

自治基本条例市民フォーラム

「市民の力で—



なんてったって あなたが主役!!」

◆と き◆ 平成25年5月25日(土) 13:30~15:30

◆と ころ◆ 下野市国分寺公民館 大ホール

◆プログラム◆

あいさつ 13:30

第1部 13:50 【基調講演】「地方分権改革と自治基本条例」

講師：中村 祐司 氏（宇都宮大学国際学部教授）

第2部 14:20 【検討経過と中間報告の説明】

第3部 14:35 【パネルディスカッション】

【フォーラム終了後、15:30~茶話会を開催します】

わたしたちのまちの自治基本条例について語り合いましょう!!



下野市自治基本条例検討委員会

出演者の紹介

【総合司会】 三橋 明美 委員

第1部 13:50 【基調講演】「地方分権改革と自治基本条例」

【講師プロフィール】 中村 祐司 氏



宇都宮大学国際学部・大学院国際学研究科教授
早稲田大学大学院政治学研究科博士課程、同人間科学部
助手を経て、1993年4月宇都宮大学に赴任。2003年4月
同教授。博士(政治学、早稲田大学)。専門は行政学・地方
自治。担当科目は行政学、地方自治論、余暇政策論(学
部)、比較政策研究(大学院)など。単著に『スポーツの
行政学』(成文堂、2006年)、『“とちぎ発”地域社会を見る
ポイント100』(下野新聞新書、2007年)。

第2部 14:20 【検討経過と中間報告の説明】

【説明者】 近藤 令児 委員
友常 英三 委員



第3部 14:35 【パネルディスカッション】

中村 祐司 会長
【司会者】 岡田 雅代 委員
【パネラー】 中村 節子 委員
鈴井 祐孝 委員
黒須 重光 委員

自治基本条例って？
協働って？

下野市自治基本条例検討委員会 メンバー

中村祐司 鈴井祐孝 友常英三 岡田雅代 松本文男 須藤武 川中子幹彦 清水眞男
諏訪守 渡辺欣宥 永山登志子 高山トミイ 中村節子 近藤令児 吉田聡 小谷野晴夫
村尾光子 三橋明美 高田憲一 黒須重光

地方分権改革と自治基本条例

宇都宮大学 中村 祐司

Abstract

In Japan, decentralization reform has progressed since 1991. The abolition of government agency proxy administration was the greatest result of the first decentralization reform term (1991–2000). Central government continues to participate in local governments but accountability and responsibility of citizens in local governments have increased dramatically. The considerable achievement of corporate self-government prepared local governments and citizens for citizen's self-government. Municipal governments have begun to settle on fundamental autonomy ordinance in the second decentralization reform term (2001–). This paper draws a conclusion based on these historical tendencies and two case studies of municipalities (Shimotsuke City and Nasushiobara City in Tochigi prefecture). Finally, this paper clarifies the present-day significance of citizens' commitment to the process of making fundamental autonomy ordinance. (Yuji Nakamura)

はじめに

日本では、1993年における地方分権の国会決議が、その後今日まで続く一連の分権改革の端緒となったといわれている。まず、改革の主な対象は国の地方に対する関与であった。分権改革は、国が法令や通達・通知、補助金や地方交付税の配分の主体、地方がこれらの関与・コントロールを受ける客体とされてきたこれまでの国と地方の主従関係を対等の関係にしようとするものである。

分権は、権限や財源を執行する側の地方に移し、同時に国の関与の縮減を目指すものである。分権改革は、国の役割や機能をめぐる質と量の大幅な見直し、ひいては空洞化を必然的に指向するがゆえに、その調整過程において両者間の緊張や摩擦は避けられないものとなる。また、「地域主権は政権の一丁目一番地」といったように、政治過程においてもその時々々の政権や政治指導者によって力点の置き方が異なる類のものである。

自治基本条例は、90年代以降の分権改革のプロセスにおいて、どのように位置づけられるのか。また、自治基本条例と分権改革の間にはどのような親和性があるか。さらには、分権改革の帰趨は自治基本条例の帰趨と軌を一にするのであろうか。

本稿では、まず、一連の分権改革における自治基

本条例の立ち位置を明らかにする。ここ20年間の時系列における自治基本条例の位置づけを行う。次に、条例策定状況を把握した上で、「今」の地域社会の状況、すなわち2011年3月11日の東日本大震災以降における自治基本条例策定の今日的意義を打ち出す。経緯と今日の状況から自治基本条例を捉えるマクロな検証作業の後に、いくつかの関係文献の検討を経て、ミクロな視点、すなわち実際の条例策定プロセスに現在進行中で身を置く経験から見えてきたところの意義や課題を提示する。

