

とちぎ自治基本条例（仮称）検討懇談会

報告書

- 平成20年10月 -

目 次

| | | |
|-------------------------------|-------|------|
| はじめに | ----- | 1 p |
| 条例の基本的性格 | ----- | 2 p |
| 1 背景 | ----- | 2 p |
| 2 栃木県が自治基本条例を制定する意義 | ----- | 3 p |
| (1) 地方自治の本旨から考えた自治基本条例の必要性 | ----- | 3 p |
| (2) 新たな自治の基盤づくりの観点から考えた条例の必要性 | ----- | 4 p |
| 3 栃木県が制定すべき自治基本条例 | ----- | 5 p |
| 条例に盛り込むべき内容 | ----- | 6 p |
| 1 盛り込むべき内容 | ----- | 6 p |
| (1) 前文 | ----- | 6 p |
| (2) 定義 | ----- | 6 p |
| (3) 目的 | ----- | 6 p |
| (4) 基本理念 | ----- | 6 p |
| (5) 基本原則と制度 | ----- | 8 p |
| (6) 最高規範性 | ----- | 14 p |
| 制定の前提、その他の課題及び今後の検討方向性 | ----- | 15 p |
| 1 制定のための前提 | ----- | 15 p |
| 2 制定に向けた環境づくり及び段階的取組 | ----- | 16 p |
| 3 その他の課題について | ----- | 20 p |
| 論点のまとめ | ----- | 21 p |
| 懇談会委員名簿 | ----- | 21 p |
| 検討経過 | ----- | 22 p |
| 参考資料 | ----- | 22 p |
| 結びに | ----- | 23 p |

はじめに

当懇談会においては、平成18年10月以来、11回にわたり、栃木県における自治基本条例のあり方について議論・検討を重ねてきた。当初、我々懇談会委員に与えられた課題は、「広域自治体である県」あるいは「栃木県」における「条例の必要性」について、条例の制定ありきとせず議論・検討を重ねることであり、条例制定に向けて一定の結論を得ることであった。

懇談会では、栃木県内において、自治に携わる幅広い委員に参加いただき、栃木県における自治の現状を踏まえた議論が幅広く展開されたが、「条例の必要性」については、初回から委員間で賛否が鋭く対立した。

このため、「条例の必要性」については、規定すべき内容を検討した後に再度議論することとしたが、それにもかかわらず、各委員が問題意識を共有化しながら、検討すべき全ての項目について議論を重ねることができた。各委員の真剣かつ真摯な議論には改めて感謝したい。

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。理由として、現状で住民にとって有効な条例を制定できるのかといった意見や、地方分権改革の進展や道州制論議の高まりの中で、このような条例を制定するのは時期尚早ではないか、といった意見に明確な答えが用意できなかった、という点があげられる。また、住民に最も身近な基礎自治体である市町村がまず制定すべきだ、という意見にも耳を傾けるべき点があったとも考えている。

一方で、「まちづくり」や「新たな公共」という観点から、住民やNPO等の団体の県政への参画のルールあるいは意思の反映、その際の「子どもたち」の参加の権利についても保障すべき、など、条例制定に積極的な意義を見いだす議論も数多く交わされており、住民自治の充実について様々な観点から認識を深めることができた。

今後、栃木県が自治基本条例の制定に向け取り組んでいくためには、これらの議論を整理しながら、まずは、県民のための地方分権改革を進め、地方分権型社会に相応しい「県のかたち」を示していく必要があると考える。そして、その先に、栃木県が制定すべき「住民自治型の自治基本条例」の原型も見えてくるはずである。

本報告書は、現在の栃木県の自治の現状を踏まえながら、地方自治の本旨の実現に向けて進むべき県の方向性や検討の道筋について示したものである。今後、住民自治充実のための取組を一つ一つ積み重ねることにより、真に住民が必要とする条例の制定に向け、栃木県が着実に歩まれることを期待する。

とちぎ自治基本条例（仮称）検討懇談会座長
中村 祐司

条例の基本的性格

1 背景

平成12年4月から施行された地方分権一括法により、機関委任事務が廃止され、必置規制が緩和される等国と地方のあり方が大きく見直された。この結果、都道府県は、国から指示を受け命令を受けながら業務を行う国の地方機関から、自ら自主的・主体的に業務を行う広域自治体へと、大きくその位置づけを変えることとなった。

国と地方のあり方を見直す改革は、現在も進行中であるが、政府の地方分権改革推進委員会は、自治財政権、自治立法権、自治行政権を有する完全自治体、言わば「地方政府」の実現を目指すとの考え方を示している。

一方で、地域間格差の問題や限界集落、過疎の問題などに直面しており、各地域の住民及び自治体が自らの自治に対する危機感を持ちながら、主体的に地域のものを決定しなければならない時代にもなっている。

このような時代において、各自治体は、住民の意思に基づき、自らの判断と責任の下に地域の実情に応じた行政を推進することが不可欠であり、そのためには、それぞれの自治体が、自らのアイデンティティの明確化を図るとともに、行財政基盤の確立も含め自治体運営の自立性を高めていかなければならない。

また、住民の意思を自治体運営に反映させるためには、住民が自らの地域を自ら治めるという住民自治の原則を基本に、住民が自治体運営に積極的に参画する仕組みを充実させていく必要がある。

自治基本条例は、このような自治体運営の基本原則や手続きを住民に明らかにし、自らの自治体運営をルール化するための条例として、近年制定の必要性が高まってきている。

地域のものごとの決定に「地域に住む住民」が係わり、より良い「地域経営」を目指していくためには、住民の代表である知事や議会のみならず、自治体運営に携わる行政機関、そして住民自身も含めて、それぞれの役割を明確化し、協力していく必要がある。

