった。みんな事前に勉強して参加し、終わった後にはみんな仲間になる。こんな市民参加の工夫をしながら、色々な人たちがまちのことに関心を持ち、一緒になってまちのことを考えていくための仕組みについて知恵を絞ってほしい。

自治基本条例を契機にー自治(まちづくり)は楽しく

- 最後に、「まちづくりは楽しく」という話。自分たちのまちが良くなることに取り組んでいるのだから、楽しくやろうということ。上田市では、話し合いの後には、みんなでカレーや餃子をつくり、仲良くやっている。
- 今日は、私の体験をお話ししたが、戸田市では戸田市のやり方でやってほしいと思う。自分たちで考えながら、このまちが自分たちの子どもや次の世代が安心して暮らせるまち、住んでみたいまち、住んで良かったまち、ここに住み続けようと思えるまちをつくるきっかけにしてほしいと思う。

3. スケジュール等説明

事務局より、以下を説明。

- ・「3つのコンセプト」と「3つのステップ」
- ・スケジュール
- ・市民講座（応用講座、8月25日開催）の案内
- ・市民協働ワーキングの公募メンバーの募集

4. 質疑



質疑①

Q. 自治基本条例は、市にとって身近な課題を解決するための仕組みづくりと理解したが、ビジョンがあつてそこから課題を抽出していくのか、それとも市民会議でまちの課題を洗い出しそれを解決するというを念頭に置いて自治基本条例を考えていくのか。何を念頭に置いて身近な課題を、という部分を考えればよいか教えてほしい。

A. (松下先生)

身近な課題とは、子どものこと、高齢者のこと、災害のことなど、皆さんの心配事のこと。そういった課題をどうすれば解決できるのか、解決の仕組みを考えていくのが自治基本条例。例えば、大災害の例を見れば、地域の連帯・連携があれば、命が助かるということが学べる。では地域の連携の仕組みをつくっていこうということになるが、現実には、同じ人ばかりが活動しているとか、無関心な人が多いなどという、課題がある。そこからさらに、地域の仕組みを強化するための制度、仕組みの議論へとつながっていく。このように、一つの事例から、必要な仕組みを考えていく作業である。自治基本条例では、避難用のタワーをつくるという解決策を考えるのではなく、解決するための仕組みを考える。

Q. 個々具体的な事例を解決するためのアイデア出しということではなくて、そういった様々な課題の解決を考えていくために、どうやったら市民団体や市民、行政が参加できるのかという、そういう仕組みの部分ということか。

A. (松下先生)

事例はあくまでも一つの素材。その素材を解決するというのではなく、素材から見えてくる共通の仕組みを考えていく。防災のことを考えようということではなくて、そこから見えてくる仕組みを考えたいので、みんなが共感できるテーマのほうが分かりやすい。そういう意味で、私が挙げた防災、子どもの安全、高齢者対策というのは素材とし

てよいのではないかと思う。

質疑②

Q. 地方自治法に書いてないところのまちのルールをつくるという話があったが、市でも色々な自治に関する計画、条例、個々の政策を進めているので、そういった個々の条例や政策を抽出することで、一つのルール化はできるのではないか。それともやはり一つの条例として束ねたほうがいいのか。また、議会の関わりについては、議決という場面だけなのか、それ以外にも関わる場面があるのか。先生が考えている部分があれば教えてほしい。

A. (松下先生)

今でもたくさん条例やルールがあるだろうが、それをみんなで共有できるのであれば自治基本条例はつくらなくてもいいと思う。みんなで野球をやろうと言ったときに、分かりやすい共有するルールがあればよい。自治基本条例は今までにないようなことを一足飛びにやるような仕組みではなく、今あることを半歩進めるようなものなので、どこかに既に試みはある。ただそれを全体で見られるほうが、みんながまちの活動するときに分かりやすいのではないかということ。みんなで色々な条例や政策を勉強して覚えればいいと決めればそうだし、やはり共通のルールがあったほうが分かりやすくなれば共通のルールをつくるほうがいい。私は後者のほうだと思っている。

議会との関わりについてだが、9人で野球をやるわけなので、議会の役割、あり方も問われている。例えば、アンケートを実施すると、多くの議員さんは、自分は仕事をしていると思っているが、市民の6割か7割は議員が何の仕事をしているか分からないと回答する。ギャップがある。不幸なこと。そういったギャップを埋めていくいい機会なので、この条例づくりのなかで、議会のあり方、議員のあり方を考えてもらうとよいのではないか。

