

とちぎ自治基本条例（仮称）に係る

検討すべき課題等について

（研究会検討結果報告書）

H 1 8 . 6 . 9

とちぎ自治基本条例（仮称）に関する研究会

目 次

はじめに	-----	1
第1章 自治基本条例とは	-----	2
1 自治基本条例の種類	-----	2
2 自治基本条例制定の考え方	-----	4
(1) 自治基本条例制定に係る積極的な考え方	-----	4
社会情勢の変化への適切な対応	-----	4
地方自治の本旨の充実に向けた対応	-----	4
(2) 自治基本条例制定に係る消極的な考え方	-----	5
個別の条例や要綱による対応	-----	5
内容の硬直化	-----	6
都道府県の事情	-----	6
第2章 自治基本条例に規定する事項について	-----	7
1 「基本理念」に関する事項について	-----	7
(1) 条例に規定する必要性	-----	7
(2) 条例に規定する場合の課題等	-----	7
2 「県民」に関する事項について	-----	7
(1) 条例に規定する必要性	-----	7
(2) 条例に規定する場合の課題等	-----	7
3 「県政運営」に関する事項について	-----	9
(1) 条例に規定する必要性	-----	9
(2) 条例に規定する場合の課題等	-----	9
「県政運営の基本原則」について	-----	10
「県行政の推進に関する事項」について	-----	12
ア 総合計画について	-----	12
イ 政策評価について	-----	12

ウ	行政改革について	-----	13
エ	財政運営について	-----	13
オ	個人情報の保護について	-----	13
	「行政関係者の義務、責務」について	-----	13
ア	知事及び他の執行機関の義務、責務	-----	14
イ	職員の義務、責務について	-----	14
4	「市町村や国等との関係」に関する事項について	-----	14
(1)	市町村との関係に関する事項	-----	14
(2)	他の都道府県との関係に関する事項	-----	16
(3)	国との関係に関する事項	-----	17
5	「議会」に関する事項について	-----	17
(1)	条例に規定する必要性	-----	17
6	「最高法規性」について	-----	17
(1)	条例に規定する必要性	-----	17
(2)	最高法規性を条例中に明示する場合の手法について	-----	18
第3章 自治基本条例制定の手続き等について			----- 19
1	自治基本条例制定の手続き等	-----	19
(1)	条例制定に当たって実施する必要があると考えられる手続き等	-----	19
	有識者、専門家、住民の代表等をメンバーとする懇談会の設置	-----	19
	県民に対する説明、県民からの意見聴取	-----	19
	県議会との協議	-----	19
	県内市町村との協議、市町村条例との整合に関する整理等	-----	20
	その他	-----	20
ア	既に条例を制定している自治体の調査、分析	-----	20
イ	既存の条例、制度等の整理	-----	20
2	自治基本条例制定に関わる各主体間の関係・役割分担	-----	21
結びに			----- 22
参考：主な自治基本条例の構成等			----- 23

は じ め に

近年、市町村を中心に全国の地方自治体の一部において、自治基本条例の制定が進んでいる。

名称については、「自治基本条例」、「まちづくり基本条例」、「行政基本条例」などまちまちであるが、「自治体としての基本理念、自治体の組織運営・活動の基本原則、自治体と住民との関係(住民の権利と責任、政策決定への参加の仕組み等)などについて定める条例」であり、一般的に「自治基本条例」と称されている。

また、自治基本条例は、自治体としての基本理念、自治体の組織運営・活動の基本原則などについて総合的に定める条例であることから、「自治体の憲法」と称されることもあるが、制定団体それぞれの背景や条例制定の目的などによって規定内容も異なっているところである。

平成17年5月に庁内に設置した「とちぎ自治基本条例(仮称)に関する研究会」では、本県が、「とちぎ自治基本条例(仮称)」を制定する場合を想定し、総論的事項から内容に係る事項に至るまで、既に制定された他の自治体の自治基本条例を参考にし、自治基本条例を制定する場合に十分な検討、検証が必要と考えられる課題や問題点などについて整理を行ったところであり、その結果は、本報告書に記載したとおりである。

なお、「とちぎ自治基本条例(仮称)」の制定については、当然ながら、今後、県民をはじめ各方面から意見を伺い、幅広い議論、検討がなされることが必要である。本報告書は、その議論、検討のための言わばたたき台とするものであり、そのため、当研究会としては、基本的に結論は出さず、課題や問題点等を整理するにとどめているところである。

とちぎ自治基本条例(仮称)に関する研究会

会 長(栃木県副知事) 須 藤 揮 一 郎

第 1 章 自治基本条例とは

1 自治基本条例の類型

自治基本条例は、一般的に「自治体としての基本理念、自治体の組織運営・活動の基本原則、自治体と住民との関係（住民の権利と責任、政策決定への参加の仕組み等）などについて定める条例」であり、時に『自治体の憲法』と称されることもある。

しかしながら、現段階において、どのような事項が規定されていなければならないか、どのような自治基本条例が適切であるかといった点が明確になっていない。制定されている自治基本条例においても、その内容等は、各地方自治体の制定の背景や事情により異なっているところである。全国で既に制定されている自治基本条例をその内容から分類すると、次のようになる。

(1) 理念中心型

当該地方自治体の自治体運営やまちづくりに関する基本的な考え方、理念を中心に定め、具体的な制度等に関する事項はあまり規定せず、主に理念的な条文で構成されるもの（具体的制定例と特色）

福島県会津坂下町「会津坂下町まちづくり基本条例」(平成15年4月1日施行)

全16条の簡素な条例

三重県四日市市「四日市市市民自治基本条例」(平成17年1月議決、公布から1年以内に施行)

議員提案による理念条例。議員提案の条例は全国初

(2) 行政指針型

当該地方自治体の行政運営の基本原則、基本方針等を中心に定めるもの（具体的制定例と特色）

北海道「北海道行政基本条例」(平成14年10月18日施行)

都道府県で制定された唯一の条例

兵庫県宝塚市「宝塚市まちづくり基本条例」(平成14年4月1日施行)