そして、住民自らが主体的に参画し、運営される自治体においては、憲法に定められた地方自治の本旨に基づき、自治体運営を進めるための拠り所となる条例が必要となる。今まで個別に定めてきた条例、規則、要綱等を統括する基本的な条例が必要となる。

また、地域には、基礎自治体である「市町村」と、広域自治体である「県」が存在している。

現在、市町村合併や地方分権改革、道州制の導入を含む広域自治体改革など、地方自治制度は大きな変革期を迎えているが、住民自治の充実を念頭に置き、補完性・近接性の原則のもと、県と市町村がそれぞれの役割分担を明確化し、それぞれが地方自治の共同の担い手として、ともに連携しながら、住民にわかりやすい行政を進めてい

く必要がある。

更には、時代は、新たな自治の担い手も生み出している。基礎自治体である市町村、広域自治体である県に加え、住民やNPOをはじめとする住民の団体といった様々な自治の担い手が、協働の考え方のもと、県政運営に参画している。

このような地域における自治の担い手による新たな自治についても、基本的な考え方を整理し、県民に県政への参画を促すことにより、栃木県独自の自治体運営のあり方を提示すべき時期にもなっている。

2 栃木県が自治基本条例を制定する意義

住民が自らの地域を自ら治めるという住民自治の基本的な考え方は、運営を任せられた者（信託を受けた者）が、自治体の構成員である住民の意思を尊重しながら主体的に自治体の運営を行うということである。

そして、自治基本条例は、知事や議会、行政機関等自治体を構成する者がこのような住民自治の考え方に基づいて自治体運営を行うことを、主権者である住民と約束し、住民との信託の内容を明示するため制定されるものである。

このような考え方のもと、栃木県が自治基本条例を制定することの意義については、県が広域自治体であることによる必要性和、栃木県固有の必要性の二つの観点から検討していく必要がある。

(1) 地方自治の本旨から考えた自治基本条例の必要性

地方自治とは、地域における公共的な事務の処理は、住民に選ばれ監視を受けている機関及び組織により、住民の意思に基づいて行われることであると考え、県における行政も、このような地方自治の本旨（あり方）に基づいて行われなければならない。

住民自治と団体自治の充実

地方自治の本旨は、一般的には、団体自治と住民自治であるとされており、それぞれの自治の側面から自治基本条例を制定する理由を考えなければならない。

（住民自治）

住民自治とは、県に居住する人々（県民）が、自分たちの意思を県政に反映できる仕組みを持っていることであり、このため、憲法や地方自治法で規定されている県民の直接参政権（選挙権や各請求権）の他に、自治基本条例においては、自治体運営の意思決定に際しての参画、県民の意見反映の方法等を明確にしておく必要がある。

（団体自治）

団体自治とは、国から独立した団体（法人）が、自己責任に基づき自らの事務

を自らの組織によって行うことであり、このため、自治基本条例においては、地方自治法との整合性をとりながら、県が自治体として自ら行うべき事務や責任の範囲等を明確にしていく必要がある。

県と市町村との自治の調整（役割分担の明確化）

地域には基礎自治体である市町村と広域自治体である県が存在するため、二者の間における自治のあり方についてそれぞれの担うべき役割や業務を明確にしていくことが重要になってくる。自治基本条例において、県と市町村の役割が明確化されることにより、本県における地方自治の全体像を把握することができるようになる。

立法事実に対する県の役割、条例制定権の充実強化

法律を制定する際の社会的、経済的、政治的、科学的な事実（立法事実）は全国一律となりがちである。基礎自治体である市町村にはそれぞれ独自の立法事実があるため、法律とそれぞれの地域の実情を照らし合わせ、判断・解釈する機能が広域自治体に求められるのではないかと考える。

また、県や市町村の実情、地域特性を踏まえ、全国一律の法律との整合性を図りながら条例を制定することにより、本県における地方自治の充実を図ることができると思う。

(2) 新たな自治の基盤づくりの観点から考えた条例の必要性

地方自治を充実していくためには、地域が抱える課題について、地域の構成員自らが取り組み、解決する仕組みを充実・強化していく必要がある。その際に、県や市町村という行政機関だけでなく、住民自治の主体である県民や民間企業等がどのように係わるのか、公共という分野とは何かといったことについても十分に検討していく必要がある。

また、従来、県や市町村が実施してきた業務についても、官が実施すべきなのか、民が実施すべきなのか十分に検討する必要がある。

今後、県、市町村、NPO等地域における各活動主体がそれぞれ連携・協力するとともに、地方自治を誰がどのように担うことが住民自治の充実に寄与し、住民にとってより効率的かつ効果的でより福祉の向上につながるのか、検討していく必要がある。

自治基本条例は、このような新たな自治の様々な担い手や、その役割及びお互いの関係が規定されることにより、新たな自治の基盤づくりに向けた羅針盤となることができる。

3 栃木県が制定すべき自治基本条例

平成18年6月に公表した「とちぎ自治基本条例（仮称）に関する研究会」の報告書においては、条例の分類として、理念中心型、行政指針型、住民自治型の3つの類型が示されている。

本懇談会においては、上記のような背景や制定の意義に関する考察に基づいて、栃木県としては、以下のような性質を持つ「住民自治型の自治基本条例」を制定すべきであると考えます。

