

# 【キックオフ・フォーラム要旨】

(1) 主催者挨拶：市民会議 薄議長

※別紙「まちづくり市民会議のこれまでの取り組みについて」参照

(2) 基調講演（以下辻山氏作成レジメの即して記載）

演題：市民が担う自治－わがまちの憲法を考える

講師：（公財）地方自治総合研究所 辻山所長

全国の条例制定事例をみると、首長がつくることを表明して市民を参加させてつくることが殆どであり、市民発意でつくろうという会津若松市の取組は珍しい。

（以下、辻山氏作成レジメに同氏講演要旨を追記）

## A. まちは誰のものか

1. はじめは自分たちの「ちから」で治めた

①「ちから」＝家族の協力＋近隣住民の互助＋コミュニティの共同作業

②「治める」ためのルール（村極め・村掟＝秩序と慣習）罰を含む

・明治7年の調査では、全国に約8万の村（集落）があり、各々自治で治めていた。

・集落の日常生活の成り立ち・運営

①家族の協力

②近隣の互助：労働力の交換

③共同作業：公共財の管理 皆で労働力を持ち寄って解決／労働力の提供

⇒③について全世帯参加の「寄合（近代の議会に当たる）」で物事を「段取り」、和を保つために「掟」を作った。

2. 住民の「ちから」が弱まって自治政府をつくることに

自治政府＝村寄合と雇傭人

共同作業を代わってやってもらう

・近代に入り働きに出る者が多くなり、寄合や共同作業の欠席者が増えてきた。

⇒寄合が人を雇い入れ（自治政府）、村の共同作業を代替してやってもらうことに。作業内容、期間、予算などは寄合で決定。

## B. 政府が治めた時代（市民の手を離れていく）

3. 近代国家の自治体政府として地域から切り離された

①自治体政府＝国の地方行政機関

②住民＝統治されるもの

・明治政府の構成

国－府県（明治4年廃藩置県）－市町村（明治21年市制・町村制）

当時あった7～8万の集落が明治の大合併により1万5千ほどの市町村に統合

された。市町村内の旧集落は今日町内会として残存。

⇒集落（村）が政府部門とコミュニティ部門に分化し、コミュニティの要望は政治が媒介する仕組みに移行。

#### 4. 戦後「政府の時代」のもとでの自治体政府と市民

①ナショナル・ミニマム行政－拡がる政府の政策

②自治体政府－住民本位行政（サービス）・行政の力に依存する生活

- ・以前は住民世帯でやっていたこと（育児・介護等）が政府の仕事になっていった。  
⇒「住民はサービスの受け手」としての位置づけが定着。
- ・住民要望を実現するにはお金（税金）がかかるが、足りない場合は政府が借金するということが繰り返され、住民要望に応じてきた。  
⇒政府が多くの仕事を抱え込みすぎて維持することが限界に。

#### 5. 政府がまかなくなってきた社会運営が限界に

①雇用と家族のゆらぎ（高齢化・単身・夫婦のみ世帯）子育て・介護

②都市化と地域力の低下（コミュニティの必要性がいま）

③政策資源の枯渇（財政）

④いじめや登校不安、自殺、ホームレス、ごみ屋敷、空き家 etc

－社会をどう運営するか－地域で決める（地方分権改革）

- ・対応として1980年代の臨時行政調査会をはじめとした大行政改革を敢行。
- ・小泉政権下において公共事業の削減や「地域のことは地域で」を理由として地方分権を推進。
- ・政策資源である金・人材（職員）・公権力が枯渇してきており、特に財政（金）の枯渇が顕著。
- ・昨今、人と触れ合わない・触れ合えない高齢者が多くなってきている。また孤独死数が増えてきている。国（厚労省）では豊かな老後を設計するために都会の高齢者を地方へ移すことが議論されている。高齢者をその地域で支える力を高めることも必要。
- ・行政や近所の目が行き届かない課題が多くなってきており、行政で全てを解決していくことは難しい。  
⇒地域が持続できる条件を自ら生み出していく必要。

#### C. もういちど住民の「ちから」を持ち寄って（バトンタッチ）

住民が「まちを治める」－役割分担・ルール

- ・自治政府をつくっている「主権者住民」として（税を負担しサービスを受ける、参加する）
- ・連帯し活動する「公共住民」として（協働し、まちづくりを）
- ・地域で生活する「生活者住民」として（コミュニティ活動）