全国2例目の自治基本条例

(3) 住民自治型（具体的制度規定型）

当該地方自治体の住民自治の理念を明らかにするとともに、その仕組み等を中心に定めるもの。自治体運営等に関する基本的な考え方、理念だけでなく、それを具体化するための仕組みや制度に関する事項についても定めるもので、近時制定される自治基本条例は、この類型のものが多くなっている。

（具体的制定例と特色）

政令指定都市：静岡市「静岡市自治基本条例」(平成17年4月1日施行)

- 川崎市「川崎市自治基本条例」(平成17年4月1日施行)
- 市 町 村：北海道ニセコ町「ニセコ町まちづくり基本条例」(平成13年4月1日施行)
全国で最初の自治基本条例とされる。
- 東京都多摩市「多摩市自治基本条例」(平成16年8月1日施行)
最高規範性の明確化、自治推進委員会の設置規定
- 東京都三鷹市「三鷹市自治基本条例」(平成17年9月30日公布、18年4月施行)
市と教育委員会との関係、出資団体、他の官公庁との連携等を規定
- 神奈川県大和市「大和市自治基本条例」(平成17年4月1日施行)
16歳以上の住民による常設型住民投票制度、厚木基地に関する規定
- 三重県伊賀市「伊賀市自治基本条例」(平成16年12月24日施行)
住民自治協議会、住民自治地区連合会
- 県内市町村：南河内町「南河内町まちづくり基本条例」(平成16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)
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)

〔参 考〕

都道府県レベルでの自治基本条例に関する研究、検討の状況

群馬県：平成8年、職員研究グループで条例案作成

高知県：平成12年、プロジェクトチームで条例案作成、県民に対するパブリックコメントまで実施

神奈川県：平成14～15年、県自治総合研究センターの独自研究事業として研究。問題点等の研究と「モデル都道府県自治基本条例」を作成
その後、平成17年10月には自治基本条例(仮称)を検討する学識経験者らによる懇話会を設置。平成18年度末に報告書取りまとめ予定

県内市町村の検討の状況

宇都宮市：平成18年6月の「自治基本条例を考える会議」立ち上げを目指し、現在庁内検討組織で検討中

栃木市：平成17年8月、「栃木市の将来を考える100人委員会」の中に「自治基本条例会議」を立ち上げ検討中

小山市：平成17年10月、「自治基本条例検討懇話会」(有識者、各界代表者で構成)及び「自治基本条例検討市民会議」(公募等の市民30人で構成)を立ち上げ、現在検討中

2 自治基本条例制定の考え方

自治基本条例については、これを積極的にとらえ制定が必要とする考え方がある一方、消極的にとらえ制定の必要なしとする考え方がある。

自治基本条例の制定を検討するに当たっては、住民を含めた当該自治体を取り巻く諸々の事情やその地域性などに照らし、自治基本条例を制定することが当該自治体にとって真に意義があるものであるのか否かについて慎重かつ十分に検討、検証し、当該自治体としての「自治基本条例の必要性に関する考え方」を整理することが重要であると思われる。

(1) 自治基本条例制定に係る積極的な考え方

社会情勢の変化への適切な対応

人口の減少、少子高齢化の進展に代表される社会経済情勢や地方分権の進展など近年の地方自治を取り巻く環境の変化に伴い、地方自治に対する考え方や住民の地方自治体に対する期待の内容も変容してきており、これらに適切に対応するため、自治基本条例の制定が必要との考え方がある。

ア 自治体行政の再編成に向けた取組としての自治基本条例の制定

地方分権の進展により、これまでの縦割り行政による画一的な対応では多様化する住民のニーズに迅速かつ的確に対応できなくなっている。

こうした状況に適切に対応するための最も合理的、効率的な自治体運営に係る考え方や仕組みを明らかにするため、自治基本条例を制定する。

イ 基礎自治体である市町村と広域自治体である都道府県との関係、役割を明確にするための取組としての自治基本条例の制定

県民に最も身近な基礎自治体である市町村が、創意と工夫を凝らし、自主的、自立的に地域の資源を最大限に活用した施策を展開していくことが、真の地方分権の進展を促進し、県民福祉の向上を図る上で重要である。

その実現のため、都道府県と市町村との関係、それぞれの役割などに関する基本的な考え方などを明らかにする自治基本条例を制定する。

地方自治の本旨の充実に向けた対応

の社会情勢の変化に加え、地方自治の本旨である「住民自治」と「団体自治」、とりわけ「住民自治」の一層の充実に図るため、自治基本条例の制定が必要との考え方がある。

ア 「住民自治」及び「団体自治」の充実に資する「自治体の自主、自立性」と「手続きの民主化」を確かなものとするための取組としての自治基本条例の制定

自治に関する自治体の考え方や基本理念、自治体と住民との関係などを内外に明らかにする方法としては、総合計画など自治体の定める基本計画の中に明記する方法や、首長が議会での表明等により明らかにする方法なども考えられるが、「自治体の自主、自立性」と「手続きの民主化」を条例により明確かつ確実なものとするため、これらに関する自治体の考え方、具体的な仕組みや制度などを定める自治基本条例を制定する。

イ 住民の意向を十分に踏まえた「住民主体の自治体づくり」に向けた取組としての自治基本条例の制定

一連の地方分権改革等により、地方自治に関する住民の関心が高まり、「自治体の運営への参加」や、「自治体との協働」を実現するための具体的な仕組みや制度などを自治体に対して求める動きが現れている。

こうした住民の意識の変容に適切に対応した「住民主体の自治体づくり」を進めていくため、その理念や方策、さらには、住民の権利、自治体の責務などを明らかにする自治基本条例を制定する。

ウ 「住民自治」を充実させるため、住民に対する自治体の説明責任を明確にするための取組としての自治基本条例の制定

真に住民自治の充実した自治体となるためには、自治の主役である住民に自治体行政に関する情報が十分に提供されるとともに、自治体が住民に対する説明責任を十分に果たすことが重要であり、その実現に向けた取組として、自治基本条例を制定する。

エ 「住民自治」を充実させるため、法令等を補完する取組としての自治基本条例の制定 情報公開や住民投票といった、各自治体の裁量に委ねられている制度を総合的に定める自治基本条例を制定する。