(1) 地方自治の本旨（住民自治及び団体自治の原則）を踏まえた条例

地域のものは、地域の住民が決定し、実施することを原則とし、その意思は自立した自治体によって運営されることを明確にした条例を制定する必要がある。

(2) 県や市町村や県民など本県自治に関わるそれぞれの主体の役割や関係が、明確に規定される条例

自治体運営に携わる主体、言わば自治の担い手がそれぞれの役割や関係を明らかにし、本県における自治の全体像を明確に示した条例とする必要がある。

(3) 県政への県民参加や協働のあり方を明確にした住民自治型の条例

県民が県政運営に参加するためには、県民自らが行う自主的・主体的な活動を尊重するとともに、県民が県政運営に参加するためのルールや手続きを規定する必要がある。

(4) 県が県民に与えるものではなく、県民が必要と認めて県に働きかける性質を持つ条例

県民が主役となり、県民自らが、県政に参加し、行政運営を監視していくための根拠となる条例とする必要がある。そのためには、条例を制定する過程においても、より多くの県民の意見を反映させる仕組みを検討していく必要がある。

条例に盛り込むべき内容

栃木県が住民自治型の自治基本条例を制定するにあたっては、以下の内容を盛り込むべきである。

1 盛り込むべき内容

(1) 前文

前文には、法規範性はないが、栃木県の歴史や文化及び自然などの特徴、栃木県としてのアイデンティティや県を愛する心などを規定し、栃木県らしさを謳うため、規定すべきであり、これらが県民にコンセンサスを得られるならば有効である。

また、条例を制定するに至った背景、栃木県がこれから進むべき方向や決意の表明を明確にするためにも規定する必要がある。

(2) 定義

自治基本条例の基本となる事項について規定すべきである。この際には、県とは何かを明確にする必要がある。県政運営を行う主体についても、知事及びその補助機関である行政機関のみならず、議会も含めその役割の明確化を検討する必要がある。

また、自治の担い手としての県民や民間団体などについても定義を明確化するとともに、県政参加や協働など、今まで、地方自治法などで規定されていない、新たな自治体運営を進めるための言葉についても、定義として置くことを検討すべきである。

(3) 目的

条例において目指すべき自治の基本理念や、行政運営の基本的な理念及び原則、県民・議会・県の役割や責務、県民としての権利とその果たすべき責任、県民の参画と協働、市町村との関係等を明らかにするため規定する。前文との重複を避けるための工夫も必要である。

(4) 基本理念

前文に書かれた理念の実現を目指し、具体的な本県自治の目標や自治体の運営方針を明らかにするために、基本理念を規定する必要がある。

県政運営を進めるためには、県民に対してだけでなく、市町村に対してもその基本となる考え方を示し、お互いの関係を明確化することによりお互いの約束あるい

は憲章となる内容を規定する必要がある。

また、県民一人ひとりの自立や県と県民との協働、近接性・補完性の原理を念頭に置きながら、以下の点について条例の基本理念に位置づけ、規定するべきである。

県民の県政参加と開かれた県政の推進

自治体運営は、県民から選ばれた知事及びその補助機関や議会が、県民の信託を受けて行っているものであり、知事の補助機関である行政機関も知事や議会の統制のもと行政を進めていくことになる。自治基本条例は、このような県と県民との信託関係を表した言わば一つの契約書であるとも考えられる。

このような観点から、信託を受ける側は、県民の意思を反映しながら県政を運営するとともに、常に県民の主体的な県政参加をうながしていかなければならない。

そのためには、県民に十分な情報が提供され、県民が県政参加を進めることにより、県民に開かれた公平性及び透明性ある県政運営が行われる必要がある。

県民の知る権利と県の説明責任の確保

県民の県政参加と開かれた県政を推進していくためには、県民の知る権利が保障される必要がある。

また、一方で、県は、県政運営を行うにあたり、その意図や手続き、内容等について、県民に対し十分に説明する責任を負わなければならない。

県と市町村との役割分担の明確化

住民自治に最も重要な役割を果たすのは、基礎自治体である市町村であり、住民自治の基本的な考え方である補完性及び近接性の原則からも、住民にとってまずは、市町村の自治の充実が必要である。

このため、都道府県は、広域、連絡調整、補完支援又は市町村ができない専門性の高い事務等を実施することにより、住民自治の充実に寄与していく必要がある。

県も市町村同様、住民から選ばれた知事及び議会を有しており、地方自治の担い手でもあるが、これからは、広域自治体である県と基礎自治体である市町村が明確な役割分担のもとに、地域の公共的な事務を進めることにより、県民にとってわかりやすい自治体運営に努めなければならない。

そのためにも、自治基本条例には、県と市町村との役割分担を明確に規定する必要がある。

協働による県政運営

今後、地域においては、県、市町村、NPO等地域における各活動主体がそれぞれ連携協力しながら、地域経営を行う必要がある。

地方自治を誰がどのように担うことが住民自治の充実に寄与し、県民にとってより効率的かつ効果的な県政運営につながるのか、検討していく必要がある。

このような新たな公共や協働という考え方については、議論が始まったばかりであるが、それぞれの関係と連携協力の必要性を条例で明確にすることにより、これからの自治の羅針盤を示す必要がある。

自主的・主体的な行政運営

地方自治体が、自立した自治体として、自ら政策を決定し、自主的・主体的な行政運営を進めていくためには、県民の意思や行政ニーズを把握しながら、自らの組織のあり方や行政の進め方を常に見直し、最も効率的な運営方法を確立していく必要がある。