- ・主権者、主人公である政府を生み出した住民がもう一度責任者となってまちを設計することを宣言する（条例をつくる）ことが必要。
- ・自治政府が従来担っていた公的領域は財政的な理由により縮小してきている。また私的領域においては個人では解決できない社会的支援が必要になる領域が拡

大してきている。そうした領域を公共市民（公共を担う市民達）で担ったり、あるいは自治政府とNPOの協働により担うことが必要となってきたが、どうやって連帯するかが課題であり、連帯のルール化は中々難しい。長野県K市では市民が必ず住所地の区（自治会）に属して活動しなければならない旨条例で規定して連帯を促しているが、市民的自由の問題とぶつかる可能性がある。

- ・主権者である市民にはうまく政府を動かしていく責任がある。動かすルールには例えば情報公開を求めることや意見を表明すること、様々な行政の会議に参加する権利などを盛り込む必要。

#### D. 自分たちの手でまちを治めるルール（憲法）をつくる

- ・ 行政の目標 ・ 議会の使命 ・ 市民の権利と義務
- ・ 自分たちの政府をうまく動かす手段と手続き
- ・ 市民が担う領域

#### おわりに—誰かにまかせて暮らすまちよりも

自治体政府のよしあしに責任を持つ市民  
孫子の世代に誇れるまちを残す  
ルール（憲法）を作りっぱなしにしないために

### （3）パネルディカッション

- コーディネーター：（公財）地方自治総合研究所 辻山所長
- パネリスト：上越市 自治・地域振興課 塚田課長  
市民会議 薄議長  
市民会議 高橋（壯）委員

辻山）まずパネリストそれぞれの取組について伺いたい。特に上越市塚田氏には上越市の自治基本条例制定の取組経過を含め説明願いたい。

塚田）自身の所属である自治・地域振興課では、条例に基づき地域自治区（地域協議会）の運営を担っている。また、合併により市域の7割が中山間地域となり、そうした地域を中心に過疎・高齢化への対応も行っている。

平成17年1月に周辺の13町村を編入合併し新上越市が船出した。この合併協議の中で21世紀における自治体の再編成と位置づけ、新たな時代に合った市のかたちをつくっていくこととし、住民自治を推進していく必要性を踏まえ、合併前から速やかに条例を制定する旨合併協議会から市長へ提言があったところであり、合併後即、制定に向け体制整備・作業を始めた。具体的には、公募市民43名・市職員29名の合計72名で構成する「みんなで作る自治基本条例市民会議」を設置し、約2年10か月にわたり68回の会議を開催し制定に向け議論を重ねた。19年11月に議論の成果が提言書（条例案）として市長へ提出され、市内の全世帯へ配布、パブリックコメントを行った上で市内16会場で市民の意見を伺う機会を設け意見交換を行い、20年4月1日施行とな

った経過にある。

5年毎に社会経済情勢の変化を踏まえ見直す旨の規定があり、24年がその年にあたっていたところから、公募市民により検証する場を設けたが、市民からは見直す必要がないのではといった意見であったが、議会から他市の事例を踏まえ出資法人に係る規定を入れるべきとの意見があり、25年9月議会において議員発議で条例改正が提案・可決された。これからも社会経済情勢の変化を踏まえ必要に応じて見直すことが必要であると考えている。

辻山) 見直し検証メンバーに旧13町村からの参画市民はいたのか？

塚田) 旧13町村からの参画者がいた状況であった。

辻山) 上越市は地域協議会にみられるように地域自治を進めている数少ない自治体でもあり、後程話を伺っていきたい。

薄) 自身の所属する会津青年会議所は20~40才の若手経営者が主に会員となりまちづくりや自己研鑽につながる事業を行っており、例えば会津絵ろうそくまつりやわんぱく相撲、磐梯山登山などまちの活性化につながる事業を企画立案・実施している。

高橋) 昨年4月に立ち寄った公共施設でまちづくり市民学習会の案内を見てまちづくりについて学んでみたいと思ったのが参画動機である。現在までいろいろと学んできたつもりであるが、まちづくりとは何か？自治基本条例とは何か？まだ胸を張って説明できない。まだ学んでいる途上であり、本日は市民の立場で話をしていきたい。

現在北会津町水季の里に住んでいる。111世帯367名が住んでおり、14歳以下が116名、15~29歳が27名、30~44歳が129名、45~59歳が44名、60歳以上が51名の構成となっている。