1. 分権改革の経緯と自治基本条例

1.1 第一次分権改革と自治基本条例

1993年から2013年までの分権改革を振り返るならば、その道筋への異なる次元の改革要素の介在や浸透、その時々々の政権や政治指導者がもたらした改革自体の意義づけや用語使用(地方分権、地域主権)のぶれや揺らぎ、分権の性格変容や内容の骨抜き、さらには都道府県と市町村との足並みの乱れなどが顕在化した。

第一次分権改革期を、1993年の衆参両院における地方分権推進決議から2000年の地方分権一括法の施行を経て2001年の地方分権推進委員会(分権委)の最終報告までとするならば、1995年設置の分権委による第1次勧告(96年12月)から第4次

勧告（97年10月）までの間、唯一とっていい成果が、明治国家以来、存続してきた機関委任事務を廃止し、これを自治事務と法定受託事務に再編したことであった。必置規制や補助金・税財源をめぐる課題は克服には至らなかった。

機関委任事務の廃止については、自治事務に対する各大臣の「是正の要求」や、法定受託事務に対する国による「代執行」などが残存された。しかし、どのような事務であっても、責任の主体は自治体となり、地方議会による条例制定や調査権等の対象となった。このことは、中央-地方関係における団体自治をめぐる歴史的な改革の達成であるといえ、同時に住民自治を追求し得る器（うつわ）・環境が整ったという意味でも大きな転換点となった。

分権委の最終報告は、「第1次分権改革では住民自治の拡充を直接の目的にした勧告事項はごく少数にとどまった」ものの、「自治基本条例の制定をめざす動きが一部に現れ始め」、「地方議会議員の選挙制度及び定数、地方議会と首長の権限関係、執行機関のあり方など地方公共団体の組織の形態やその他の住民自治の仕組みを自由に選択する権能を地方公共団体に与えるべきだとする発想が窺われる」と指摘した。続けて、「地方分権が更に進展した状況においては、地方自治法等による画一的な制度規制の緩和を求める声は次第に強まるのではないか。第3次分権改革では、おそらく、住民自治の拡充方策が最も中心的な検討課題になるのではないか」と述べた¹。

自治基本条例の策定は、「住民自治の仕組みを自由に選択する権能」の萌芽であること、そして、「第三次分権改革」における住民自治の拡充方策と直結すると位置づけたのである。

自治基本条例の特徴は、それが市政・町政・村政を包括的に捉えようとする点にある。総合計画における成果指標は、行政が住民に向けて行政サービスの実施・継続・改善を約束する体系であるのに対して、自治基本条例の場合は、対象は行政のみならず、議会や住民にも向けられ、住民と行政との関係や住民と住民との関係にも向けられる。こうした自治基本条例の策定は、第一次分権改革の成果である住民自治の実践のための環境を前提にしている。

1.2 平成の大合併と自治基本条例

一次と二次の分権改革において基礎自治体が直面したもう一つの歴史的な大変動が平成の大合併である。

市町村と都道府県という二層制の堅持を前提にしていたはずの分権委が第二次勧告（1999年）以降一転して合併推進の立場を取るようになったのはなぜか。機関委任事務制度廃止により、都道府県知事の権能が強大になり過ぎるのを懸念した当時の自民党行政改革推進本部からの圧力によるものであった。そこには、合併によって都道府県の機能を空洞化させ、ゆくゆくは道州制（都道府県合併）を実現したいという政治の意図があった。

分権改革論と基礎自治体の受け皿論が合体し、これを境に分権論議があたかも合併論議に取って代わられるかのような様相を呈した。平成の大合併の実質的原動力の起点はここにあった。議員の在任特例や定数特例、合併特例債といった強力な合併誘導の一方で、合併に踏み切らない小規模自治体には地方交付税の削減を通じてますますの財政難を強いる締め付け策が取られた。

1999年3月末現在で3,232あった市町村は今日（2013年2月1日現在）では1,719市町村（市789、町746、184）にまで減っており、この間市の数は119増え、町は1,248、村は384減った。一方で、合併は基礎自治体のあり方を生活者目線で捉え直す気運を高めることにつながった。

1.3 第二次分権改革と自治基本条例

2004年以降にいわば第一次分権改革でやり残した補助金の削減、地方交付税の改革、国から地方への税財源移譲といった三位一体改革が本格化するのが第二次分権改革期（ここでは2001年から今日までとする）である。

先述の分権委最終報告は、「歳入の自治」を強調した上で、「国と地方の税源配分のあり方の改革という切り口から地方税財源の充実確保方策について再検討」しなければならないとした。いわば分権委がやり残した課題を三位一体改革が引き取ったことになる。その意味で、分権改革・市町村合併・三位一体改革は連綿と続いてきた。