(5) 基本原則と制度

以上のような基本理念のもと、県政運営の基本原則として、県民、県政運営、議会、市町村との関係等について以下の観点から規定を検討する必要がある。

県民に関する事項

地方自治法においては、役務の提供を受ける権利（10条2項）や、選挙に参与する権利（11条）などが住民の権利として規定されているが、自治基本条例においては、これらの規定を確認的に規定することを検討する他、以下のような条例独自の規定を検討すべきである。

ア 県民の定義

条例には、県民の定義を規定すべきであるが、条例が対象とする県民の範囲については、十分に検討すべきである。

県民の範囲を定義することにより、定義された県民に対しては、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ことも考えられるため、範囲の定義は慎重に検討すべきである。

また、政治の信託や納税、自治の担い手といった観点から県民の定義を考えるのか、それとも、範囲を広げて滞在者や通過者まで含めるのか十分に検討する必要がある。

なお、対象となる県民の年齢については、20歳以上なのか、18歳まで広げるのか、それとも、まちづくりといった観点から子どもの権利も認め、子どもまで含むこととするのかなど、個別規定の内容により異なることに留意すべきである。

イ 情報公開と共有

県政運営を進めるにあたり、行政の保有する財産は県民共同の財産であるとの考え方のもと、透明性を高め、県民が県政情報を知る権利を保障する規定を置く必要がある。この結果、県と県民が県政に関する情報を共有し、より県民の意思に沿った県政運営が実現できる。

また、一方で、個人の権利や利益が侵害されることのないよう、個人情報の保護に十分留意するとともに、行政の説明責任を義務付ける必要がある。

ウ 県民の県政参加と協働

県民の県政に参加する権利は、県民にとって最も重要な権利であり、この権利を保障することによって、県民が県政に参加する機会を充実していく必要がある。

また、官民の役割分担はどうあるべきか、県が、県政に県民参加の結果をどのように反映させたのか、あるいは、させなかったのかなどについて、いかに説明責任を果たしていくのかといった点についても検討していく必要がある。

更に、まちづくりについては、県民の範囲を広げて、子どもの参加を認めるなど、子どもの権利についても検討するとともに、行政が子どもたちの活動をサポートする規定についても検討する必要がある。

なお、県民の県政参加の規定を置く場合には、県民との協働や協働のあり方等についても明確化を図る必要がある。

(住民投票制度について)

県民の県政参加を保障する制度として、大きな政策判断が必要な際に県民の意思を問う一つのツールとして県民投票制度の創設が考えられる。

県民投票制度は、地方自治制度の中に、議会制民主主義を補完するものとして、直接民主主義の考え方を取り入れるものであり、県民の意思を反映させる手法の充実を図る意味からも条例への規定について検討する必要がある。

自治基本条例には、諮問型の県民投票ができることの趣旨を持つ規定を置くべきであるが、実際に制度を実施する際には、個別の案件に基づき、その都度手続き等を詳細に規定した条例を制定すべきである。

県政運営に関する事項

県政運営に関する事項について規定する際には、まず、県政とは何か、県政の担い手とは何かについて十分に検討する必要がある。県という地域における公共経営という視点から、行政機関や議会の役割、県民の県政参加のあり方などを含め、十分に検討すべきである。

県政運営のうち、行政運営は、主に知事及び知事の補助機関の活動を指すものであり、県庁内で実際に行われる事務手続きを指す。これらの手続きが県民に対して明確に示されることにより、開かれた行政や県民の県政参加の推進につながるることとなる。

ア 行政運営の基本指針

県政運営のうち、特に行政運営を行う場合に、もっとも注意すべき点や、運営上の基本原則について規定を検討する必要がある。県政運営の基本原則に則り、知事及び知事の補助機関が行政実務を行う上で、重要な考え方となる透明性の確保や情報の公開といった原則についても再度確認する必要がある。

イ 総合計画の策定

総合計画を、県政運営の総合的な指針として位置づける必要があるが、県にとって、最も重要な政策レベルの決定であるとともに、県民にとって5年間の税の使い途が示されるものでもあるため、計画を策定する際の考え方や手続きについて規定すべきである。

また、策定にあたっては、議会の議決事項とすることにより、県民の意思を反映した条例とする必要がある。議決事項とした場合には、総合計画のうち、議決すべき事項の範囲について規定を検討する必要がある。

ウ 情報公開

情報公開については、既に「栃木県情報公開条例」において具体的な内容が規定されているが、情報公開は、住民自治の充実を図り、県民の県政参加を進めるための基本的な項目であり、行政運営の推進に関する事項の中心となる項目として位置づける必要がある。

このため、県が保有する情報を積極的に公開することにより、県民に必要な情報を速やかに提供するという情報公開の基本的な考え方について規定を検討する必要がある。

エ 財政運営

自治財政権を有する自治体として、財政面での自主性・自立性、財政の健全性、財政民主主義といった考え方について規定を検討する必要がある。

また、自治体財政は、県民からの税金によって支えられているため、予算要求状況の公表や将来展望といった観点からの中期財政収支見込などが、県民に対しわかりやすく公表される必要がある。

オ 政策マネジメント

行政の説明責任を徹底させ、県民の意向を的確に施策に反映させるため、政策の目標の実現に向けた現状評価や検証、改善策や評価対象について、県民の視点に立った評価を行う必要がある。

本県においては、既に要綱・要領により政策マネジメントとして実施されているが、マネジメントシステムの基本的な考え方や手続きについては条例に規定を検討する必要がある。

