

栃木市市民会議 第2回全体会 会議要旨

日 時：平成25年12月18日（水） 午後7時～9時

会 場：栃木市役所 正庁

出席者数：委員42名、事務局7名、財政課1名

1 開会

2 あいさつ（会長）

前回の挨拶でも申し述べたが、市民会議の仕組みは、これからの栃木市にとって非常に重要なものであり、従来のように行政だけで事を運ぶことが色々な意味で難しくなっている中で、市民の方々の力や知恵を借りて行政を進めていくうえで、ひとつのかじ取りをする重要な役割を持っていると思う。

そのような中で、役割自体、何をするのか理解に及んでいないところもあるが、本日の内容は、市民会議の二つの柱である「栃木市自治基本条例の運用に関して」と「栃木市総合計画の進行管理に関して」について、共通認識を深めるための事務局からの説明及びこれからどのように進めていくかの説明が主になると思うがよろしく願いたい。

（会長あいさつ後、議事に入る前に、初めて会議に出席した委員の自己紹介を行った。）

3 議事

1) 栃木市自治基本条例について・・・資料（栃木市自治基本条例逐条解説書）

資料に基づき事務局説明

（以下、特記事項を記載。文中のPは逐条解説書のページ番号）

事務局：自治基本条例とは・・・P1

我が国の最高法規は「日本国憲法」である。また、例規上、条例に上下はないが、条例の内容が「自治体の市政運営の指針」という非常に重要なことを掲げているということで、比喩的に本市の自治の最高規範とか自治体の憲法と言われている。

なぜ、自治基本条例が必要か・・・P1

地方分権社会において、自立した市政運営や市民参画・協働による市政運営を行うには、まちづくりや市政運営の基本ルールを定める必要があるためである。

また、市独自の理由としては、合併前の旧市町には、それぞれルールがあったが、合併して一体感を持ってまちづくりに取り組む必要があり、そのためのルールが必要だった。逐条解説書に記載は無いが、市長のマニフェストの

一番最初に「自治基本条例を作り、市政に反映します」という記載があることもご承知おき願いたい。

制定までの経緯・・・P 1

平成22年7月の庁議にて基本方針を決定、同年10月に、委員70名からなる栃木市自治基本条例市民会議を設置、平成23年12月庁内検討委員会を設置、平成24年1月パブリックコメント実施、これらの経過を踏まえて平成24年6月定例議会において条例案を制定した。

制定までの過程で、おさえていただきたいことは、

- ① 庁議など市で重要な案件を決定する手続きを全て経ていること。
- ② 70名の委員による策定のための会議を計24回、開催していただいた。

さらに、市民会議では、多くの方の意見を聴くために、8回の市民説明会を行っている。パブリックコメントも69名の方から318件のコメントをいただいている。制定に当たっては、多くの方のご尽力をいただくとともに、多くの市民が関心を寄せている中で制定されたことをご理解いただきたい。

第3条（定義）

第3条において、用語の意義を示しているが、市民とは、市内に在住、在勤又は在学する個人及び市内に事務所を置く事業者としている。その理由（解説の（1）を参照）は、地域が抱える課題を解決するためには、そこに住んでいる人だけでなく、幅広い人たちが協力、連携しあうことが重要であるとの考えに基づくものである。

第5条～第9条（自治の基本原則）

この条例では、大きな5つの重要な原則がある。人権尊重の原則、自然との共生の原則は、どちらかという人間として大切な部分かなと思う。残りの3つの原則については、前の2つの原則よりもかなり市政に関係する部分と思う。そう言った中でも、市民協働、参画を推進するためには、第7条の情報の共有が無いと協働も参画も進まないという意味で、この原則は特に大切と考える。

第14条（地域自治）

第14条の地域自治に関して少し深く説明すると、現在、栃木市では、合併特例法に基づく地域自治区、そして、地域協議会がある。P29の附則の4により、市は、第14条の趣旨を踏まえ、合併に伴い設置された地域自治区については、検証と調整を行ない、設置期間経過後においても市民の意向を把握し、まちづくりを推進するより良い仕組みを構築するために必要な措置を講ずるとある。

合併特例法に基づく地域自治区は、その設置期間が平成27年3月までと

なっているので、その後も地域自治に配慮した制度の構築について、検討することとなっている。現在は、新しい地域自治制度についてパブリックコメントが行われている状況である。（※パブリックコメントは12月20日で終了）