ところが、三位一体改革については、補助金の削減に見合った国からの税財源の移譲がなく、地方交付税の削減と相俟って、とくに小規模自治体における財政を厳しい環境に追い込んだという指摘が多い。その後、2008年頃から、分権委がやはりやり残した必置規制の縮減・緩和が、あたかも「義務づけ・枠づけの見直し」にシフトしたかのように改革の対象となった。国の地方出先機関の広域自治体への見直しも加わって今日に至っている。義務づけ・

枠づけについては見直しが実現した条項が少ないという批判、そして、出先機関見直しについては、基礎自治体がこれに疑念を表明するなど足並みが揃わなかったという批判が、新聞報道等の主な論調である²。

第二次分権改革の対象は他にも国と地方の協議の場の法制化、都道府県権限の市町村への移譲、個々の法令における条例制定権の拡大（条例による法令の「上書き」など）が対象となっている。

自治基本条例との関係では、条例制定権拡大において、唯一、地方分権改革推進委員会の「第1次勧告—生活者の視点に立つ『地方政府』の確立—」（2008年5月28日）において、「個々の地方自治体レベルでもまた、地方議会を活性化するための自治基本条例・議会基本条例の制定運動や首長選挙を政権選択選挙にするためのローカル・マニフェスト運動など、自発的な自治体改革の多様な試みが始まっている」と触れられた。また、第3次勧告（2009年10月7日）において、「地方自治体の自主的な条例制定の動きに呼応して、地域住民も、自らの自治意識を高め、積極的に地方自治に参画していくことが期待される」（傍線いずれも中村）とした。

ところで、自治基本条例を施行した自治体は256自治体³に及んでいるが、第二次分権改革期は自治基本条例の策定期と重なる。年別の施行数は1自治体（2001年）→2自治体（02年）→9自治体（03年）→10自治体（04年）→23自治体（05年）→35自治体（06年）→39自治体（07年）→40自治体（08年）→30自治体（09年）→35自治体（10年）→34自治体（11年）→15自治体（12年）→3（13年）となっている。第二次分権改革の進捗とあたかも歩調を合わせるかのような同時並行した動きである。分権改革と自治基本条例の接点・交錯をここに見出すことができる。

2. 自治基本条例の意義・効能・課題

2.1 自治基本条例の意義

意義について、地域社会における組織間関係を総合調整するためのメカニズムとしての「メタ・ガバナンス（meta-governance）」が成立するための基本ルールであること、それに対応した個別制度・システム・運営の集大成であると指摘される⁴。

市民、首長、議員、職員の四者の役割や相互関係を自治体運営という観点からルール化する点に自治基本条例の意義があるとする。また、自治体改革という運動の成果を自治基本条例という形で制度化す

る点に意義があるとする⁵。まちを元気にするための理念や制度・仕組みの規定という主張もある⁶。自治体の権力者（首長と議員）が支配のために使う道具ではなく、市民が権力者を拘束・統制するための道具だとする論者もいる⁷。

すなわち、その意義は①地域社会の諸アクターを総合調整するメカニズム、②市民・首長・議員・職員の四者の役割・相互関係についての自治体運営上のルール、③自治体改革運動の制度化、④住民が行政と議会を拘束・統制するための道具、などである。

2.2 自治基本条例の効能

効能については、何でも行政がやればよいと考えるのではなく、何かあった時にまず自分で何ができるか、できないとすれば家族やコミュニティで対処できるか、それでもできなければ役場で何ができるかといった、地域社会における補完性原則の住民への浸透が指摘される。自治基本条例が当該地域社会のあらゆる問題、課題の解決につながる糸口を持っているとも説かれる⁸。

さらに、住民との協働を職員が判断する際の基準として、自治体運営の基本原則が掲げてあれば、日々の行政執行が容易になる効用があるという⁹。

以上のように、①地域社会における補完性原則の浸透、②課題解決の糸口提供、行政執行の円滑化、といった効用があるとしている。

2.3 自治基本条例をめぐる課題の一端

市民組織から見て、①市民参加のための行政の工夫や努力が不十分、②議会が公聴会の開催を求める請願を否決、③条文には（住民投票や議会の条項など）に地方自治の後退や停滞となる内容が多々ある、といった課題の指摘がある¹⁰。

また、自治基本条例の改正手続の条項をめぐり、市民会議と行政との見解の違いが表面化し、前者から見ればそれは行政の「恣意性」「後ろ向きの姿勢」「真摯な姿勢の欠如」に映ったとする意見もある¹¹。