また、評価結果を予算や計画づくりに反映させていくといった点についても、規定を検討する必要がある。

カ 行政改革

行政改革は自主的・主体的に自らの自治体運営を見直すという観点から取り組むべきものであり、自立的な自治体の確立のためには、必要な活動である。

このため、行政改革などの基本的な考え方について、規定を検討する必要がある。

また、県民ニーズに応え、様々に変化する諸課題に迅速に対応する組織体制を確保するための基本的な考え方についても、条例に規定を検討する必要がある。

キ 行政手続

行政手続については、既に「栃木県行政手続条例」で具体的な内容が規定されている。公正な行政運営を確保し、県民の利益を保護するためには、自治基本条例においても県が行う処分、行政指導、届出等に関する手続等についての基本的な考え方を規定を検討する必要がある。

ク 個人情報保護

県が保有する個人情報を保護するための制度については、「栃木県個人情報保

護条例」があるが、行政機関が個人情報を大量に蓄積し、利用することが可能となっている中では、個人情報の取扱いを誤ると、個人の権利利益が侵害されることから、改めて自治基本条例に規定を検討する必要がある。

このため、自治基本条例においても、個人情報の適正な取り扱いに努め、県が保有する個人情報の開示、訂正及び利用停止を求める権利を明示し、個人の権利利益の侵害の防止を図るといった基本的な考え方について規定を検討する必要がある。

また、情報公開と情報保護の関係をどのように調和させていくのか、といった点や災害援助や福祉の分野において個人情報をどのように活用していくのか、といった点についても検討すべき課題として考えられる。

国や市町村との関係に関する事項

ア 市町村との連携

広域自治体である県と基礎自治体である市町村との、地域における自治の担い手としての関係や連携のあり方について検討し、県と市町村との役割分担や市町村との関係に関する県の基本的な考え方について規定する必要がある。

また、県が市町村に重大な影響を与える条例の制定、計画の策定、施策の実施の決定を行う場合等に知事と市町村長との協議の場を設けるなどの仕組みを考え、条例でルール化する必要がある。

更には、市町村が行うまちづくりへの取組や自治の基礎となるコミュニティの役割などについても、県と市町村との関係の観点も含め、規定を検討する必要がある。

イ 国との関係

国と地方との対等、協力関係を反映し、国と県との関係に関する県の基本的な考え方や国への提案、意見提出に関する事項についても規定すべきである。

また、地方分権改革を進めることにより、地域に影響を及ぼす事柄を国と地方が対等な立場で協議できるようにすることが、このような規定の実効性を高めることとなると考える。

ウ 他県との連携等

都道府県の区域を越えた広域行政のあり方や他の都道府県との関係に関する事項を規定する必要がある。この際には、他の都道府県との関係に関する県の基本的な考え方や他の都道府県との連携、協力関係の構築に努める責務を規定する必要がある。

また、県境の市町村間連携や、都道府県間広域連合のあり方、更には、現在議論されている広域自治体改革についても念頭に置きながら検討を進める必要がある。

県議会に関する事項

住民自治型の自治基本条例を制定する場合には、県民、執行機関に関する規定とともに、議会に関する事項や首長と議会との関係を規定する必要がある。

県議会に関する規定については、県議会が主体的に検討すべき事項であると考えられるが、自治基本条例の検討と並行して議会基本条例の検討が行われ、県民参加等の考え方について理念のすり合わせが行われることが理想的である。

また、議会に関する事項を検討する場合には、議会の基本的な役割や議会の責務や議会における政策立案のあり方、議会と県民との協働といった点についても検討する必要がある。

その他の事項

ア 県民の責務

自治の主体である県民は、自治体の構成員としての権利が保障されるが、同時に他の県民の権利を尊重し、自治の実現に向け努力しなければならない。

このため、県民の権利だけでなく、自治の主体としての県民の責務についても規定する必要がある。主には、県民として認識・自覚すべきこと、県民として行動・努力すべきこと等を規定することが考えられる。

例えば、県民の責任と役割の自覚、県民相互の連携協力、県政への参画といったことなどを規定すべきである。

また、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、県民の県政参加の推進の範囲で、青少年や子ども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となる。

なお、商工業者の社会貢献についても、地域において社会経済活動を行い、地域の運営に影響を与えることから、まちづくりに参加・協力する義務を規定することなども検討すべきである。

イ 知事の責務

自治体の執行機関である知事の義務や責務については、条例の実効性を担保するため、条例の理念の尊重や条例の実現に努める義務を規定すべきである。

また、首長の多選禁止については、自治基本条例とは別に検討すべき課題であるが、住民自治の観点から住民の意思を最大限反映するとの観点から十分検

討する必要がある。

ウ 職員の責務等

自治体の執行機関の補助機関である職員の義務や責務については、条例の実効性を担保する意味で重要であるため、条例の理念の尊重や、条例の理念の実現に向け職務を遂行する義務等を規定する必要がある。

また、県民に責任を持って行政運営に携わり、地方自治の担い手として地域経営に参画しているという意識を高めるために、県職員の育成方針などの人材の育成に関する基本的な考え方について規定を検討する必要がある。

更に、新たな公共を担う観点からも職員のあり方を規定すべきである。

(6) 最高規範性

現在の法体系から言えば、各々の条例間に優劣はつけられないと考えられている。

しかし、自治体の憲法とも称される自治基本条例を制定する以上、最高規範性を何らかの形で担保させる必要がある。

例えば、自治基本条例に、「個別条例の制定改廃及び運用にあたっては、自治基本条例を尊重しなければならない」などの規定を置くなど、自治基本条例を頂点として他条例を整理・体系化するなどの工夫が必要である。