オ 「住民自治」及び「団体自治」に関する事項など、首長の交替や議会の構成等の変化などがあっても影響を受けるべきでない普遍的な事項について明確にするための取組としての自治基本条例の制定

住民主体の自治体運営という考え方は、首長自身の公約や、年度当初に公表する施政方針などの中で明らかにし、各行政分野においてその趣旨を具体化していくということでも可能であるが、地方自治の根幹にかかわる基本的かつ普遍的な事項について条例で明らかにするため、自治基本条例を制定する。

(2) 自治基本条例制定に係る消極的な考え方

個別の条例や要綱による対応

一般的に自治基本条例には、自治体の理念や住民の権利、自治体運営の基本原則、仕組

みなどが規定されるが、自治基本条例は、その名のごとく基本条例であり、自治基本条例自体で制度の具体的な内容を定めるのではなく、それらは、行政分野ごとの個別の条例や要綱などに委ねられる場合が多いし、適当である。したがって、自治基本条例がなくても、個別の条例等を制定すれば足りるとの考え方がある。

内容の硬直化

自治基本条例の制定により、当該自治体の理念等について普遍化が図られることとなるが、その改正に厳格な手続きを要することとした場合、結果的に条例内容が硬直化することにつながる危険性もあるという考え方がある。また、理念等については、条例の有無にかかわらず普遍的であるという考え方、あるいは、逆に時代の流れの中で変化していくべきものであるという考え方もある。それらの理由から自治基本条例を制定しないとの考え方がある。

都道府県の事情

近年、全国各地で自治基本条例が制定されるようになってきているが、全国の地方自治体の総数から見れば一般化していると言えるような状況には至っていない。

また、制定状況を見てみると、市町村、それも政令指定都市や中核市、県庁所在市などを除く一般市町村での制定がほとんどであり、都道府県レベルでは北海道（いわゆる自治基本条例と位置づけるか否かは議論がある。）政令指定都市においても川崎市及び静岡市の2市で制定されているのみである。

本来、自治体が行政運営の基本原則や仕組みなどを定めるに当たって、規模の大小による影響があるとは考えにくいだが、規模の小さな自治体の方が住民との距離が短く、住民自治をより充実させやすい環境にあるため、小規模自治体での自治基本条例制定が進んでいると思われる。特に都道府県では、間に市町村という基礎自治体が介在するなど、住民との接触もより間接的になりがちである。また、現在、道州制や大都市制度など地方自治制度そのものに係る議論もあり、その方向を見定めるべきとの考え方もある。こうしたことから、都道府県や規模の大きな市で、自治基本条例の制定が進まないとの指摘がある。

第2章 自治基本条例に規定する事項について

1 「基本理念」に関する事項について

(1) 自治基本条例に規定する必要性

既に制定されている自治基本条例では、当該自治体の地方自治に関する基本理念や基本姿勢などが、条例の前文や個々の条文の中で明示されており、自治基本条例を制定する趣旨、条例の性格等からも、条例に基本理念を明確に規定する必要があると考えられるがどうか。

(2) 自治基本条例に規定する場合の課題等

自治基本条例の策定主体をどう考えるか、すなわち、誰による誰のための(誰に宛てた)条例であるとするかによって、条例に規定する基本理念の内容、レベルが違ってくると思われるが、どのように考えるのが適切か。

一口に基本理念と言っても、理想ではあるが実現可能性が極めて低いと思われる崇高なものや、自治体の今後の努力次第でその実現が可能と思われるものもある。基本理念の性格(努力目標と位置づけるか、関係者間の約束事と考えるかなど)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。

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は、自治基本条例にお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」の原則を条例で明記することや、これらを更に具現化するための「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条例中に規定することなどが考えられるがどうか。

基本理念を条例に規定する場合、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、あるいは両方で規定する方法もあるがどうか。

2 「県民」に関する事項について

(1) 自治基本条例に規定する必要性

既に制定されている自治基本条例では、そのほとんどが住民(「市民」「町民」など)の定義、範囲を条例で定めているが、本県が自治基本条例を制定する場合、「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。

(2) 自治基本条例に規定する場合の課題等

「県民」の定義に関する事項について

自治基本条例で定める権利あるいは義務の主体などとなる「県民」について、これを地方自治法にいう「住民」よりも広くとらえ、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どうか。

自治基本条例における「県民」の範囲をどうするかは、つまるところ、自治基本条例によって明らかにしようとする県と県民の関係や県民に保障しようとする権利などをどのようなものとするかによって決まってくるものと考えられるがどうか。

「県民」を定義する場合、「県民」の範囲について、条例中の個々の条文でも不整合がないよう整理する必要があるのではないか。

自治基本条例に定める「県民」と他条例等による個別の制度等の対象となる「県民」について、法令等に基づき違いが明らかな場合は別として、「県民」の範囲に違いがあってもよいか。

在住外国人の取扱いについてはどうか。自治基本条例で、国籍により取扱いが異なる制度を規定することはあるか。

「県民の権利」に関する事項について

「県民の権利」には、法令や個別の条例などで既に認められている権利もあれば、自治基本条例に規定することで初めて認められるような新たな権利もあると考えられるが、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。

既存の法令や条例等で既に県民に認められている権利を自治基本条例に規定する場合は、それを具現化する何らかの新たな制度と連動する場合を除けば、既存の権利を自治基本条例により確認するにすぎないことになるのか、何かそれ以上の意義があるのか。

新たな権利を規定する場合は、自治基本条例が、単なる理念条例の域を越える意味を有するものとなるが、そのような実体的な条例にすることについて、制定目的との整合を十分に図る必要があると思われるがどうか。

自治基本条例に規定する権利については、同条例によって明らかにしようとする地方自治に関する考え方、基本理念、県民の位置づけを基本に、それらと密接な関連性を有するか、あるいはその理念を具現化するために不可欠と思われるかということを基準にすべきと思われるがどうか。