すなわち、市民と行政、市民と議会との間での摩擦が生じたとする指摘である。

3. 自治基本条例策定の現場から

3.1 栃木県大田原市における策定経過の特徴

大田原市（県北部に位置し、人口8万人弱）では、2012年6月に「自治基本条例市民検討委員会」が設置され、条例策定に向けてスタートを切った。10年3月の選挙で当選した市長が、公約に自治基

本条例を掲げていたが、大震災の影響を受け、遅れての検討委員会の設置となった。14年4月の市長の任期満了前までに策定し、同年4月1日施行を目指している。パブリックコメントや、議会報告、例規事前審査、周知期間などスケジュールを「逆算」（事務局の市政推進課）すると13年3月末までが条例案提出の「タイムリミット」（同）に設定されている。

検討委員会は26名構成で、内訳は大学教授2名、市まちづくり企画監1名、団体推薦4名、個人応募6名、いわゆる充て職5名（区長連絡協議会会長、女性団体連絡協議会会長、身体障害者福祉会長、老人クラブ連合会長、PTA協議会会長）、市議会議員5名、市の保健福祉部長・市民生活部長・教育委員会教育部長の3名である。毎月1回のペースで開催し、現在（本稿執筆時点の2013年2月2日）までの検討内容は、表-1のようにまとめられる。

特徴的なのは、まず、第3回委員会に臨む委員へ事前の「宿題」（委員長）を出したことである。条例の体系案を各委員が事前に提出した上で、当日は条例に盛り込む項目・キーワードについて各委員の考えを聞いた。第4回、第5回委員会では、2つのグループに分かれて、栃木県内の宇都宮市、栃木市、鹿沼市の自治基本条例を比較検討した資料をもとに前文から条例の位置づけまでの47項目すべてを対象に、一項目ずつ大田原市の基本条例にキーワードとして何を盛り込むべきかを討議した。

第6回委員会に臨む前にも委員から前文案を募り、当日の討議に備えてもらうようにした。第7回委員会では、スクリーンを使用して、各委員の前文案を箇条書きに分解したものを映写し、取捨選択の作業を参加委員全員で行った。骨格案についても提示し、これをわかりやすい項目にすることを念頭に、第8回委員会以前までに提出することとした。

第8回委員会では、前文案について参加委員全員から了承を得た。そして、各委員提出の条例項目案をもとに参加委員全員の合意形成を得て、委員会としての案を固めた。次回第9回委員会（2月22日）では、条文案について討議を行う予定となっている。

ここまでの経緯を振り返ってみると、確かにスケジュール始めにありき、あるいは突貫工事での条例策定といった印象は避けられない。今後の庁内調整や対議会調整の過程で条文案の内容が相当に変質する可能性も否定できない。策定過程の住民への周知

表-1 大田原市自治基本条例市民検討委員会の活動

委員会開催年月日	検討内容
2012年第1回(6月29日)	条例案の策定方針
第2回(7月31日)	制定スケジュール、全国制定状況
第3回(8月20日)	自治基本条例案をめぐる討議
第4回(9月28日)	条例案をめぐるグループ討議
第5回(10月26日)	条例案をめぐるグループ討議
第6回(11月30日)	前文案、体系
第7回(12月21日)	前文案、条例骨格案
2013年第8回(1月25日)	条文の項目案
2013年第9回(2月22日)	条文案

出典：大田原市自治基本条例市民検討委員会資料から作成

についても確かに不足している面がある。また、条文作成作業そのものは、委員の手作りではない。しかし、複数の「宿題」提示や各回の活発な議論を通じて、委員のいずれもが条例策定に真摯に関わっている。職員と委員との間の協働作業が曲がりなりにも達成されている。

事務局は資料や委員からの提出物を各回の開催1週間ぐらい前には、事前に委員の手元に渡るようにしなければならず、また、次回開催の進行予定内容を事前に委員長（中村）と詰める打ち合わせのために、相当な前倒しでの短期間の準備に追われ、ハードスケジュールのなかで業務に取り組んでいる。

3.2 栃木県下野市における策定経過の特徴

下野市（県南部に位置し、人口約6万人）の場合、市長の任期満了は14年8月である。下野市自治基本条例検討委員会はその1年前の13年8月に最終報告の提出を予定している。この点は大田原市と同様である。しかし、条例制定は14年2月を目指しており、大田原市と比べて最終報告と条例制定までの間の期間は半年も短い。一方で、検討委員会の最終報告のリミットは両市とも市長の任期満了1年前に設定しており、こうした一致と不一致が興味深い。首長主導の自治基本条例策定の証左かもしれない。

