

「とちぎ自治基本条例（仮称）」検討のための論点及び論点に対する考え方の整理（案）

論点及び論点に対する考え方	備考
<p>1 自治基本条例制定の必要性について</p> <p>栃木県はどのような自治基本条例の制定を目指すべきか？</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・県がつくる自治基本条例は、県と住民との距離も遠く、県が行う仕事の性質からしてもシンボリックなものでいい。余りにも住民自治にウエイトを置いた条例を目指す県の有様自体も否定することになる。（第1回懇談会）</li> <li>・県は基礎自治体である市町村が集まって広域自治体を形成しているため、県が自治基本条例をつくるとなると国連憲章に近いものになる。（第1回懇談会）</li> <li>・行政基本条例にすると県民参加、議会等の規定がなく、協働も謳われないことになるが、今後の県と県民のあり方を規定する観点から考えると、それでは意味がない。（第1回懇談会）</li> <li>・制定するのであれば、現在地方自治法に規定されていないたとえば協働などがきちんと規定できるものでなければならない。（第1回懇談会）</li> <li>・条例を制定することによって新しい考え、ルールを考え出せなければ意味がない。</li> <li>・行政内部だけの規範となるものでは意味がない。（第1回懇談会）</li> <li>・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することだけが定められる条例であればいいのではないか。（第2回懇談会）</li> <li>・まず、市町村が自治基本条例を制定すべきであり、県は市町村で規定できないものや広域的なものについてのみ規定すべき。（第2回懇談会）</li> </ul> <p>自治基本条例を制定することにどのような意義があるのか？</p> <p>（積極的）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地方分権時代の自治体にとって、自己決定・自己責任の柱となるものが必要である。</li> <li>・住民自治を根付かせるための取組として必要である。（第1回懇談会）</li> <li>・時代変化が激しい時だからこそ、普遍的な事項については、条例できちんと確認しておく必要がある。（第2回懇談会）</li> <li>・自治体の存在意義やアイデンティティを示すものが必要である。（第2回懇談会）</li> <li>・市町村でカバーできない項目を規定する等、市町村をバックアップする条例が必要である。（第2回懇談会）</li> </ul> <p>（消極的）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・条例が制定されることにより、何か実効性が上がるのか疑問だ。（第1回懇談会）</li> <li>・現在、地方自治制度全体の将来像が見えてこない中で条例をつくる必要はない。（第1回懇談会）</li> <li>・住民に直接触れる機会のあまりない県に必要な。（第1回懇談会）</li> <li>・住民の行政に対する熟成度の問題がある。（第1回懇談会）</li> </ul>	<p>（今後の検討方向性）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・条例の必要性の議論をどのように進めるか検討する必要がある。</li> <li>様々な議論があることを考慮し、当面は、条例に規定すべき内容を幅広く検討することにより条例の必要性の議論を深めていく必要がある。</li> <li>・自治の現状（国、県、市町村、県民）を明らかにしながら条例化の必要性を議論する必要がある。</li> <li>・地方自治制度の今後の行方を踏まえて議論する必要がある。</li> </ul>