法令や個別の条例などで既に認められている権利で、自治基本条例に確認的に規定する必要がある権利としては、次のようなものが考えられるがどうか。

ア 県民の知る権利

イ 県民の県政に参加する権利

ウ 行政サービスを等しく受ける権利

上記以外に、実際に自治基本条例によって県民に保障する新たな権利はあるか。

県民に保障する権利を自治基本条例に規定した場合、これ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ないか。あるとすれば、現時点で想定される制度等を網羅的に規定するのか、それとも一定の基準により条例に規定するものとそうでないものを区別する必要があるか。

自治基本条例に規定する制度としては、次のようなものが考えられるがどうか。

ア 「県民の知る権利」を担保する仕組み、制度

- ・情報開示制度 など
- イ 「県民の県政に参加する権利」を担保する仕組み、制度
- ・パブリックコメント
- ・住民投票制度 など

「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」を自治基本条例に規定することはどうか。
自治基本条例の基本理念の実現に向けて県民が担うべき責任、責務などについては、条例の中で明らかにしておく必要があると思われるがどうか。

自治基本条例に規定する「県民の義務、責務」としては、次のようなものが考えられるがどうか。

- ア 条例の尊重、遵守義務
- イ 条例事項の実現に努力する責務
- ウ 県政に積極的に参加する責務

3 「県政運営」に関する事項について

(1) 自治基本条例に規定する必要性

地方自治の本旨である「住民自治」と「団体自治」、とりわけ「住民自治」の考え方を具現化し、その実現を確かなものとするためには、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条例化し明らかにする必要があると考えるがどうか。

(2) 自治基本条例に規定する場合の課題等

自治基本条例に規定する「県政運営」に関する事項について、どのような基準に基づいて決定すべきか。「自治体の憲法」とも言われる自治基本条例の性格から県民と共有するに相応しい重要事項であるかどうかを基準として規定する事項を選定していくことが適切と考えられるがどうか。

具体的に自治基本条例に規定することが想定される事項としては、次のようなものが考えられるがどうか。

- ア 県政運営の基本原則（県民中心の県政の原則、県民に開かれた県政の原則、市町村重視の原則など）
- イ 県行政の推進に関する事項（総合計画、政策評価、行政改革、財政運営、個人情報保護など）
- ウ 行政関係者の義務、責務に関する事項（知事及び他の執行機関の義務と責務、職員の義務と責務など）

「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、重要度も明らかにできる上、内容的にもより分かりやすく適切であると考えられるかどうか。

「県政運営の基本原則」について

「県政運営の基本原則」として、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、さらには、県政運営に当たっての基本姿勢などについて規定することが必要と考えられるかどうか。

ア 県民中心の県政の原則

住民自治の原則を踏まえ、「県民中心の県政」という考え方を根本として県政を運営していくという考え方、姿勢を規定すべきと考えられるかどうか。

県民益を重視した県民中心の県政の原則を具現化するための考え方、仕組みとして、次のような事項を規定することが考えられるかどうか。

(ア) 県民との対話の重視

(イ) 県民との協働

イ 県民に関われた県政の原則

地方自治の原則である住民自治を充実させるため、県民に十分な情報が提供されること、県民に関われた公平性及び透明性ある県政運営が行われることなどを規定する必要があると考えられるかどうか。

県民に関われた県政の原則を具現化するための考え方、仕組みとして、次のような事項を規定することが考えられるかどうか。

(ア) 県民への情報提供（情報公開制度など）

(イ) 県民への説明責任

(ウ) 県民の県政参加の充実（パブリックコメントなど）

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」が考えられる。こうした制度については、制度に係る課題や自治基本条例への規定などの点で慎重かつ十分な検討が必要であると考えられるかどうか。

「県税の用途の一部を県民が選べる制度」について

「税の用途の一部を県民（住民）が選べる制度」については、先行例が少なく、全国的にも数市町村で実施されているのみであり、具体的な定義は難しい。「ある特定税目の収納額の一定割合に当たる額について、充当すべき行政施策又は事業の決定に県民の意向を直接反映する制度」、あるいは「特定税目に係る個々の納税者の実際の納税額の一定割合について用途を特定する制度」として、課題や問題点を整理すると次のとおりであるが、

制度の目的や仕組みなど、制度を創設するに当たっての課題も多い。今後、目的や趣旨を達成するに相応しい制度はどのようなものか、幅広い観点から十分な検討が必要であると思われる。

〔先行例〕 千葉県市川市：納税者が選択する市民活動団体への支援に関する条例
群馬県太田市：1%まちづくり事業

1 制度に係る課題

このような制度を創設する目的は何か。それは、県の具体的な取組とするに適切な目的か。

当該目的を達成するためには、現状の制度では足りないのか。このような制度を新たに創設しなければならないのか。現行制度を改正することで対応することはできないのか。

県民の意向を直接予算編成に反映させることは、議会との関係で問題はないか。

県民の意向を直接予算編成に反映させることが妥当であるかどうかは、予算編成権を有する知事が判断すべきとも考えられるかどうか。

2 制度設計上の課題等

制度の対象とする県税の税目にはどのような条件が求められるか。それを充足する県税はあるのか。

用途を選ぶことのできる県民の範囲はどうあるべきか。

県民が選択する用途（政策・分野・事業等）はどのようなレベル、内容が適切か。どのようにリストアップするのか。

県民が選択した用途に対する税金の投入方法、予算編成上の扱い等をどうするか。

県民はどうやって選択するのか。それに係る費用をどうするのか。

3 自治基本条例への規定に関する課題

制度を創設する手法としては条例化しかないのか、他の手法も考えられるのか。

条例化以外の手法がある場合にも、条例化によることが最適か。

このような県民の県政参加のための具体的制度は、自治基本条例で規定すべきという考え方がある一方で、自治基本条例は、地方自治に対する自治体としての基本理念、これに付随する自治体運営等の基本原則、住民の権利など、普遍的であるべき事項を定めるものであり、時代において変化する（あるいは変化させるべき）個々具体の事務事業そのものを規定する性格のものではないという考え方や、個別の具体的制度は、自治基本条例の趣旨、目的を具体的に活かす制度として別に定めて実施すべき性格のものであり、自治基本条例の中に規定すべきでないという考え方もあるかどうか。