また、これらの個別条例はもちろん、規則、計画等は、この条例の趣旨を最大限尊重して制定、策定しなければならないとの規定を置く必要がある。

なお、県が条例に最高規範性を謳う場合には、市町村との関係についても、十分検討する必要がある。

制定のための前提、制定に向けた環境づくり及び段階的取組

本県が、住民自治型の自治基本条例の制定を目指していくためには、以下のような前提を踏まえ、制定に向けた環境づくり及びそのための段階的な取組を着実に実施していく必要がある。

このような取組を進めることにより、自治基本条例の制定が、住民自治の充実に寄与するものとなり、県のみならず、県民及び市町村にとっても真に必要な条例になるものとする。

なお、懇談会においても、現在の必要性については、賛否両論があったものの、真に必要な条例の制定に向けた段階的取組については、異論がないことが確認されたところである。

1 制定のための前提

(1) 本県自治の実情を踏まえた条例とすべき

自治基本条例は、地域を経営するために是非とも必要だと住民による共通認識のもと、住民自らが制定する性格のものである。

このため、住民の意思を十分に確認しながら制定に至るべきであり、本県自治の実情を踏まえ、真に住民自治の充実に資する条例にしていくべきである。

(2) 市町村の条例制定に向けた取組状況を踏まえたものとすべき

県内市町村においては、必ずしも自治基本条例の制定が進んでいる状況にはない。

県の役割として、自ら自治基本条例を制定するのみならず、県内における住民自治の充実にために、市町村への働きかけを行う必要がある。

今後は、基礎自治体である市町村の条例制定を促し、支援する中で、基礎自治体である市町村と広域自治体である県との役割分担の明確化を図りながら、県の条例制定へと向かうべきである。

県内の条例制定状況（平成20年9月末現在）

日光市：日光市まちづくり基本条例（平成20年4月1日施行）

芳賀町：芳賀町まちづくり基本条例（平成18年4月1日施行）

大平町：大平町自治基本条例（平成16年7月1日施行）

高根沢町：高根沢町まちづくり基本条例（平成20年6月10日施行）

(3) 地方分権改革の推進状況を見極めながら検討すべき

地方分権改革推進委員会の基本的な方針については、「今後、地方分権改革により、地方自治体は、自治行政権、自治財政権、自治立法権を持った完全自治体である地方政府を目指す」となっている。

今後は、分権改革の動向や、道州制導入などの広域自治体改革の動向も踏まえる等、自治制度全般の今後のあり方を見極めながら条例制定へと向かうべきである。

2 制定に向けた環境づくり及び段階的取組

本県が住民自治型の自治基本条例を制定するためには、まず、以下の取組を進め、制定に向けた環境づくりに努めるべきである。

また、これらの取組は、自治基本条例を構成する各項目について一つ一つ実現していく取組ともなると考える。

(1) 県民に対する説明、県民からの意見聴取

県民が主役となる自治基本条例を制定していくためには、県民に「なぜ条例が必要なのか」、「条例を制定することにより県民にどのようなメリットがあるのか」といった点について十分に理解を深めてもらう必要がある。そして、条例制定に対する県民の率直な意見を把握し、可能な限り条例に反映させていく必要がある。

このためには、まず、県民を対象とし、自治基本条例の必要性について説明を行うなどの働きかけをしていく必要がある。具体的には、県民の集いなどを開催しながら、自治基本条例の必要性について説明し、県民への普及啓発に努めていく必要がある。

また、制定に当たっては、できるだけ多くの県民の意見を取り入れ、県民の意思を反映させた条例としていく必要がある。県民の意見を取り入れるためには、県民によるワークショップによる検討やパブリックコメント、意見交換会の開催など様々な工夫をする必要がある。

更には、県民の総意のもと、条例制定に向かうとの観点から、県民各層の代表による県民会議を設置して検討を進めることも考えられる。

(実施すべき段階的取組の例)

- ・ 懇談会報告をもとにした県民の集いの実施
- ・ 県民アンケートの実施
- ・ 報告案に対するパブリックコメント（手法や期間については要検討）の実施
- ・ 県民による制定検討委員会の設置 等

(2) 県内市町村との協議、市町村の理解

県と市町村との関係を明確にする等の目的を持った自治基本条例を制定していくためには、市町村の意見を十分に踏まえて協議を重ねながら、制定作業を進めていく必要がある。

このため、県と市町村が率直に意見交換を行うための場を設け十分に議論を行う必要があるとともに、既に制定された市町村条例との整合性を図り、制定を検討している市町村との協議を進める必要がある。

また、県は、広域自治体として、基礎自治体である市町村のコンセンサスを得ながら県内の自治について共通する考え方や基盤を形成していく必要がある。

なお、これらの協議は、県民益や県政運営といった観点との整合性についても十分検討しながら進めるべきであるとする。

(実施すべき段階的取組の例)

- ・ 県と市町村との意見交換
 - ・ 県内市町村が自治基本条例を制定するための支援
 - ・ 県と市町村の役割分担の明確化
- 等

(3) 県議会との協議、県議会の取組

条例化に当たっては、県民の代表である議会の立場で、県民の意向を踏まえながら独自に十分な検証、検討が行われることが必要である。

また、住民自治型の自治基本条例を制定する場合は、県民の代表である議会の規定が是非とも必要であり、条例にどのような規定を盛り込むかについては、議会において検討する必要がある。

(実施すべき段階的取組の例)