- ・住民自治の意識を高めるといったことのみが、制定の目的となるなら、意味がない。費用対効果も考えなければならない。(第1回懇談会)
- ・住民自治を突き詰めると、市町村をより一層充実させるという結論になるため、県の抛り所を制定する目的で条例検討を始めても、結局は県不要論にいきつく。(第1回懇談会)
- ・道州制に移行した場合は、自治基本条例は改廃されることとなる。(第2回懇談会)
- ・県の役割は、自ら条例を制定することではなく、まず住民に近い基礎自治体である市町村が条例を制定する必要性について働きかけを行うことである。(第2回懇談会)
- ・基礎自治体である市町村に住民自治の機運やアイデンティティの発露が見られないなら県が先陣を切って条例を制定すべきではないのでは。(第2回懇談会)  
自治基本条例を制定する目的は何か？
- ・地方自治体の拠って立つべきものの正統性を自治基本条例に求めるべき。(第1回懇談会)
- ・協働を考える場合は、自治体や県民の自立がなければならず、その自立を担保するものが自治基本条例である。(第1回懇談会)
- ・国と県との関係、県と企業との関係を検討していく必要がある。(第1回懇談会)
- ・町づくり、住民自治の充実のための手段として制定する必要がある。(第1回懇談会)
- ・県が今まで定めてきた条例、規則、要綱等を統括する基本的な条例が必要である。(第2回懇談会)
- ・栃木県の進むべき方向性、方針について明確にする必要がある。(第2回懇談会)
- ・国、県、市町村という行政主体、住民や住民の団体といった新たな地域の担い手の関係を規定すべき。(第2回懇談会)
- ・立場の違う者が会って新たな価値を生み出すという協働の定義について条例できちんと定義すべき。(第2回懇談会)  
自治基本条例の構成はどのようにすべきか？
- ・議会制民主主義を前提にした条例として検討していく必要がある。(第3回懇談会)
- ・自治基本条例は、県、県民、議会等の守りごとを決めていくものであり、それぞれの役割を明確にしていくものとすべきだ。(第3回懇談会)
- ・住民自治、子どもから大人、外国人を含めた県民の位置づけ等を規定していくべきだ。(第3回懇談会)
- ・既存の条例との整合性を図る必要があるが、行政手続法等の統治規定と細部まで整合性を図ると内容の硬直化を招く。(第3回懇談会)

## 2 自治基本条例に規定する内容について

### (1) 「基本理念」に関する事項について

基本理念を自治基本条例に規定する必要性は何か？

- ・地方自治の本旨である団体自治と住民自治を、自治体の基本理念として明確に規定する必要がある。(第3回懇談会)

- ・基本理念として掲げるべきものがどの程度あるのかによる。(第4回懇談会)

自治基本条例の策定主体、誰による誰のための(誰に宛てた)条例であるとするのか？

- ・自治基本条例は、県民や行政、議会を含めた複数の当事者の合意や協定であるので主語は複数になる。(第3回懇談会)
- ・基本は県民が主体となって県に宛てた条例である。(第3回懇談会)
- ・それぞれの条文によって名宛人が別になることが考えられる。(第3回懇談会)
- ・実態からすれば、県が条例をつくるのであり、この意味から言えば、県が主体となるものである。(第3回懇談会)
- ・個別の条文を検討する過程で個別に議論すべきである。(第3回懇談会)
- ・個別の条文における主語については、「栃木」といった場合に地域を指すか県庁を指すかといったことも明確にする必要がある。(第3回懇談会)
- ・制定過程においては、出来るだけ県民の広い意見を反映したものであるべきだ。(第3回懇談会)

基本理念の性格をどのようにとらえ、どの程度の内容とするのが適切であるのか？

- ・既存の条例の理念と十分に整合性を図る必要がある。(第3回懇談会)
- ・県は県民の信託により運営され、県民はまちづくりにきちんと取り組むといった内容が規定されるべきだ。(第4回懇談会)
- ・自治の基本的な考え方を具体的に述べていくことが基本理念になるため、どのように具体的に書き込んでいくかが重要だ。(第4回懇談会)
- ・何の基本理念なのかをよく検討すべき。自治そのものの基本理念を言うのか、条例を定めるための基本理念を言うのか。(第4回懇談会)

地方自治の本旨である「住民自治」と「団体自治」の理念や原則についてどのように取り扱うべきか？

具体的には、「住民自治」「団体自治」の原則の明記や、具現化するための「住民参加」「住民の権利保障」「国や市町村との役割分担」などに関する基本的な考え方を規定する。

- ・団体自治、住民自治の原則を明記し、特に住民自治に焦点を当てるべきだ。(第3回懇談会)

(今後の検討方向性)