ウ 市町村重視の原則

真の地方分権の進展を促進し、県民福祉の向上を図るためには、県民に最も身近な基礎自治体である市町村を重視した県政運営が重要であり、このような県の姿勢を明確にするとともに、市町村との協力関係などについても規定すべきと考えられるがどうか。

市町村重視の原則を具現化するための考え方、仕組みとして、次のような事項を規定することが考えられるがどうか。

- (ア) 市町村行政への県の関与のあり方
- (イ) 市町村への支援の姿勢
- (ウ) 市町村への権限移譲 など

「県行政の推進に関する事項」について

「県政運営の基本原則」に基づき、個別の「県行政の推進に関する事項」について規定することが必要と考えられるがどうか。

ア 総合計画について

都道府県が総合的、計画的に行政を運営していく上で、その基本的方向や姿勢を示す総合計画は、重要な計画であり、その策定の根拠、趣旨、手法などを明らかにするためにも、総合計画に関する規定を自治基本条例の中に盛り込む必要があると考えられるがどうか。

総合計画に関する事項を自治基本条例に規定することは、総合計画の策定について自治基本条例を直接の根拠とすることになり、総合計画の策定に当たっては、自治基本条例に定める基本理念や基本原則を尊重、遵守することが求められるという条件がつけられることにもなるが、それは適当か。

総合計画に関する事項として自治基本条例に規定する事項としては、次のようなものが想定されるがどうか。

- (ア) 総合計画策定の義務
- (イ) 策定の基本的な考え方
- (ウ) 総合計画策定の手続きに関する事項（県民の関与、議会の議決など）
 - ・ 総合計画について、議会の議決を要するとしたときに、その旨を自治基本条例で規定するのが適当か。他の重要な部門計画と併せ、別の個別条例を制定する方がわかりやすいとの考え方もあるがどうか。

イ 政策評価について

政策評価の重要性に鑑み、また、住民自治の充実という観点から、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と考えられるがどうか。

政策評価に関する事項として自治基本条例に規定する事項としては、次のようなものが想定されるがどうか。

- (ア) 政策評価の義務

(イ) 政策評価の基本的考え方

ウ 行政改革について

効率的で効果的な行政運営を図るためには行政改革が重要であり、また、地方自治の原則である住民自治及び団体自治の充実のためにも行政改革が不可欠のものであることを考えれば、行政改革に関する事項について自治基本条例に規定する必要があると思われるかどうか。

行政改革に関する事項として自治基本条例に規定する事項としては、次のようなものが想定されるかどうか。

(ア) 行政改革を進めるに当たっての基本的な考え方

(イ) 県が行う行政改革の基本方針の策定

(ウ) 行政組織改編に関する基本方針

(エ) 県が行う各種規制の定期的見直し など

エ 財政運営について

県民福祉の向上に資する施策を効率的、効果的に実施していくためには、財政面での裏付けが不可欠であり、自治体としての自主財政権が担保されることが必要であることから、行政改革と並んで、財政運営に関する事項についても自治基本条例に規定すべきと考えられるかどうか。

財政運営に関する事項として自治基本条例に規定する事項としては、次のようなものが想定されるかどうか。

(ア) 財政運営の基本原則（自主財政権、財政の健全性、財政民主主義など）

オ 個人情報保護について

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、高度情報化社会の進展により、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、個人情報の取扱いを誤ると、個人の利益が大きく侵害されることから、個人情報の保護に関する事項についても、あらためて自治基本条例に規定し、県の取組姿勢と責務を明らかにする必要があると考えられるかどうか。

個人情報保護については、個人情報保護法及び栃木県個人情報保護条例に基づき行われているところであるから、自治基本条例に規定する必要はないとも考えられるかどうか。

個人情報保護に関する事項について、自治基本条例に規定することとした場合には、次のような事項を規定することが想定されるかどうか。

(ア) 個人情報保護の基本原則

(イ) 別に定める「栃木県個人情報保護条例」に関する事項

「行政関係者の義務、責務」について

ア 知事及び他の執行機関の義務、責務について

自治体の執行機関である知事及び他の執行機関の義務や責務について、自治基本条例に規定し明らかにすることは、条例の実効性を担保する意味でも極めて重要であると考えられるがどうか。

知事及び他の執行機関の義務、責務に関する事項として自治基本条例に規定する事項としては、次のようなものが想定されるがどうか。

(ア) 条例の理念の尊重

(イ) 条例の実現に努める義務

近年、首長の多選自粛に関する規定を条例化した自治体もある。多選による弊害を防止するなどの観点からこれを肯定する考え方と、法律論や優れた人材を機械的に辞職させること、あるいは住民の選択権を狭めること等に対する疑問などからこれを否定する考え方の両論が存在するが、知事多選自粛に関する規定を自治基本条例に規定すべきかどうかがどうか。

イ 職員の義務、責務について

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、自治基本条例に規定し明らかにすることは、条例の実効性を担保する意味でも極めて重要であると考えられるがどうか。

職員の義務、責務に関する事項として自治基本条例に規定する事項としては、次のようなものが想定されるがどうか。

(ア) 条例の理念の尊重

(イ) 条例の実現のため職務を遂行する義務

補助機関について、地方自治法等において、条例で定めることが求められている事項があるが、それらについて、自治基本条例の中に一本化して規定することも考えられるがどうか。

4 「市町村や国等との関係」に関する事項について

(1) 市町村との関係に関する事項

県民の福祉の向上を図るためには、県と市町村が手を携えて協力し合いながら行政運営に当たっていくことが何より重要であり、このためにも県と市町村との関係に関する県の考え方を自治基本条例で規定し明らかにすることは意義深いことと考えられることから、自治基本条例に市町村との関係に関する事項を規定すべきと考えられるがどうか。