第26条（住民投票）

市政に係る重要事項について、直接住民の意思を確認するために住民投票を実施することができる」と規定されている。また、第5項で別に条例で定めるとあるが、今後、住民投票に関する条例を制定していく予定である。

この条文に関し、2点ほどふれたい。1点目は、一般的には、住民投票を実施するには、案件ごとに個別に条例を議会の審議を経て制定しなければならないが、栃木市においては、この自治基本条例において常設型の住民投票条例を位置づけたものであり、条例成立当初、新聞等メディアが一番関心を示した条文であったということ。2点目は、有権者の1/6以上の連署をもって住民投票実施を請求できるという条文があるが、自治基本条例を策定する市民会議の素案においては、1/10だった。その会議の結論は、1/10であったが、その議論の中でも1/6にすべきという意見も多くあったということである。その後、市議会への説明やパブリックコメントを経て1/6となった経緯がある。その理由としては、市政運営の安定性を確保するというものであった。

第27条（審議会等）

第27条の審議会等についてであるが、審議会等を設置する場合は、第2項に規定されているとおり法令による規定がある場合を除いては、一定数以上を公募しなければならないとしている。その他、委員の男女比、年齢構成、地域構成についての配慮、会議の原則公開などについて規定されている。

第5項の委員等の公募については、別に定めると規定されているが、既に「栃木市審議会等の設置及び運営に関するガイドライン」を制定し、平成25年4月1日から施行している。以上が、条文の説明であったが、この条文を例にとり、今後、市民会議で皆様にどのようにお諮りしていくか、現時点での事務局の考えを説明させていただく。

市民会議では、自治基本条例の施行状況などについてご意見をいただくわけであるが、その順序としては、まず、先ほど説明させていただいたように、必要に応じ、条文について事務局より説明をさせていただく。次に、条文に基づき直接的に実施されたもの、今回の条文では、第5項に関する部分で別に定めるとなっている「栃木市審議会等の設置及び運営に関するガイドライン」であるが、これを皆さまにお示するとともに必要に応じた説明をさせていただく予定である。さらに、参考資料として、庁内の審議会の状況がどのようになっているのかを事務局で調査してその結果を一覧表等にまとめたものをお示ししご意見をいただきたいと思いますと考えている。また、仮定の話になる

が、ご意見として、審議会における女性の登用率が目標値よりも大幅に少ない場合などは、皆様からもっと配慮すべきなどの意見をいただくことになるイメージである。

ご意見が出た後の対応は市が行うため、これも参考として申し上げるが、例えば、先ほどのような意見が出た場合は、総務課とその事業を所管している人権・男女共同参画課と連携を図りながら、今後の女性の積極的登用について、庁内に改めて通知するなどの対応をしていくこととなる。

第33条（外部監査制度）

第33条の外部監査に対し、現在の監査委員による監査を内部監査と呼ぶが、外部監査制度は、内部監査が機能しなくなった時のための予防線的制度である。条文に「別に条例で定める。」という文言はないが、外部監査制度を導入するためには地方自治法の定めにより条例の制定が必要になっている。

これに関しては、「栃木市個別外部監査契約に基づく監査に関する条例」が制定されており、本年4月1日から施行されている状況にある。

第44条（市民会議）

第44条は、まさに、市民会議についてのことである。

第5項において、必要な事項は別に定めるとある。解説のところでは、「栃木市市民会議設置条例（仮）」となっているが、栃木市市民会議条例が制定されて皆様が位置付けられている。

第1回目の会議でもご説明したが、第44条の第3項のところは、市民会議は、自治基本条例の進行状況等及び条例の改善に関する事項を担えば良い位置付けであるが、市長のマニフェストである市民フォーラムの機能も入っているので、総合計画が位置づけられたり、さらに市政の重要な部分についてもこの会議に諮るという位置付けになっている。

第45条（条例の見直し）

第45条の条例の見直しについては、条例の施行から5年を越えない内に見直し作業を行うので、皆さんの任期を考えて4年を目安に見直し作業を行いたい。

また、附則についてだが、この条例の施行に伴い整備が必要な条例等は、施行の日から3年を越えない範囲で制定することとなっているので、平成27年10月にならないうちに制定するよう進めて参りたい。

質疑応答

委員：P11の地域自治については、第14条と附則によって規定されているとの説明があった。さらに、今、新たな地域自治制度についてのパブリックコメントを行っているとの説明があった。これについて市民会議に提示することはない