20名で構成される検討委員会の内訳は公募市民4名、関係団体の代表者9名（市商工会、認定農業者連絡協議会、自治会連絡協議会3名、社会福祉協議会、女性団体連絡協議会、市PTA連絡協議会、青少年市民育成会議）、学識経験者1名（大学教授）、市議会議員3名、教育委員1名、農業委員会委員1名、下野市国際交流協会1名である（なお会長は中村）。

図-1 に示したところの下野市の策定体制で注目されるのは、庁内検討委員会のワーキンググループとして、総合政策課長等からなる「幹事課長ワーキンググループ」と並んで、「希望職員ワーキンググループ」¹² が設置されたことである。

表-2 は、委員会での今日までの検討内容である。特徴の第1は、第3回検討委員会において、市内4つの中学校（石橋、国分寺、南河内、南河内第二）から生徒12名、高校（石橋）から生徒6名、大学

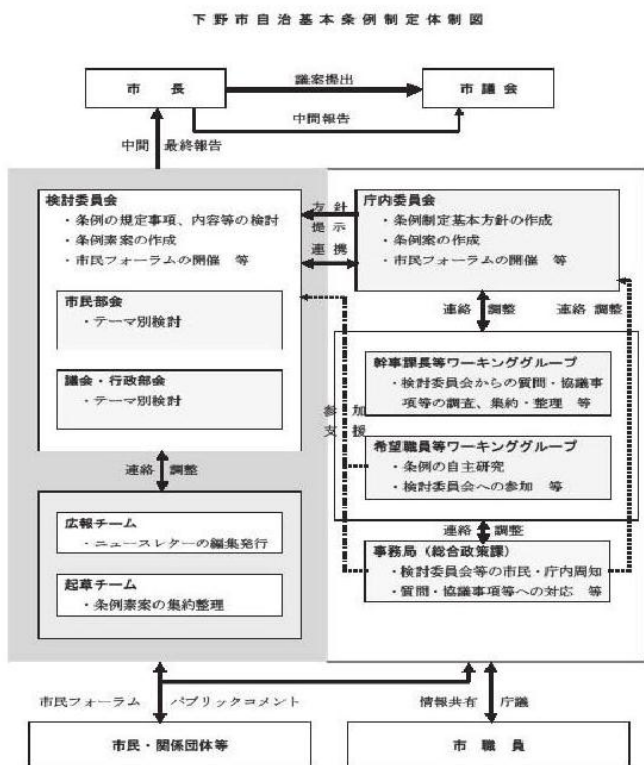
（自治医科大学）から学生6名を招き、事務局担当の総合政策課職員5名も加わり、3つのグループで討議を行ったことである。

特徴の第2は、検討委員会の委員有志数名と事務局職員1名とが広報チームをつくり、「ニュースレターの作成」（2012年11月と13年2月に発行済み）に取り組んでいる点である。

そして特徴の第3は、2012年11月以降、検討委員会委員が本人の希望にもとづき「議会・行政部会」か「市民部会」のどちらかに属し、部会毎の検討を4回開催したことである。同年11月の部会では午前中の議会・行政部会において、前半は市議会議員10名と、後半は若手職員ワーキングメンバー7名との意見交換を行った。また午後の市民部会では、市民団体等のメンバー10名との意見交換を行った。13年5月には市民フォーラムの開催も予定している。

こうした三つの特徴はこれまで全国で策定されてきた自治基本条例の取組内容から見れば、何も先進的なものではなく、二番煎じと受けとめられるかもしれない。しかし、毎回の検討委員会や部会で提供される資料は、たとえば県内5市2町（宇都宮市、栃木市、鹿沼市、日光市、矢板市、高根沢町、芳賀町）の自治基本条例や各々の解説、項目の比較表の作成など多岐にわたり、合併前の旧南河内町の基本条例も参考にされている。さらには、「大分類」「中分類」「コンセプト」「条文構成語句」に区分けた検討シートなど実に豊富である。事務局職員と検討委員の協働の取り組みが現段階まで多面的・重層的に展開されているといえよう¹³。

資料 4



出典 第1回下野市自治基本条例検討委員会資料4より

図-1 下野市自治基本条例策定体制のイメージ図

表-2 下野市自治基本条例検討委員会・部会の活動

委員会開催年月日	検討内容
2012年第1回(6月22日)	委員会の役割や条例制定方針
第2回(7月13日)	市の現状、課題の共有
第3回(8月3日)	生徒・学生との意見交換
第4回(8月21日)	県内5市2町の条例項目を比較
第5回(9月28日)	条例の基本的な項目
第6回(10月26日)	条例に盛り込む内容・キーワード
第1回各部会(11月22日)	議員・若手職員、市民団体との意見交換
第2回各部会(12月20日)	条例の項目別・テーマ別検討
2013年第3回各部会(1月18日)	条例の項目別・テーマ別検討
第4回各部会(1月31日)	条例骨子案の検討
第5回合同部会(2月15日)	中間報告の検討を予定