- ・議会制民主主義、二元代表制等、地域における民主主義の原則や制度を念頭に置きながら、本県自治のあり方や条例における規定内容について検討していく必要がある。

- ・ 県政運営の相手方は県民直接とならないため、条例は市町村に対して明示し、市町村に対する約束となるものだ。(第3回懇談会)
- ・ 県民一人ひとりの自立、県民の協働、補完性の原理を位置づけるべきだ。  
(第3回懇談会)
- ・ 住民自治と団体自治、あるいは、民主主義と自由主義、どちらの観点に重きを置きながら検討するかによって内容が変わってくる。(第4回懇談会)  
基本理念を前文として明示するのが適当か、条文として規定するのが適当か？
- ・ 前文は法規範性はないが、栃木の特徴や栃木らしさを条例に打ち出すために規定すべきだ。(第3回懇談会)
- ・ 前文に栃木県としての一体感や多様性を謳うべきだ。(第3回懇談会)
- ・ 前文に県としてのアイデンティティや愛県心といったことを謳うべきだ。  
(第3回懇談会)
- ・ 前文は、制定の背景や経過、栃木県のアイデンティティといったものが一般的に述べられる。(第4回懇談会)
- ・ 前文で条例を制定するに至った背景や決意を述べ、これに基づいて基本理念は具体的に記述される。(第4回懇談会)

(2) 「県民」に関する事項について

- 「県民」について、その定義や範囲を条例において明らかにする必要があるか？
- ・ 「県民」という言葉を定義しておく場合、一般的には、定義された県民に権利を付与し、自由を制限するとともに、義務を課すような法規性を持つ。(第4回懇談会)
- ・ 義務を課したり、権利を制限したりする場合は、対象者は限定されるため、県民の範囲は狭くなる。(第4回懇談会)
- ・ 定義規定をおく場合は、権利・義務の観点から住民そのものは狭くとらえた方がいい。  
(第4回懇談会)
- ・ 基本理念の規定内容によって県民の範囲の議論も影響を受けることになる。(第4回懇談会)
- ・ 条例の中身によって県民の範囲も変わってくる。(第4回懇談会)
- ・ 県民という言葉が主体として使われるのか、客体として使われるのかによって定義の範囲が違ってくる。(第4回懇談会)
- ・ 県民の範囲は、立法目的に沿って検討していく必要がある。(第4回懇談会)
- ・ 県民の範囲をどうとらえるかと検討するために住民投票の是非を検討するのは有効だ。(第5回懇談会)

(「県民」の定義に関する事項について)

- 県内に通勤、通学する者や、県内で活動する個人、団体などを含める必要があるか？
- ・ 滞在者や通過者を県民の範囲に加えると、いわゆる政治の信託とはならない。

(今後の検討方向性)

- ・ 定義は、法規制の意味合いを持つことを念頭に置きながら、検討する必要がある。
- ・ 自治、ガバナンスを基本にして県民の範囲を議論していく必要がある。

(第4回懇談会)

- ・条文によって含める場合もあり得る。(第4回懇談会)
- ・企業については、地域社会を構成する一員として社会的責任を有し、暮らしやすい地域社会の実現に寄与するといった規定が必要ではないか。(第4回懇談会)
- ・納税者としての事業者を何らかの形で位置づけていくべきではないか。(第4回懇談会)
- ・NPOを含めるのかどうかはよく検討する必要がある。(第4回懇談会)
- ・立法目的によって県民の範囲は違ってくるため、他条例と全て整合性を図る必要はない。(第4回懇談会)

在住外国人の取扱いについて検討する必要があるか？

- ・税金を納めている外国人も自治の担い手であるため、県民の範囲に含めるかどうか検討する必要がある。(第4回懇談会)

(「県民の権利」に関する事項について)

どのような権利を自治基本条例で保障することとするのが適切か？

- ・県民には、まちづくりに参加する権利、県政情報を得る権利を保障する必要がある。(第4回懇談会)

既存の権利は自治基本条例に規定することにより確認されることになるのか？

- ・法令で権利設定をしているものを条例で規定すると単なる確認規定になってしまう。(第4回懇談会)

規定すべき新たな権利はあるのか？

- ・県政に参加する権利が一番重要な権利である。(第4回懇談会)
- ・まちづくりの観点から参加する権利について検討する必要がある。(第4回懇談会)
- ・まちづくりへの参加など、子供の権利条約について検討する必要がある。(第5回懇談会)