のか。

事務局：もちろんご意見をいただく可能性があるものと考えている。ただし、市民会議がきちんと機能するのを待って、このような制度の制定を遅らせることは事務局では考えていない。条例にも規定されているので、対象であると考えらるがご理解をいただきたい。

委員：パブリックコメントの期間が、12月20日までだが、素案に対するものなのか。それとも今回のパブリックコメントで決定されてしまうものなのか。もし、決定されてしまうものであると、市民会議に意見を求めるということはないと理解をして良いのか。

事務局：今後、ご相談をさせていただきたいが、少なくとも進行状況を考えると市民会議で意見をいただくというような時間は厳しいと考える。

委員：2点ほど質問がある。一つ目は、先ほど説明の中で、自治の基本原則が5項目あって、最初の人権尊重の原則、自然との共生の原則に関しては、市政に係るよりも人本来のものだとの説明があったが、長い間議論して決めてきた事であるから、この条文はそのまま素直に受け取っていただきたいことであり、そこに偏見が生じないようにしていただきたいと感じた。人権尊重の原則、自然との共生の原則については、いずれも市政に係ることそのものだと思う。特に、自然との共生の原則は、例えば、藤岡地区のラムサール条約に制定されて、正に自然との共生が大切な時期である。個人の云々ではなくて、解説を客観的にしていただきたいというお願いである。そのように誤解をされるとまずいということである。

二つ目は、条例を別に定めるというもので、各項目で、既に定まっているもの、これから定めるものがあると思うが、自治基本条例が出来た時点で既にある条例について、その整合性はどのように確認したのか。特に、市議会の基本条例が平成23年にできた。そのように、早々とできるということが、冒頭に説明のあった自治基本の憲法であると要になるものであると前文で述べられたように前後するという事は、本当に良いのか、あるいは、内容が条文で定められたものと条例が整合しているかどうか、そのへんはどのように検証したのか。

事務局：一つ目の自治の基本原則については、主観的な説明が入り誤解を招く説明であったことは、お許しいただきたいと思う。

それから、二つ目の既存の条例等との整合であるが、特に検証等はしていない。今後、していくものと考えている。

委員：それらが、この市民会議のひとつの課題の対象になるようなことになるのか。

事務局：対象の範疇に入っていると考えている。皆様と相談しながら進めたい。

委員：自治基本条例を読んでの疑問であるが、とても平仮名が多いとの印象を受けた。「私たち」の「わたし」とか、「まち」とか色々なところに平仮名がある。

市の自治の最高規範という形でこの条例があるのならば、もう少し荘厳というか大人が読むべき文章になっていても良いと思ったが、あえてこの様に平仮名を使っているということならその理由を教えていただきたい。

事務局：平仮名を使った理由とすれば、より分かりやすく若い方にも理解できるように配慮したものと考えている。

会長：「まちづくり」という言葉に関しては、「町」「街」など、全体で3通りの表記がある。それぞれ少しずつ内容が異なっており、一番広い意味として使う場合は、平仮名で表記することが、学問的な意味合いでも一般化している。必ずしも平仮名だから、意味の薄い、表面的なということではない。まちづくりに関しては、この平仮名標記が一般化していると認識している。

事務局：自治基本条例を策定する市民会議の議論の中で、とにかく市民の為の条例なので、分かりやすい平易な言葉をなるべく使おうという議論があった。このようなことを基本に、提言をいただき、このような考えを尊重したうえで、最終的な条例案を作った。パブリックコメントにかけた際も、もっと簡単な分かりやすい条文にして欲しいとの意見もあったが、条例である以上、法制上の一定のルールは守らなくてはならないこともあり、別途、解説書を作ることで更に分かりやすくしようと対応している。確かに、硬い言葉も必要な条例もあると思うが、まちづくりの指針となるようなルールを定めていく市民の皆さんの条例という気持ちを込めた内容、言葉遣いを心がけたということをご理解いただきたい。

副会長：平仮名が多く使われるのは、現在の義務教育でも同様である。できるだけ分かりやすくということで、文科省の推奨している教科書も平仮名が多くなっている。

会長：他に質問、意見があれば、後日、事務局に連絡願いたい。その回答と今日の議事録案を併せて皆さまにお送りする。お手間を取らせるが、何かあれば文書等で連絡をしていただきたい。