出典：下野市自治基本条例検討委員会資料から作成

おわりに

今、そしてこれからの自治基本条例の策定は、その意味合いが地域社会における包括性・一体性・浸透性の点で深まっていくはずである。

震災後、確かに危機管理や防災が重要な特定政策領域として今まで以上にクローズアップされるようになった。しかし、日常の防災であれ、非常時の災害対応であれ、基礎自治体の防災行政は、今や国や広域自治体からの支援を当てにするのとは別次元での対応が迫られている。震災の教訓は、人々の命を守るために最も重要なのは、当該被災地域の総合力であることを教えた。

防災行政は当該地域における基礎自治体の一政策領域にはもはやおさまりにきれなくなっている¹⁴。住民、団体、行政、議会、企業といった当該地域を構

成する各々の主体となるセクターがセクター内での共助にとどまらず、他のセクターとどのように関わり合って、相互に協力・連携して地域社会を構築していくかが、最も重要な課題となっている。

自治基本条例が目指す地域の包括性・一体性・浸透性は不可欠な要素となる。自治体運営のもととなる基本的な原則やルール構築は、分権型社会と震災後に要請される時代的趨勢の中心に位置する。

自治基本条例は、あくまでも個々の策定のプロセスこそが問われるものなのであり、また、その結果や成果については施行後4年以内に見直すとするケースが多い。住民参画の実践の試みそのものでもあり、同時に行政による統制と住民による自治との折り合い・均衡点を見出そうとする試みでもある。時には行政による自治支援と住民要求とが交錯・摩擦する場でもあろう。

策定プロセスをめぐる良否の判断は難しい。策定スケジュールの設定環境にしても、担当職員・体制にしても自治体特有の事情がある。直接・間接に影響力を行使する関係者の立場も異なる。これらが条例策定のプロセスには混在していることもまた事実なのである。プロセスそのものが、当該地域の総合力を映し出す鏡になっているのではないか。

自治基本条例は、実証の行政研究に従事する者にとっては、個々の事実行為・実践の中身を対象にして初めて考察が可能な類のものである。本稿において、自治基本条例の法的な正当性を問う解釈論や妥当性懐疑論を取り扱わなかった所以である。

——注——

- 1 地方分権推進委員会「最終報告—分権型社会の創造：その道筋—」の「第4章 分権改革の更なる飛躍を展望して」(2001年。傍線中村)。
- 2 一方で、2009年9月から2年間の分権改革をめぐる義務づけ・枠づけ見直しや都道府県から市町村への権限移譲について、2011年5月公布の「地域主権改革一括法」に盛り込まれた。ものすごい成果にもかかわらずメディアが関心を払わないのはいったい、どうしたことか」といった西尾勝の見解もある(2011年9月15日付毎日新聞朝刊「住民参加へ地方議会も変革を」)。また、前者の意義について、逢坂誠二は、基準を自治体に委ねることで、「住民への説明や議会での議論が必要」となるし、「地域の現状に皮膚感覚のある現場が責任ある判断をすればいい」と指摘している(2011年11月10日付毎日新聞朝刊「条例活用による自治の好機」)。
- 3 2013年1月30日現在(確定の1自治体を含む)。NPO法人公共政策研究所HP「全国の自治基本条例