市町村との関係に関する事項として自治基本条例に規定する事項としては、次のようなものが想定されるがどうか。

(ア) 県と市町村の役割分担、市町村への権限移譲など、市町村との関係に関する県の基本的な考え方

(イ) 市町村に対する支援に関する事項（基本的考え方、支援のルールなど）

市町村との関係に関する県の基本的な考え方や、市町村に対する支援に関する基本的考え方などを自治基本条例に規定した場合、これを具体化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ないか。あるとすれば、現時点で想定される制度等を網羅的に規定するのか、それとも一定の基準により条例に規定するものとそうでないものとを区別する必要があるか。条例には基本的な考え方のみを明記し、具体的な仕組み、制度は、条例とは別に定める方が効率的、実務的であるとの考え方もあるがどうか。

一方、地方自治法第2条第5項で、都道府県は、基礎自治体である市町村を包括する広域自治体として、広域的機能、連絡調整機能及び補完機能を担うことが明記されているが、両者の関係については、同条第6項で「相互に競合しないこと」が定められている程度で、相互の関係は詳細に定められてはいないこと、また、一連の地方分権改革により、都道府県と市町村も、国との関係と同様「対等、協力」の関係にあることは明らかであるが、県と市町村の関係が具体的にどうあるべきかなどについて、法令上は明確でないことなどから、自治基本条例で県と市町村の関係に関する事項を規定するには更に検討が必要とも考えられるがどうか。

既に制定されている市町村の自治基本条例との整合性を整理する必要があるか。

市町村が将来自治基本条例を制定する場合に対する配慮が必要か。

市町村に対する支援に関する具体的な仕組みの一つとして、知事がマニフェストで明らかにした「1/3以上の市町村が取り組んだ共通施策を自動的に県が支援する制度（いわゆる1/3条項）」が考えられるが、制度に係る課題や自治基本条例への規定などの点で慎重かつ十分な検討が必要であると考えられるがどうか。

「1/3以上の市町村が取り組んだ共通施策を自動的に県が支援する制度（1/3条項）」について

「1/3以上の市町村が取り組んだ共通施策を自動的に県が支援する制度（3分の1条項）」の課題や問題点は次のとおりであるが、制度の目的や仕組みなど、制度創設に当たっての課題も多い。市町村重視という目的達成に相応しい制度はどのようなものか、例えば、市町村の自由な発想をより活かすような方策が他にないかなども含め、幅広い観点から十分な検討を行うことが必要であると思われる。

1 制度に係る課題

このような制度を創設する目的は何か。それは、県の具体的な取組とするに適切なものか。

当該目的を達成するためには、このような制度を新たに創設しなければならないのか。他の方策では達成できないのか。市町村が独自に発案した事業のうち特に優れた事業

を支援の対象とするというような方策では達成できないのか。

市町村が行う共通施策に対し、自動的に支援することとすることについて、議会との関係で問題はないか。

2 制度設計上の課題等

市町村の「共通施策」に対し、なぜ県が支援するのか、県と市町村の役割分担上問題はないか。市町村の自主性、独自性を阻害することにならないか。

「自動的に」支援することは、実際に県の体制から可能なのか。「支援すべきでない」というケースはないのか。

「共通施策」とは何か。どのようなものを指すのか。内容は問わないのか。

「1/3」は「市町村数の1/3」でよいのか。市町村の規模等は考慮しないのか。

県に「支援する、しない」の判断があるとする場合、どのような政策決定手続きで判断するのか。具体的な「支援」の内容をどのように決定する仕組みとするか。

3 自治基本条例への規定に関する課題

制度を創設する手法としては条例化しかないのか、他の手法も考えられるのか。

条例化以外の手法がある場合にも、条例化によることが最適か。

このような市町村への支援に関する具体的な制度については、自治基本条例で規定すべきという考え方がある一方で、自治基本条例は、地方自治に対する自治体としての基本理念、これに付随する自治体運営等の基本原則、住民の権利など、普遍的であるべき事項を定めるものであり、時代において変化する（あるいは変化させるべき）個々具体の事務事業そのものを規定する性格のものではないという考え方や、個別の具体的制度は、自治基本条例の趣旨、目的を具体的に活かす制度として別に定めて実施すべき性格のものであり、自治基本条例の中に規定すべきでないという考え方もあるがどうか。

(2) 他の都道府県との関係に関する事項

行政課題の中には、防災や交通、観光分野など、県の区域を越えて複数の自治体が連携、協力して取り組むことでより大きな効果が期待できるものが少なくない。また、国においても、地方制度調査会から、道州制のあり方に関する答申が出されるなど、従来の都道府県の区域を越えた広域行政の重要性に対する認識が高まっている。このような点から、自治基本条例に他の都道府県との関係に関する事項を規定する必要性もあると思われるがどうか。

他の都道府県との連携は、一方的に本県のみで図られるものではないことや、道州制は国全体の課題でもあることなどを考えると、他の都道府県との関係について自治基本条例で規定する必要はないとも考えられるがどうか。

他の都道府県との関係に関する事項として自治基本条例に規定する事項としては、次の

ようなものが想定されるかどうか。

(ア) 他の都道府県との関係に関する県の基本的な考え方

(イ) 他の都道府県との連携、協力関係の構築に努める責務

(3) 国との関係に関する事項

国と地方公共団体の関係は、不十分とは言え、「対等、協力の関係」へと大きく転換してきており、今後は、一層地方の自立性、自主性が高まっていくことが予想される。また、地方自治の本旨のうち、特に「団体自治」に対する考え方を明確にするためにも、自治基本条例に国との関係に関する事項を規定する必要があると考えられるかどうか。

国との関係はもっぱら法で決まることであり、また、一方的に県側で規定しても意味あることとは考えられないことから、自治基本条例で規定する必要はないとも考えられるかどうか。

国との関係に関する事項として自治基本条例に規定する事項としては、次のようなものが想定されるかどうか。

(ア) 国と県との関係に関する県の基本的な考え方

(イ) 国への提案、意見提出に関する事項 など

5 「議会」に関する事項について

(1) 条例に規定する必要性

既に制定されている自治基本条例では、当該自治体の住民をその中心に位置づけているものの、自治体が住民に保障する権利や、自治体の行政運営の基本姿勢など、あくまで行政庁としての地方自治体に関連ある事項についてのみ規定しているものも多いが、議会に関する事項について規定する必要があるか。