2) 栃木市総合計画について・・・資料（栃木市総合計画）

資料に基づき事務局説明

事務局：本市においては1市3町及びまた西方町との合併を経て、新たにまちづくりがスタートした。社会環境や都市構造の変化に対応し、震災の経験を踏まえた防災への配慮、そして新市として一日も早い一体感の醸成を目指したまちづくりを実践するための基本方針を示すため、総合計画の策定が進められてきた。

一方、地方自治法の改正に伴い、法による総合計画の策定義務や議会への付議義務はなくなったが、総合的かつ計画的な市政運営を行うため、本市の最高規範である自治基本条例に基づき、総合計画を策定し、また基本構想と基本計画の部分については議会の付議が求められている。

総合計画は3層構造になっており、計画期間を平成25年から34年の10年間とする、いわゆる政策にあたる基本構想と、計画期間を平成25年から29年を前期の5年間とするいわゆる施策にあたる基本計画、さらに計画期間を2年とし、毎年ローリングにより策定を行う実施計画により構成されており、実施計画の中で、直近の財政状況を踏まえて実施する事業の選択をすることで、毎年予算編成が行われている。

また、各所管部が策定する個別計画は総合計画の基本計画や実施計画の部分とリンクさせている。

この計画を作るにあたっては、策定懇談会を設置させていただいた。さらに地域協議会、地域の姿策定委員会にて、地域別の計画を策定していただいた。

また住民の方へのアンケート、パブリックコメントの実施したほか、市内小学校中学校へ作文や絵画の募集を行い、将来を担う子供達にも計画の策定に参画していただいた。

また、市役所内では最終的な意思決定機関を政策会議とし、その素案を検討する政策調整会議、加えて各部会と研究班によって詳細な議論を行ったほか、関係課による連携した事務局にて、全体の進行調整を行った。

総合計画は自治基本条例ならびに合併時に作成した新市まちづくり計画を踏まえて策定し、この総合計画の基本構想と基本計画については、市議会の議決を得ている。

総合計画の策定にあたっては策定懇談会の委員の方にご尽力いただき、全体の構成から、文章の表現、また考え方に至るまで、熱心な議論をいただいた。

計画書を構成順に説明させていただく。

序論では、新市の姿として、様々なデータ、推計をもとに、整理を行いながら、新市の姿を示している。このような新市の姿や市民アンケートの結果を新市における課題と位置付け、基本構想の策定を行った。

基本構想の重要な部分として、『“自然”“歴史”“文化”が息づき“みんな”

が笑顔のあったか栃木市』を10年後の都市像として据えた。この都市像については市民へのアンケートにより得られた結果や、新市まちづくり計画における将来都市像等を踏まえて決定した。また、キャッチフレーズとして『来て・観て・住んであったか“とちぎ”』を制定した。

また、今後の土地利用構想や、今後の人口統計をもとに、定住人口の単純な増加は見込みにくいことから、定住人口と交流人口を併せて、まちづくり人口として、目標値を設定した。

本計画の特徴的な点として、“3つの姿”というものが挙げられる。市民生活の姿では、ライフステージに応じて、市内のどこにいても平等に享受できる行政サービスを示している。次に地域の姿では、各地域ごとの将来像を示したものとなっている。3つ目は、新たな市のまちづくりを進める仕組みや協働のあり方をまとめた、市民活躍の姿である。

このような将来像や3つの姿を受けて、本市におけるまちづくりの体系が示されている。

総合計画の実施においては、縦割の組織によるものではなく、アンケートから得られた3つのキーワード、“いのち”“ちから”“たから”をもって、各事務事業について組織横断的に取り組み、合理化・相乗効果を図る。

将来都市像を実現するために、基本施策、単位施策、事務事業が体系化されている。加えて事業毎に目標値が設定されており、この目標値が達成されることで、上位の施策が達成され、基本方針・将来の都市像の実現に結びついていくというようになっている。

目標値の設定にあたっては、縦割の課ではなく、組織横断的な取り組みで行い、将来像達成に向けて効率化を図るという視点のもと設定をしている。しかし、総合計画が外部委託ではない手作りのものであり、また合併後初めて策定されるものであることから、過去の実績を踏まえて目標を設定することが困難であり、またこれを検証する仕組みが現在は無い状態である。