県民に保障する権利を担保するための具体的な仕組みや制度を同条例で規定する必要はあるか？

- ・県民に対する個別の権利設定は、個別の条例で規定せざるを得ないのではないか。(第4回懇談会)

(住民投票制度について)

- ・住民投票の論点として、県民参加という観点から議会制民主主義と直接民主主義の関係の整理、住民のとらえ方、実施した後の効果などが考えられる。(第5回懇談会)
- ・住民投票の結果に従わない場合には説明する責任があり、その点についても規定すべき。(第5回懇談会)
- ・住民投票は議会制民主主義と真正面からぶつかるものではない。(第5回懇談会)

- ・選挙後に、大きな政策判断が必要なときに住民の意思を問う仕組みが必要だ。  
(第5回懇談会)
- ・拘束型は問題。諮問型が望ましい。(第5回懇談会)
- ・知事・議会がどれだけ拘束されるのか、正しい結果を導く制度なのか疑問。  
(第5回懇談会)
- ・便益を受ける人が賛成となると何となくそうでない人はすべて反対となる傾向がある。(第5回懇談会)
- ・県レベルは規模が大きすぎて住民投票制度を設けるには不適切では。(第5回懇談会)
- ・市レベルでは市町村合併の住民投票が主に行われるが、県レベルでは道州制なども考えられる。(第5回懇談会)
- ・選挙や議会といった法制度が完璧かどうか。一方住民が理想的に住民投票に参加する  
どうかも議論する必要がある。(第5回懇談会)
- ・県の住民投票の案件としては、県の範囲、県民に負担を及ぼすことなどが考えられる。  
(第5回懇談会)
- ・知事と議会が対立した場合の解散、リコール以外のツールとなる。(第5回懇談会)
- ・条例の対象者となる年齢は個別の事例によって変わってくる。(第5回懇談会)
- ・住民投票には費用がかかる。実施するならITの活用の検討も必要。(第5回懇談会)
- ・世論調査との関連も整理する必要がある。(第5回懇談会)
- ・住民投票の仕組みによって住民が主権者意識を持つこととなる。(第5回懇談会)
- ・住民投票を行う住民の中に法人を含めることは可能か。(第5回懇談会)
- ・法人の場合、意見を言うのはいいが、権利行使には問題がある。(第5回懇談会)

(「県民の義務、責務」に関する事項について)

権利と表裏の関係にある「県民の義務、責務」の規定は必要か？

- ・県民の義務を確認的に入れておくべきだ。(第4回懇談会)
- 県民が担うべき責任、責務などについての規定は必要か？
- ・県民には県民としての責務、法人には事業者としての責務、そして、県民参加の推  
進の範囲で、青少年や子供がまちづくりに参加する場合は、成人のサポートの義務  
といった規定が必要だ。(第4回懇談会)

(3)「県政運営」に関する事項について

自治体の行政運営に関する事項について、その基本的な考え方、それを具体化する  
仕組みや制度などを規定する必要があるか？

- ・県政とは何を指すのか検討すべき。議会、行政、県民。県政については、議会も含  
めるべき。(第5回懇談会)
- ・県政運営と公共、パブリックとの関わり及び定義が難しい。(第5回懇談会)
- ・県という地域における公共経営という視点が必要である。(第5回懇談会)

どのような基準に基づいて規定する事項を選定していくことが適切か？

- ・いろいろと項目をあげていくとお互いに整合性がとれなくなる。(第5回懇談会)

「県政運営」に関する事項の条例中の位置づけはどのようなものが適切か？

「県政運営」に関する章を立て、基本的事項、原則を明記した条文とそれぞれを具現化するための仕組みや制度などを明記した条文とで構成する方法が適切か。

(「県政運営の基本原則」について)

住民自治の充実に資する県政運営のあり方や制度、団体自治に資する県政運営のあり方や制度、県政運営に当たっての基本姿勢などについて規定する必要があるか？

- ・行政が何をやっているのかを知らせ、県民が参加することを一般原則とする。

(第5回懇談会)