平成19年から町内会がスタートしたが、まだまだ地域課題が山積している状況。「水季の里友の会」を立ち上げ、月1回昼食を共にし、情報交換や知り合う機会を設けている。また友の会が発起人となり緑化愛護会を立ち上げたところであり、少しでも住民の輪が広がり、住民がお互いに知り合ってまちづくりをしていければと考えている。

辻山) 地域のまちづくりに相当着手していると思う。

高橋) まだまだこれからといったところ。

辻山) 子供の数が相当多いと感じる。今後、子供達がまちづくりに携われるようにできればと思う。

辻山) 市全体でも自身の地域でもいいが、何がこれからの課題であると感じているのか？

塚田) 条例制定から5年経った現在の課題について述べたい。合併を契機とした新しい仕組みとして条例を制定したわけだが、合併協議の中では、旧市住民の合併への意識が高く無かったように感じる一方、編入される町村は議会・首長・役場が無くなるということで自分達の地域が取り残されるのではないか

といった危機意識があったように感じる。合併への意識を高めるため、国の議論を待たずに地域自治区を設けることを構想し、その流れの中で条例制定について検討することとなった経過にある。合併前の旧市人口の約 15 万人（合併後は約 20 万人）の自治意識をいかに高めていくかが課題と感じている。

今年は総合計画の改定時期ということもあり、どのくらい条例が認知されているか、今年 1 月に合わせてアンケートを行ったが、よく知っているが 0.1%、知っているが 11%という結果であり、かなり衝撃的な結果であった。職員には身近だが、市民にはあまり意識されていないということが浮き彫りになった。

地域協議会委員の選任については、定員内であれば手を挙げた方全員が委員になっている。現行では応募者が少なく定員割れしており、制定時の盛り上がりが見失われてきている。合併直後は定員を超える応募があった。住民自治の意識をいかに高いところで留めていけるかが課題であると認識している。また、まちづくりを担う人材が不足していることも課題である。地域活動を担う人材がいつも同じ面々でかつ高齢化が進んでいる。地域協議会の構成も 60 歳以上が 75%を超えており、平均 62.9 歳で 80 代もいる。多様な意見を聴く制度だが、意図したところと違ってきている。条例というルールを作ったが、それを実行する体制が整わないと機能していかないと感じている。

辻山) 地域協議会のような地域の集まりにおいては、男性でかつ高齢者が多くなる傾向にある。どうやって乗り越えていくかが課題であり、若い人をどう取り込んでいくのか工夫が必要。意識を変えていくのは時間がかかる。まちづくりへの人々の関わり方をどう設計していくのか、その難しさを感じる。

薄 ) 市民会議でのグループワークでも意見として出てきたが、若者の流出が課題と認識している。高校までは本市にいて、大学進学で都市部に行きそのまま就職のパターンとなっているのではないかと。戻りたくても就職先がなかったり、給料が低かったりすることが要因。会津大学があるが地元で就職先がなく、都市部へ就職している現況である。そうしたことが後継者不足・高齢化につながっている。

また、残っている若者はまちづくりへの関心が低く、他人任せとなっているのではないかと。こうしたことを解決するために、会津青年会議所は絵ろうそくまつり等、自分の地域を好きになってもらえるような取組を展開している。地域資源を見つめ直し、「地元もすてたもんじゃない」といった再認識につながるのではと思っている。他にも何かやれることはないかと模索している。

辻山) 地域資源への認識を高めるために、子供を対象にしたりしているのか？

薄 ) 事業によって対象は様々。地域の歴史・伝統に触れる機会の創出を意識して事業を企画立案している。

辻山) 元岩手県知事の増田氏主宰の日本創生会議人口減少問題検討分科会が出した報告書では、日本の自治体中 500 以上が無くなってしまおうという試算が出された。理由としては若い女性が都会に出てしまうのだが、都会は子供を産み育てる環境になく、子供を産まなくなり（例：東京都心区の合計特殊出生率

は0.48人)、結果的に地方を枯渇させる流れとなる。

例えば農業分野においては全中の支配力を無くしてしまい、地方独自の政策をつくれるようにしようと考えられている。力が無くなってきている地方政府に様々な団体が参画し新しい産業・プロジェクトを含めた地域の持続性を検討するような組織を立ち上げられるような仕組みが必要ではと考える。