- ・ 議会基本条例の制定
- 等

(4) 行政運営ルールの明確化、県の既存条例・制度等の整理

自治基本条例に規定されるべき行政運営の推進事項について、できるだけルール化を図り、個別条例を制定するなど明確化に努める必要がある。

また、既に導入されている制度の自治基本条例上の取扱いや自治基本条例と個別条例との関係などについて整理し、自治基本条例との関係を明確化する必要がある。

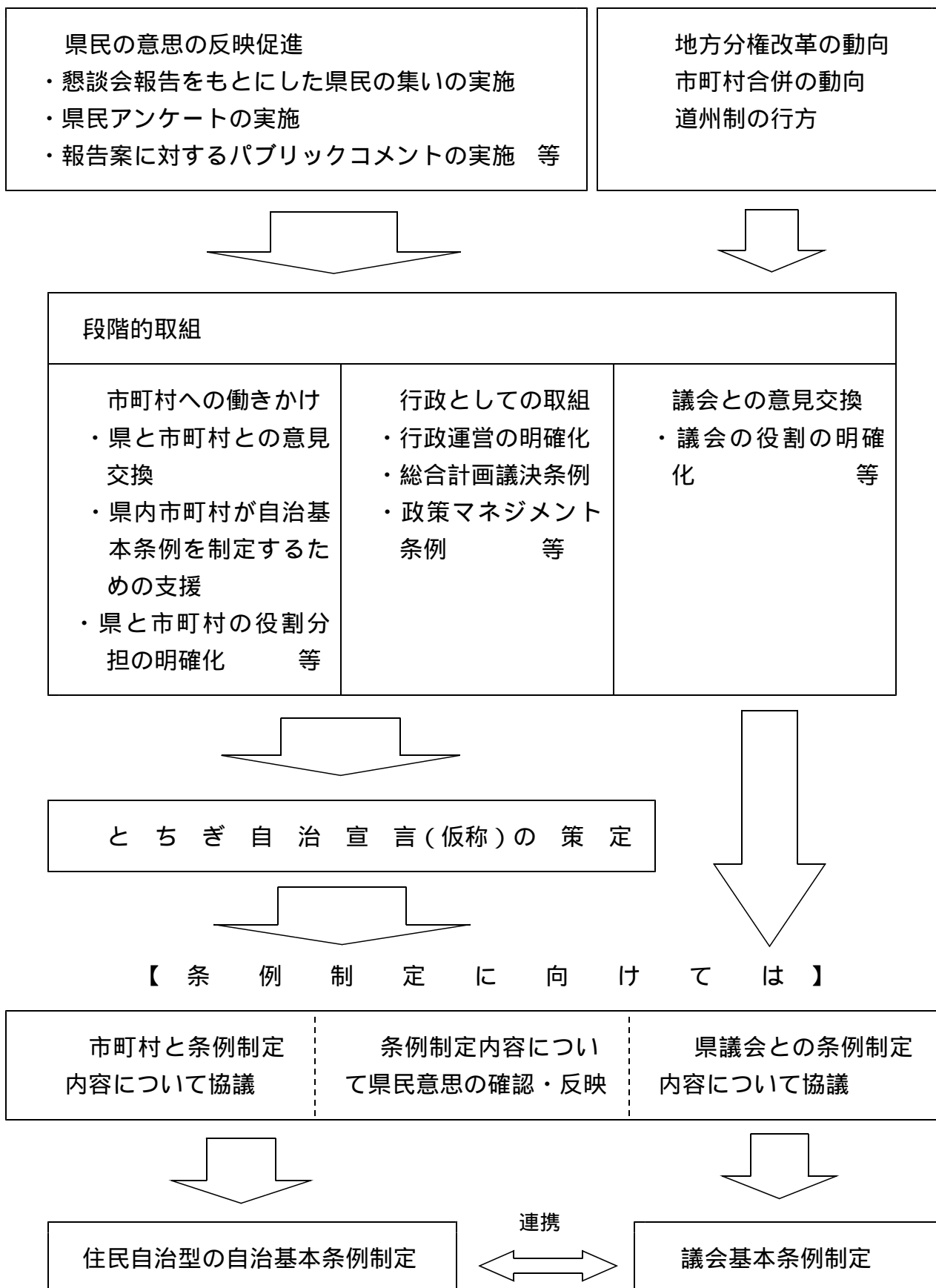
(実施すべき段階的取組の例)

- ・ 総合計画の議会議決条例の制定
- ・ 行政評価条例の制定 等

以上のような取組を進め、住民自治型の自治基本条例の制定に向け取り組んでいくべきであると考え、実現には多くの時間を要することが考えられるため、運動論として、まずは、段階的な取組を行い、地方分権改革などの動向を踏まえて、再度住民自治型の自治基本条例の制定に向かうことも検討すべきである。

(段階的取組) 自治基本条例に規定すべき県政運営の基本方針や基本理念、県と県民との関係及び市町村との関係などの考え方を示した宣言などを策定し、自治基本条例の制定に向けた機運を盛り上げていくことを検討。

(段階的取組のイメージ図)



3 その他の課題について

(1) 県税の使途の一部を県民が選べる制度

県税の使途の一部を県民が選べる制度については、納税者が税の使い道に対して自らの意思を反映することにより、県政への県民参加を促すものである。

現状において、この制度を創設し実施するためには、憲法上の問題を始め税目の選定、対象事業の選定、費用対効果等様々な問題点があり、必ずしも導入する環境が整っているとは考えられない。