一覧」(2013年2月1日閲覧)。

<http://www16.plala.or.jp/koukyou-seisaku/policy3.html>

- 4 日高昭夫、「地域のメタ・ガバナンスと基礎自治体の使命」、イマジン出版、2004、p. 59、p. 65、p. 88。
- 5 神原 勝、「自治・議会基本条例論」、公人の友社、2008、p. 59、p. 122。
- 6 松下啓一、「自治基本条例のつくり方」、ぎょうせい、2007年、p. 2。
- 7 金井利之、「実践自治体行政学」、第一法規、2010年、p. 20。
- 8 木佐茂男他編、「自治基本条例は活かしているか!?」、公人の友社、2012、p. 173、p. 235。
- 9 辻山幸宣、「政策法務は地方自治の柱づくり」、公人の友社、2002、p. 44。
- 10 内仲英輔、「自治基本条例をつくる」、自治体研究社、2006年、p. 94、p. 107。
- 11 石平春彦、「自治体憲法」創出の地平と課題」、公人の友社、2008、p. 119-120。
- 12 ワーキングは、所属が各々異なる11名の若手職員から構成され、2012年7月以降翌13年1月まで計17回(討議や骨子案・中間報告の作成の他に栃木市・鹿沼市・矢板市への視察を含む)に及ぶ研究会を自主的に開催し、その成果は「下野市自治基本条例研究にかかる中間報告(仮称)下野市まちづくり基本条例骨子案」としてまとめられた。
- 13 本稿では両市における検討委員の発言などへの言及はないが、これまで住民自治の実践を思わせる場面を経験している。たとえば、議論の焦点が「人材育成」に向けられた際、委員から「まちづくりを全員でやろうというのだから、たとえ新規施設の設置は無理でも、既存施設の活用など行政によるハード面の活動拠点整備への支援は不可欠ではないか」という意見が出た。他の委員からは賛同の声が相次いだ。また、人材だけでなく組織育成も大切だとして、当初の項目名である「人材の養成」を修正して、「人材と組織の育成」とし、組織や拠点の記載がなかった当初の骨子案についても「市民、議会及び市は、市民主体のまちづくりを推進するため、まちづくりの担い手や組織を育てる環境および拠点の整備や支援に努めるものとする」という部会決定とした(2013年1月31日の下野市市民部会)。
- 14 大田原市および下野市の自治基本条例検討委員会において、これまで議論のかなりの時間が放射能問題も含む形で、大震災後の地域の安全・安心をいかに達成するかに費やされている。また、日光市は2008年4月に「日光市まちづくり基本条例」を施行したが、大震災後に「危機管理」の重要性について議論がなされ、単独の章(第9章第23条危機管理)を盛り込む形で改正した(12年4月施行)。その「解説」では、「市はすべての市民や関係団体等との強力連携によって危機管理体制の強化を図ること、また市民自らも、連携・協力体制の構築に努める必要がある」と説明している(日光市企画部総合政策課、「日光市まちづくり基本条例」改訂版、2012、p. 8)。

下野市自治基本条例 検討委員会中間報告書

下野市自治基本条例検討委員会

平成25年3月

目 次

はじめに	1
1. 概要	2
条例案骨子（中間報告）の構成図	3
2. 条例案骨子と説明	
(1) 総論	
前文	4
第1章 総則	
①目的	5
②位置付け・最高規範性	5
③定義	5
第2章 自治の基本理念と基本原則	
①自治の理念	6
②基本原則	6
③情報共有、情報公開、情報提供	6
④個人情報 の適正な取り扱い	7
⑤参画、協働	7
⑥子ども の参画	8
(2) 各論	
第3章 市民・コミュニティ組織	
①市民等の権利	9
②市民の責務	9
③コミュニティ組織の責務・支援	10
④事業者の権利・責務	10
第4章 議会	
①議会の役割・責務・運営等	11
②議員の責務	11
第5章 行政	
①市長の責務	12
②職員の責務	12
③総合計画	13
④行政評価	14
⑤行政組織	14
⑥財政・財務	15
⑦出資法人等	15
⑧行政手続	16
⑨法務	16
⑩説明責任	16
⑪意見・要望・苦情等への対応	17
⑫公益通報	17
⑬危機管理	18
第6章 参加と協働	
①意見募集	19
②審議会等の公開、審議会等への参加・公募等	19
③住民投票	20
④人材と組織の育成	21
第7章 連携と交流	
①広域連携	22
②国際交流	22
(3) 補則	
第8章 条例の実効性の確保	
①条例運用・見直し	23
②委任	23
3. 資料編	
(1) 下野市自治基本条例検討委員会設置要綱	24
(2) 下野市自治基本条例検討委員会委員名簿	26
(3) 下野市自治基本条例検討委員会の検討経過及び今後の予定	27
(4) ニュースレター	30

はじめに（中間報告書の作成にあたって）

ここまでの下野市における自治基本条例づくりのプロセスで、大きく胸を張れることが少なくとも3つはあります。

一つ目は、第3回検討委員会において、市内4つの中学校（石橋、国分寺、南河内、南河内第二）から生徒12名、高校（石橋）から生徒6名、大学（自治医科大学）から学生6名を招き、事務局担当の総合政策課職員5名も加わり、3つのグループで討議を行ったことです。市内の中学生、高校生、そして大学生のまちづくりをめぐるフレッシュなもの見方に、委員の誰もが刺激と感銘を受けたことは間違いなく、その後の委員会活動の活性化につながりました。