二元代表制のもとで、住民の直接選挙により選出される議員で構成され、「住民の代表」、「住民の意思の代弁者」である「議会」に関する事項を積極的に規定すべきとの考え方もあるかどうか。

「議会」に関する事項を規定するかどうか、規定する場合、どのような事項を規定するかは、議会が自ら判断すべきと考えられるかどうか。

6 「最高法規性」について

(1) 条例に規定する必要性

自治基本条例は、他の条例や制度などを論理的に根拠づけるものとなり得るとともに、それらを適用・運用する際の解釈上の指針となり得ると考えられることから、明示する可否かは別として、自治基本条例が他の条例に優越する最高法規性を有する条例であると位

置く必要があるか。

自治基本条例の趣旨を内外に明らかにする上からも、最高法規性を条例中に規定する必要があると考えることができるがどうか。

自治基本条例が「自治体の憲法」とも言われているように、自治基本条例の最高法規性については、当該条例の制定の経緯やその性格などから言わば当然のことであり、ことさら条例の中で明らかにする必要はないと考えることもできるがどうか。

(2) 最高法規性を条例中に明示する場合の手法について

自治基本条例の最高法規性を条例中に規定する場合、次の方法によることが考えられるがどうか。

日本国憲法がその最高法規性を憲法自身で明らかにしているように、自治基本条例の最高法規性を、憲法と同様の最高法規性に関する条項を設けることで明確にする。

最高法規性に関する条項を規定する代わりに、条例改正に必要な要件を他の一般の条例より加重する、あるいは厳格にするなどにより、他の条例に対する優越性を示す。

次のような理由により、条例中に最高法規性に関わる事項を規定することで最高法規性を担保することは難しいのではないかと考えられるがどうか。

現行の地方自治に関する法体系上、「条例」に優越する別の新たな法規範を定めることはもとより、同じ「条例」間で形式的にその効力に優劣関係が生じるようなものを定めることは認められないこと。

条例改正に必要な要件を他の一般の条例のそれより加重する、例えば自治基本条例の改正について「議会における議員の3分の2以上の賛成」を要件とするといった「特別多数」の仕組みを導入するといった方法は、地方自治法の解釈上も賛否両論あること。

議会の議決に加えて「住民投票での過半数の賛成」を要件とする方法についても、投票結果の拘束力などの点で議論の分かれるものであること。

他の一般の条例には見られないような理念的、あるいは基本的な内容を条項として規定し、一般の条例に優越する上位の法規範であることを実質的に表すことではどうか。

自治基本条例の尊重、擁護義務について規定することは、間接的にはあるが自治基本条例の優越性を表す方策となり得ると考えられるがどうか。

第3章 自治基本条例制定の手続き等について

第1章では、自治基本条例制定の考え方等を整理するとともに、第2章では、自治基本条例を制定する場合に、条例に規定する事項について、検討が必要と考えられる課題や問題点を整理してきたが、自治基本条例を制定する場合には、その性格等から実施することが求められる手続や、あらかじめ検討しておくべき事項があると考えられる。本章では、自治基本条例を制定する場合の手続き等について整理する。

1 自治基本条例制定の手続き等

(1) 条例制定に当たって実施する必要があると考えられる手続き等

有識者、専門家、住民の代表等をメンバーとする懇談会の設置

当該地方自治体における自治の基本理念や自治体と住民との関係などに関する事項を定める自治基本条例の制定に当たっては、何よりも県民との合意形成が重要となることから、有識者や専門家等をメンバーとする懇談会の設置などにより、条例制定の必要性から条例に規定する具体的内容に至るまで議論を尽くしてもらい、条例制定に対する十分な理解を得ながら制定作業を進めていく必要があると考えられる。

なお、懇談会を設置する場合には、懇談会で取りまとめられた意見の取扱いをどうするかなどを始めとする、一連の条例制定検討手続きの中における当該懇談会の位置づけや、懇談会に臨む際の県としてのスタンスなどについてあらかじめ十分に検討し、明確にしておく必要があると思われる。

県民に対する説明、県民からの意見聴取

自治基本条例の制定に当たっては、有識者等をメンバーとする懇談会で議論を尽くすことが重要であるが、一方で、県民に自治基本条例に関する理解を深めてもらい、これ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ことが重要であることから、広く県民を対象とした説明会等の開催や、パブリック・コメントの実施などが必要であると考えられる。

県議会との協議

自治基本条例は、県の行政運営の基本原則や制度などを定めるにとどまらず、県民の権利はもとより、場合によっては議会そのものに関する事項についても規定することが想定される。具体的方法等については、議会の判断によるところであるが、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と考えられる。

県内市町村との協議、市町村条例との整合に関する整理等

県が自治基本条例を制定する場合には、市町村の意見を十分に踏まえて、また、議論しながら制定作業を進めていく必要があると考えられる。

このため、県が制定する自治基本条例に対する市町村の意向を的確に把握し、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思われる。

また、本県においては、南河内町、大平町及び芳賀町で既に自治基本条例が制定されている。さらに他の市町村でも条例制定の検討が進んでいるところである。県の自治基本条例と市町村の自治基本条例との間で矛盾が生じることは想定しにくいですが、県が制定する自治基本条例の検討に当たっては、市町村の自治基本条例の内容についてもあらかじめ整理しておくことが必要である。