今後戸田市でどうなるか分からないが、議員さんも、市民や行政と一緒に議事をする場をつくっているまちもある。できるだけ共有化していくのが重要なので、議会の関わりが最後の議決だけということにならないと思う。この機会にみんなで野球をやっていくということで、議員さんには、自分たちがやっていることが評価される機会にしてほしいと思う。

質疑③

Q. これは我々市民がつくる条例だと思う。今日の講座もそういったプロセスの一つだと思うが、越谷市では議会で特別委員会をつくって市民500人ぐらいで公聴会のようなものも行っている。市民の条例なので、市民会議の中間報告あたりで、大勢の市民の皆さんに参加してもらう機会をつくるなど、市民により多くの関心を持ってもらうことが今後のプロセスで重要なことだと思う。

A. (松下先生)

予定表はとりあえずの予定表で、走りながら考える。みんなでアイデアをどんどん出し合って、充実させていくことが大事。もちろん、色々な制約もあり、できること、できないことがある。その中で一番いいものを選んでいくということ。

A. (事務局)

市民参加が進むよう、走りながら色々考えていきたい。

質疑④

Q. 私は戸田に住んで9年目、まだ地元根っこがおりていない感じかもしれない。子育てが一段落、ちょっと余裕が出てきたところである。東日本大震災の被災地に何回も行ったが、若い人からおじいちゃんまで、地元を愛し、汗をかき、本当に一生懸命復興のために取り組んでいる姿を見て非常に感動した。わが身を振り返って、自分はこの戸田で、利用者として行政サービスを利用することは考えていたが、貢献するということはこれっぽっちも考えていなかったということに非常に反省させられ、今日この場所にも来ている。戸田市では、私のようなよそから引越してきたような人が多くなってくると思う。そのなかで、ワーキング公募メンバーの募集を無作為抽出で行うということは、確かに公平性という点で重要だと思う。しかし同時に、例えばそれぞれの世代からとか、問題意識のある市民グループから意図的に委員を抽出するということも大事ではないか。ワーキンググループに来てもらうということ自体が、自治のムーブメントの始まりをつくっていくことになるので。例えば幼稚園の保護者会のリーダーやPTAなど、元々ある枠組みの中から、市から働きかけていくのはどうか。

A. (松下先生)

今日ご紹介しなかったが、P I (パブリックインボルブメント)に取り組んでいるまちもある。例えば、今回選ばれた公募メンバー15人は、市民代表ではないが、市民代表の気持ちを持ってやろうということにする。すると、色々な問題意識を持っている市民と話をしよう、聞きに行こうという活動が起きてくる。課題は、事務室で起こっているわけではなく、現場で起こっているから、現場に行ってその人たちの意見を聞こうと。あるいはその人たちに関わってもらえるような場を設定して、輪を広げていく工夫もしていきといい。現場でいい人がいたら、つば付けシステムで、「今度はこういうテーマだから入ってほしい」と声をかけ、どんどん参加を広げるシステムをつくっていく。そういった仕組みを今回実践してみたらいいと思う。

質疑⑤

Q. これから市民が戸田市の自治の基本になる条例を制定していくのにあたり、どれだけ多くの方にこの取組を広げていくかが、一番大切だと認識している。先進地に視察に行くと、ワーキンググループを100名以上で進めてきたといった話もきく。そして参加した方々が条例制定後も条例がきちんと稼働していくかどうか目に向けて、実際にそこで活動している。そういう観点から考えると、今回のワーキンググループ等の人数は少なすぎるのではないかという感じがする。例えば公募は5人となっているが、もっと多くの方が手を挙げたら、皆さんに参加してもらおうということとはできないのか。

A. (松下先生)

とにかく今回核になった人たちが、広げていく姿勢が大事。一定のメンバーで進めていくのもよいが、どんどん参加者は減っていく。100人で集まっても最後は1/3になる。そうではなくて、核になった人たちが外へ出て行ってどんどん仲間を広げていく。そのための核になる人、やるぞという人たちに集まってもらうということ。人が広がっていくきっかけになるようにつくっていったほうが良いと思う。いい人がいれば一緒にやってみないかとみんなで声をかけながら、機会をつくりながら進めていったらいいと思う。そのために大いにアイデアを出していただきたい。

A. (事務局)

自治基本条例はつくって終わりではなくて、つくったところからスタートするもの。つくる過程を大事にしながら、つくったところを契機にして、仲間をどんどん増やしてまちづくりを拡大させていくという流れを考えている。まずは核となるところをしっかりとつくり、どんどん輪を広げていくかたちにしていくのが、我々の目指すところである。