自治基本条例との関係で言えば、県政への県民参加を規定することにより、県民の意識の醸成を図るといったことが考えられるが、県政への県民参加を促進し、県政への県民の意思の反映方法するための諸方策については、当該制度に限定せず、幅広く検討すべきであるとする。

今後、趣旨を活かしていくためには、まず、寄附制度の拡充について可能性を探る必要があると考えており、納税者の意思を反映する仕組みを持つふるさと納税制度の運営状況なども参考にしながら検討すべきである。

(2) 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

これは、県内の3分の1以上の市町村が取り組んでいる施策について、県が自動的に支援する内容を持つ条項を自治基本条例に規定するものである。

しかし、県と市それぞれの自治体としての主体性、知事の予算執行権や議会議決権を考えるとこのような内容を持つ条項を自治基本条例に規定することは難しいと考える。

自治基本条例には、県と市町村の関係や、それぞれの役割分担を規定すべきであり、それらの趣旨に沿って市町村の県政への意見反映の仕組みを工夫すべきであると考えており、現在、県と市町が協議を行う場である市町村長会議や政策懇談会等において、このための仕組みは用意されていると考えている。

今後は、市町村長会議や政策懇談会等を更に活用して、県と市町村がそれぞれ事務レベルから連携し、政策研究の段階から調整を重ねる等、より市町村の意思を反映できるルートを増やすべきであるとする。

論点のまとめ

別紙 1 のとおり

懇談会委員名簿

| | 氏 名 | 現 職 |
|----|---------|-----------------------|
| 1 | 一 木 弘 司 | 県議会議員 |
| 2 | 井 上 豊 彦 | 作新学院大学総合政策学部学部特任教授 |
| 3 | 亀 田 清 | (社)栃木県経済同友会副代表幹事 |
| 4 | 児 玉 博 昭 | 白鷗大学法学部准教授 |
| 5 | 鈴 木 俊 美 | 大平町長 |
| 6 | 鈴 木 光 尚 | NPO法人足利NPOフォーラム代表理事 |
| 7 | 中 村 祐 司 | 宇都宮大学国際学部・大学院国際学研究科教授 |
| 8 | 増 淵 賢 一 | 県議会議員 |
| 9 | 吉 谷 宗 夫 | 足利市長 |
| 10 | 和 田 佐英子 | 宇都宮共和大学シティライフ学部准教授 |

(敬称略、50音順)

検討経過

| | 開催日時 | 検討内容 |
|------|-------------|-----------------------|
| 第1回 | 平成18年10月5日 | 条例制定の必要性 |
| 第2回 | 平成18年12月19日 | 条例制定の必要性、条例の構成 |
| 第3回 | 平成19年2月16日 | 条例に盛り込む内容（基本理念） |
| 第4回 | 平成19年7月3日 | 条例に盛り込む内容（県民の定義、権利等） |
| 第5回 | 平成19年10月26日 | 条例に盛り込む内容（県政運営の基本原則） |
| 第6回 | 平成19年12月18日 | 条例に盛り込む内容（県行政関係事項） |
| 第7回 | 平成20年2月18日 | 条例に盛り込む内容（県行政関係事項） |
| 第8回 | 平成20年5月20日 | 条例に盛り込む内容（市町村や国等との関係） |
| 第9回 | 平成20年6月24日 | 条例に盛り込む内容（議会、最高法規性） |
| 第10回 | 平成20年7月11日 | 報告書（提言書）試案の検討 |
| 第11回 | 平成20年10月17日 | 報告書（提言書）のまとめ |

参考資料

別紙2のとおり

結びに

自治基本条例の制定に向けて、様々な検討を続けてきた。蛇足となるが、最後に、地方自治の充実に向けてどのような変化を期待すべきかについて整理してみた。以下に記載する変化が、栃木県において相乗効果のように起こってきたときに初めて、自治基本条例制定に向けた環境が整うものであるとも考えられる。県民をはじめ、地方自治に携わる関係者各位には、是非このような環境づくりに努めてもらいたいと考えている。

県民意識の変化

県民が自らの意思に基づいて自治基本条例を制定する機運が高まることにより、県民の自治への理解が深まる。この結果、住民が自らの地域を自ら治めるという意識が高まり、住民自治の充実に寄与することができる。

県と県民、県と市町村の信頼関係の強化

県と県民との関係や県と市町村との関係について、基本的な考え方が明確化されることにより、地方自治の全体像を理解することができる。この結果、県、県民、市町村が同じ地域の自治の担い手として、お互いの信頼関係を一層強化させることができる。

市町村における変化

市町村において、市町村独自の自治基本条例を制定しようとする動きが生まれることにより、各地域において、自主的・主体的な自治体運営の機運が盛り上がり、県全体として地方自治の充実が図られる。

県の行政運営における変化

県が果たすべき役割、達成すべき目標を明確にすることにより、目標に向けた進捗状況に関する説明責任も求められることになるため、県行政の透明性がより一層図られる。この結果、より一層、県民の意思が県政に反映され、県民の目線に立った行政が促進されることになる。

県職員の意識の変化

県職員には、自治基本条例の制定に向けた取組を進めることにより、条例の尊重や遵守の意識が高まることが考えられる。また、自ら定めた基本理念や基本原則に沿って忠実に事務を執行するとの意識が高まることにより、自治体としての一体感や帰属意識、住民自治の充実に向けて取り組む意識が職員に徹底される。更に、行政運営のルール化が図られることにより、行政の透明性を念頭に置いた県民にわかりやすい県政運営をより一層推進する機運となる。