- ・行政側が透明性を確保し、住民が参加することによって行政運営は住民がやっているのだという意識を持つことが必要である。(第5回懇談会)

- ・市町村を重視するのであれば、市町村が自治基本条例を制定して県はそれを尊重することになるのではないか。(第5回懇談会)

- ・県民中心は、県民のために手厚い行政サービスを展開するというイメージがある。

(第5回懇談会)

- ・県民参画、県民主体というイメージではないか。(第5回懇談会)

- ・基礎自治体間に利害が生じるときの調整が必要ではないか。(第5回懇談会)

県民の県政参加のための具体的な仕組みの一つとして、他県の一部の市町村で導入されているような「税の用途の一部を住民が選べる制度」の制度創設及び条例への規定の是非は？

- ・趣旨はいいが、コストパフォーマンスに問題がある。例えば、申告しないサラリーマンには改めて通知するなど手間がかかる。徴税コストもかかる。(第6回懇談会)

- ・県税について県民に着目させるという観点からは重要な取組である。(第6回懇談会)

- ・県税は市町村に賦課徴収してもらっているので、市町村の支援がないとできない。

(第6回懇談会)

- ・納税者に限るとすると、憲法上の問題が生じるし、非課税世帯などの声の反映の問題もある。(第6回懇談会)

- ・用途限定となると財政運営や行政運営が硬直化する。(第6回懇談会)

- ・納税者の判断と議会議決権や予算執行権との関係を整理する必要がある。

(第6回懇談会)

- ・納税者が納税する前から使い道を限定することは納税の義務に合致するのか検討する必要がある。(第6回懇談会)

- ・寄附制度の充実に資する県民の意思の反映も趣旨は同じではないか。寄附制度の拡充

を検討していくべき。(第6回懇談会)

- ・ 経常収支比率が悪化している中で、収入の一部を別枠にすることが正しいことか検討することが必要だ。(第6回懇談会)
- ・ NPO支援のためというなら、納税制度ということだけでなく、政策選択の問題になるのではないか。(第6回懇談会)
- ・ 歳入の自治の拡充という観点から、県税の一部の用途を、県民が県が示したメニューから選択する仕組みを検討することは重要だ。(第6回懇談会)

(「県行政の推進に関する事項」について)

「県行政の推進に関する事項」について規定する必要があるか？

(総合計画について)

総合計画の策定を義務づける規定を自治基本条例の中に規定する必要があるか？

- ・ 県の一番重要な政策レベルのものは議会の議決事項にすべきではないか。  
(第6回懇談会)
- ・ 重要な政策決定を行う場合は、法律の留保が必要だ。(第6回懇談会)
- ・ 計画は住民にとって重要な制約を生じさせるため、議会の議決が必要だ。  
(第6回懇談会)
- ・ 明確な手続規定を置くべきだ。(第6回懇談会)

総合計画の策定は自治基本条例が直接の根拠となり、基本理念や基本原則の尊重、遵守が求められることとなるのが適当か？

- ・ 県民参加を踏まえた上で策定するとの規定を置くことなどにより、条例に掲げられた基本理念に基づき策定すべき。(第7回懇談会)

(政策評価について)

政策評価に関する事項を自治基本条例の中に規定する必要があるか？

- ・ 行政評価は既に実施しているので、実施しなければならないという規定では意味がない。(第7回懇談会)
- ・ 評価結果を公表することを義務付ける規定を置くべき。(第7回懇談会)
- ・ 政策評価、行政評価、事業評価なのか検討すべき。(第7回懇談会)
- ・ 栃木県の独自の取組として「政策マネジメント」との規定にして、システムを公表してはどうか。(第7回懇談会)
- ・ 政策立案や予算編成に反映させなければならないといった規定が必要だ。  
(第7回懇談会)

(行政改革について)

行政改革に関する事項を自治基本条例に規定する必要があるか？

- ・ 行政改革の根拠を置くことは、自治体の自立の象徴になる。(第7回懇談会)
- ・ 今の行革は国の指針、内部の情報によって進められており、自治体が自律的に行う