高橋) 地域の課題は多く、解決はこれからである。

まず、集会所が無く、地域づくりの拠点が無い状況になっている。いつできるかも分からない。そのうち子供がいなくなってしまう。作るなら今しかない。

水季の里は人口も多くなって、車も多くなった。付随して交通事故も増えたが、標識の設置が進んでいない。防災対策も十分ではない。話し合う場所もなく、議論する機会を得られない。

地域のリーダーが不足している。人材育成が急務と考えている。水季の里友の会が主体となって人材の発掘も合わせ活性化を図っている。仕事をリタイアしてすぐの方々にまちづくりの舵取り役を担ってほしい。

全市的な課題にもなるが、地域のつながりが希薄化してきている。市民の共同作業が減ってきている。助け合える環境づくりが急務。

若者の減少も顕著。住みにくい環境や働く場が無い、買い物・遊びの場が少ない、映画館も無いといったことが原因で、郡山や仙台、東京に行って用を済ませている現況である。

子育て環境や高齢者が住みやすい環境の整備も必要と考えている。

辻山) まちの未来を語れる仲間ができたとき、自分達の考えを行政の中へインプットしていくことが重要。条例の中に盛り込まれていればそれを使って取組をすすめてことが可能になってくるのではないか。

#### 【質疑応答】

参加者) 北会津地域づくり委員会で活動しているが、何から手をつけていいか悩んでいる。上越市の先駆的な取組を参考にしつつも、真似ではなく独自の地域づくりが必要と考えている。北会津は農家が主であり、多くが自分の田畑のことばかりを考え、まちのことは人任せとなっており、少数者に役割が集中してしまっている現況。地域づくりにはひとづくりが重要であるが難しいものと感じている。どうしたらつくっていただけるのか？

辻山) 一定の者に役割が集中しているものを分散させるのは中々難しいもの。若いときからまちづくりに対する意識を育てていく、称え合う仲間をつくっていくことが重要。

参加者) 地域の小さな集団だと何をするにも難しい。行政との協働が必要と考えるが、行政側の考えが固い印象がある。行政の考え方が柔軟でないと協働が進まないのではないか。行政と市民が話し合う場がもっと必要と考える。行政には少数意見を受け止めてほしい。

塚田) 行政との協働の必要性を感じているのなら、条例にそうした条文を盛り込め

ばいい。ただ、行政の支援が必要かどうか十分に精査したり、まずは自らがやってみることが大事。どの自治体も財政が厳しい。まずは自らができるところからやってみることが重要。

参加者) 上越市の条例づくりについて、市民会議で条文までつくって市長へ提言したのか、あるいは考え方のみ提言したのか教示願いたい。

約3年間かけて条例をつくって認知が低いことの中に住民参加を促すヒントがあるのではないか？

社会経済や産業経済の進展と人口減少の関係性について伺いたい。

塚田) 条例案のたたき台を行政側の検討委員会（庁内関係課副課長と係長で構成）と法制執務所管部署の連携により作成し、市民会議に提案して検討頂いた。議会も特別委員会をつくり条例案について市民会議代表と議論し、19年11月に市長へ提言といった流れであった。

条例の認知度は低い。行政のPR不足が主であるが、合併時の旧市・旧町村の意識の差異も根底にある。議論の場を設けても同じ人の参加となってしまうっていて、中々広がりがない。どう対処していいか答えが見つからない。

現市長が28の地域自治区へ地域の活動資金として総額2億円を配分している。地域からの提案を地域の委員が審査し採択事業を決めている。やりがいをつくり、自治の意識の芽生えに一定程度寄与しているものと考えている。

辻山) 公共サービスのあり方は社会情勢の変化に伴って変化する。例えば、核家族化により育児行政が公共の中で大きなウエイトを占めてきている。何を政府に担わせるのか、住民が主権者として関わって決めていかなければならない。また、公共性を認定するのは議会であるが、選挙権は住民が持って議会をコントロールしている。議会が財政的問題で認定不可とした場合は、住民が手を結んで担っていかなければならない。

人口減少問題について、地方制度調査会の答申によると、集落は無くならないうが、日本中で広く薄く暮らす形態となると予想されている。中心都市が周辺の薄くなった自治体（町村）の面倒をみるといった広域連携（例えば施設の共同利用）の形態になる。面倒をみてもらう町村が今後増加すると思われる。そうした状況を踏まえ、参加・自治といった住民のまちづくりへの関わりを考えていかなければいけない。

以上