その他

ア 既に条例を制定、施行している自治体の調査、分析

条例制定作業に先行して、既に条例を施行している地方自治体における条例の効果を検証しておく必要がある。

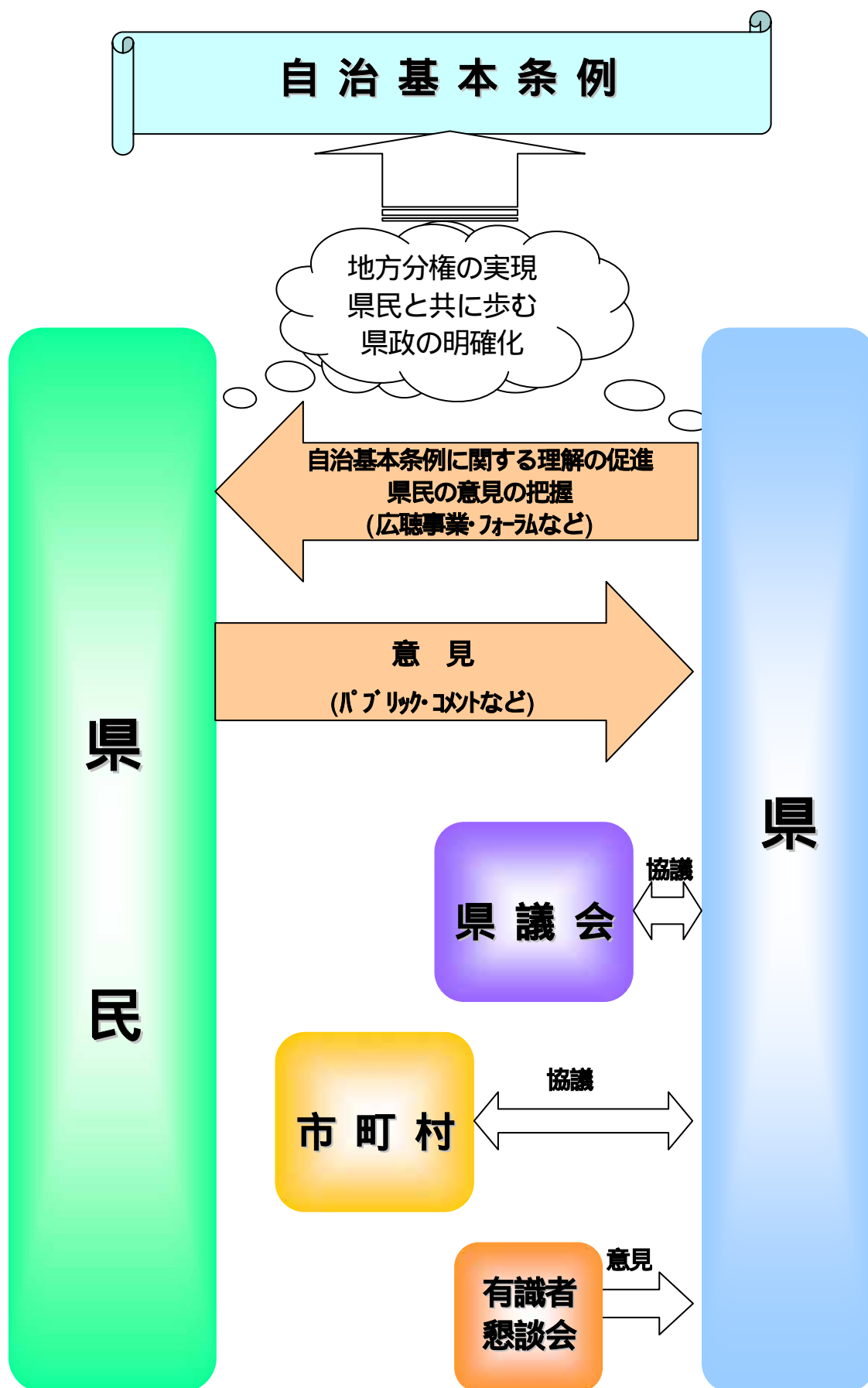
自治基本条例の内容の多くは、抽象的、理念的となるため、制定当初期待したような効果が本当に得られたのか、制定により何が変わったのか、また、条例の中にある程度具体的な方針や制度を盛り込んだ場合に、逆にそれが当該自治体の行政運営の足かせになっていないか、などについて調査、分析することが必要である。

イ 既存の条例、制度等の整理

一般的に自治基本条例において定められる事項は、当該条例で初めて規定されるようなものばかりとは限らず、既に個別の条例等において理念が明示されたり、具体的な制度が導入されており、言わば確認的、あるいは宣言的な意味合いから自治基本条例に規定するという場合も少なくないことから、自治基本条例を制定するに当たっては、情報公開条例や個人情報保護条例など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、あらかじめ十分整理しておく必要がある。

2 自治基本条例制定に関わる各主体間の関係・役割分担

自治基本条例制定の手続き等について、各主体間の関係等を図示すると、次のとおりとなる。



結 び に

現時点で考えられる自治基本条例に関する課題や問題点は本報告書のとおりであるが、これら以外にも様々な視点から検討しなければならない重要な論点等があることも想定される。

自治基本条例については、積極的に肯定する意見がある一方、これまで自治基本条例がなくとも適切な県政運営が行われてきたという理由などから、条例の必要性について疑問を呈する意見もある。

しかしながら、今後、より一層進む地方分権型社会の中で、県民と共に歩む県政のあり方をどう明示していくかということは大変重要な課題であり、自治基本条例の制定は、そのための大きな手段の一つと考えられるところである。

自治基本条例を制定する場合に、どのような事項を規定するのか、その制定過程に県民にどのように関わってもらえるのか、などは、非常に重要なポイントであるが、特に、都道府県においては、県民との距離や県民との間に市町村という基礎自治体が介在することなど、市町村とは異なる都道府県に固有の特質や事情、さらには担っている役割の相違などがある。

本県が、自治基本条例の制定を検討するに当たっては、そうした点を十分に踏まえ、「本県としての条例制定の必要性」について詳細かつ十分な検証、検討が必要であり、その点についての県民の理解をしっかりと得ていくことが何より重要である。

また、自治基本条例を制定した自治体では、地方自治に関する住民の関心の高まりに伴い、自治体運営への参加、自治体との協働といった意識が住民の間に広まったことが、自治基本条例制定の動きにつながったところも多い。住民の関心が十分に高まっていない状況においては、いかに崇高な理念を掲げた自治基本条例を制定したとしても、住民にとって真に有意義な条例にはならないことも懸念される。

こうしたことから、自治基本条例の制定を検討するに当たっては、地方分権時代に相応しい新たな自治のあり方や自治基本条例を制定することの是非についての多角的な議論を深め、多方面から広く意見を聴くことを通して、県政運営への参加、県との協働など県政に対する県民の意識の高揚を図っていくことが、条例制定に向けた環境づくりという点からも極めて重要であると思われる。