ものではない。県が自主的に実施するという姿勢を示すべき。(第7回懇談会)

(財政運営について)

財政運営に関する事項を自治基本条例に規定する必要があるか？

- ・ 理念的なものばかりでなく、手法にまで踏み込んだ規定が必要。(第7回懇談会)
- ・ 財源の効率的な運用、健全な財政運営といった規定になる。(第7回懇談会)
- ・ 自主性、将来展望といった文言が必要。(第7回懇談会)
- ・ 課税自主権や財源調達の方法といった条項を入れるのは難しい。(第7回懇談会)
- ・ 自主課税権をフルに活用するといった規定ではないか。(第7回懇談会)
- ・ 基礎的財政収支を均衡させるといった表現はどうか。(第7回懇談会)

(個人情報保護について)

個人情報の保護に関する事項を自治基本条例に規定する必要があるか？

- ・ 規定すべきだが、規定する際には、災害や福祉など公的な必要がある場合には、必要な情報を提供できる点についても検討すべき。(第7回懇談会)

個人情報保護法及び栃木県個人情報保護条例との関係について整合性を図る必要があるか？

- ・ 情報の保護と公開をどのように調整していくか検討する必要がある。(第7回懇談会)
- ・ 自分の情報をコントロールする権利、情報の目的外利用についても検討すべき。  
(第7回懇談会)

(「行政関係者の義務、責務」について)

- ・ **多選禁止について、権力という観点からは知事と議員は分けて考えるべきである。**
- ・ **責務規定については、職員倫理規定や政治倫理規定との整合性を図る必要がある。**
- ・ **首長の在任期数は設けなくてもいいのではないかと。自分で決めることであり、有権者が決めることではないか。**
- ・ **行政関係者の責務は設ける必要がある。新たな公共を担う視点から職員のあり方は規定していくべき。また、政策に強く、事務処理のあり方を常に研究する職員といった理想を規定すべき。**

(その他の項目について)

- ・ コミュニティについての規定やまちづくりへの取組に関する規定についても検討すべき。(第7回懇談会)
- ・ 県民が青少年や子供の権利をサポートする役割を規定すべき。(第7回懇談会)
- ・ 県職員に関する規定、県の人材育成についての規定を検討すべき。(第7回懇談会)

(4) 「市町村や国等との関係」に関する事項について

(市町村との関係に関する事項について)

- ・ **三分の一条項は一律にできるものか疑問だ。**

- ・ 三分の一の市町村がいいと言ったことが、三分の二に影響を与えることが適切か。
- ・ 県が支援するかどうかは施策の内容次第では。県はいろいろと調整をしながら市町村への支援を決定している。自動的に決めるのでは県の調整能力を否定することとならないか。
- ・ 三分の一条項の趣旨は市町村重視であり、趣旨には賛成だが、制度は難しい。
- ・ 市町村重視は数の論理で反映ということではなく、耳を傾けるような仕組みの確保に努めるとすべきではないか。
- ・ 三分の一で縛ると、市町村への施策の強制にならないか。
- ・ 税源配分が厳しい時に、それを越えて自動的に支援できるのか。
- ・ 県から市町村への移譲とは逆に市町村から県への委託も検討すべきでは。例えば、市町村が県から権限を受けてそれを県の出先機関にやってもらうとか。
- ・ 市町村長会議や政策懇談会を制度として条例に規定すべきでは。

(他の都道府県との関係に関する事項について)

- ・ 県境の市町村の問題がある。都道府県をまたぐ市町村連携を条例に盛り込むことができるか。
- ・ 地方六団体を介して知事が国へ要望していくといったことを積極的に盛り込んでいくべきでは

(国との関係に関する事項について)

- ・ 国に対してきちんと意見を言う必要がある。国の示した方針で現場の市町村が大混乱となる。県で意見集約して国に言うべきであり、その点について規定すべき。
- ・ 県は、地方分権を進めて経済発展のモデルをつくる方向で国に意見を言うべき。