この部分を担うのがまさに行政評価ではないかと考えている。今後この市民会議において行政評価の一部をお願いすることになる。

市職員がまず、各事務事業について内部評価を行い、それに基づき単位施策評価・基本施策の内部評価を行う。本来ならば基本計画は5年間の計画であるが、毎年の進捗管理を行っていきたいと考えている。

皆様には外部評価ということで、職員による内部評価の後に、作成された単位施策評価表・基本施策評価表についてコメントをいただくというのが今の所の考えである。グループ分けやワークショップの手法を取り入れる等、いくつか手法が考えられるが、実際の作業の進め方については、今後ご相談をさせていただきたいと思う。

続いて行政改革大綱と財政自立計画についてご説明させていただく。

この行政改革大綱、財政自立計画は、本市が将来にわたり持続可能で安定的な行財政運営を行うため策定するものであり、総合計画の推進を下支えするものであり、本市の課題に対応するため行政改革を進めていくというものである。

平成25年から29年の5年間を計画期間とし、健全な財政基盤の確立、協働と参画の推進、効率的な行政運営、施設・資産の管理・活用の4つをその柱として、各取り組みを行う。

計画を立て、実行し、検証し、改善するというPDCAサイクルにより、各取り組みの検証を行っていくというものであるが、行財政改革の推進にあたっては、市民会議においても行政改革大綱・財政自立計画の進捗に関しても、その検証にご協力をお願いしたいと考えている。

質疑応答

委員：外部評価を実施するにあたっては、職員による内部評価の結果を参考に進めることになると思うが、内容についての疑問箇所についての議論はどのように行うのか。先程文書で質問を行っても良いという話があったが、そのように行うのか。また、2ヶ月に1回程度の会議の開催状況ではどのくらい議論が進むのか。あまり立ち入った評価はしなくてよい、というのではこの市民会議の意味がないのではないか。一つは外部評価を行うペースについて、もう一つはいつどこでどのように実施するのか、教えていただきたい。

事務局：行政評価の内部評価については、職員説明会を終えたところである。外部評価の実施方法については、次回の市民会議で詳細をご説明したうえで決定していきたいと思うが、現時点ではいくつかの少人数のグループを作り、基本施策についてそれぞれ受け持っていて、職員のうち市役所各部を担当する政策推進員を交えて、内容に関して皆様の疑問にお答えできる体制でもって、職員と一緒に評価を作り上げていただければと考えている。その結果を全体会議に諮り、承認を得る予定である。毎年度行っていただくのは5年目までは進捗管理ということで、毎年度実施状況の改善点を見直して、5年後の本評価に向けて市民会議の皆様と共に完成に向けていきたい。詳細な進め方については次回以降案を示す予定だが、スケジュール案としては、職員によって内部評価が終わるのが6月から7月を予定しており、皆様には7月下旬から8月にかけて、集中的にグループごとに評価を行っていただくことを考えている。

委員：市民会議で、どのような観点でどこをやってほしいといったコンセプト、市民会議の持つべき課題、期待しているもの等を示してほしい。スケジュールや評価の仕方などの How to の話ではなくて、What to do のところもきちんと示していただいて、皆さんが一致して同じ方向に向かっていけるようにしていただきたい。

会 長：少し誤解を生む表現かもしれないが、単なる手先として使われるのではなく、主体的に取り組めるような形で、事務局では事前準備をやっていただきたいという趣旨かと思うが、どうか。

事務局：理解しました。ご意見を踏まえたうえで、学識の先生方にもご相談しながらすすめてまいりたい。

委 員：業務を数値目標として職員が努力していくというのは見えやすく理解しやすいが、市民にもそれが浸透して、協力して数値が改善されていくように、行政のみでなく、市民にも内容がうまく伝わっていくようお願いしたい。年代、能力差があると思うが、深く浸透していくために配慮していただければ、素晴らしい街になるのでは。

事務局：やはり総合計画の策定懇談会でも、委員の方から同じような意見をいただいた。今回総合計画を手作りにて進めるにあたり、他自治体の例を研究・分析してきたが、ある自治体では、市の役割・市民の役割・企業の役割といったように定めている所もあった。今回この基本計画については5年間の取組となるが、次の計画策定の際には、そういった事例も参考に、市民の皆様についても計画策定に関わっているとうことで、浸透を図っていきたいと思っているので、その際は委員の皆様にご意見をいただきたいと思っているのでよろしくお願いしたい。

5 閉会