二つ目は、2012年11月以降、検討委員会委員が「議会・行政部会」か「市民部会」のどちらかに属し、部会毎の検討を4回開催したことです。たとえば、同年11月の部会では午前中の議会・行政部会において、前半は市議会議員10名と、後半は若手職員ワーキングメンバー7名との意見交換を行いました。また午後の市民部会では、市民団体等のメンバー10名との意見交換を行いました。

その後の部会でも、終日かけて両部会に参加する熱心な委員も存在しました。部会方式を取ったことで、委員の間での気持ちの面での距離も近くなり、活発・率直で忌憚のない意見交換がなされるようになり今日に至っています。

三つ目は、検討委員会の委員有志数名が広報チームをつくり、まさに手作りの「ニュースレター」（2012年11月と13年2月に発行済み）の作成に取り組んでいることが挙げられます。これが節目節目で委員会活動を市民に情報発信する大切な機会となっています。

その他にも工夫が凝らされている点に自治基本条例の策定体制を指摘します。庁内検討委員会のワーキンググループとして、総合政策課長等からなる「幹事課長ワーキンググループ」と並んで、「希望職員ワーキンググループ」が設置されたことです。その成果は「下野市自治基本条例研究にかかる中間報告」としてまとめられました。

加えて、毎回の検討委員会や部会で提供される資料は、たとえば県内5市2町（宇都宮市、栃木市、鹿沼市、日光市、矢板市、高根沢町、芳賀町）の自治基本条例や各々の解説、項目の比較表の作成など多岐にわたり、合併前の旧南河内町の基本条例も参考にされています。さらには、「大分類」「中分類」「コンセプト」「条文構成語句」に区分けした検討シートなど実に豊富です。

以上のように検討委員と事務局職員との協働の取組も、これまでのところ多面的・重層的に展開されているといえるのではないのでしょうか。検討委員会委員のうち3名が市議会議員であることも、議会基本条例づくりの進捗状況などの情報共有や議会・行政・市民相互の連結という面で好循環を生み出していることは間違いありません。

この中間報告が、今年8月の最終報告、そして来年度末の条例制定に向けた重要なステップとなることを切に望む次第です。

平成25年3月28日

下野市自治基本条例検討委員会
会長 中村 祐 司

1. 概要

■「自治」とは

国の基本ルールである憲法では、「地方自治」が定められ、個々の地域のまちづくりは、全国均一に行うのではなく、地域の実情や住民のニーズに合わせて行うこと（＝自治）が示されています。

地方自治には、国から自立して行う意味（団体自治）と住民の意思と責務に基づいて行う意味（住民自治）があります。国から自立して地域住民により運営され、まちづくりに取り組む団体が、下野市のような「地方自治体」です。

下野市には市役所があり、様々な行政サービスを提供しています。多くの市民に共通して必要なため、税金を出し合って生み出すのが行政サービスです。また、どんな行政サービスを行うかを定めるため、市長や市議会議員を選挙しています。下野市民は、このような形で下野市の自治を行っています。

■自治（まちづくり）を取り巻く全国的な環境の変化

地方自治体の運営ルールは、「地方自治法」という国の法律で定められています。その地方自治法が平成12年に改正されて以降、地方自治体がより主体的にまちづくりを担う、地方分権が進められてきました。

また、少子高齢化と人口減少が急速に進む中、税収減や福祉関連の支出の増加など、地域のまちづくりを取り巻く環境も厳しさを増しています。一方で、行政サービス（公助）とは別に、自治会、NPO、企業などによる市民活動を通じて自主的に生み出すサービス（共助）が目立ってきました。

こうした環境の変化に対応するために、地方自治体が自ら基本ルールとして制定することが増えているのが「自治基本条例（まちづくり基本条例）」です。

■「基本」「条例」とは

自治基本条例は、住民の代表である議会の議決を経て制定する「条例」の一つですが、一般的に地方自治体の「基本」ルールとなる条例と言われます。一般の団体が会則や規約（法人の場合は定款）に基づき、年間計画や予算を立てて活動するように、自治基本条例ができると地方自治体は、他の条例や各種の計画をつくる際も含め、自治基本条例に基づいてまちづくりに取り組むこととなります。

例えば、まちづくりに取り組む主体（住民、議会、市、自治会、NPO、企業など）の役割、まちづくりの仕組み（情報の共有、参画・協働、行財政運営、住民投票など）、国・県・他自治体との関係などを明らかにすることで、住民、行政、地域が力を合わせるまちづくりの促進が図られます。

条例案骨子（中間報告）の構成図

総論	前文	
	下野市の特性・発展可能性、まちづくりの目標等	
	第1章 総則	
各論	<ul style="list-style-type: none"> ①目的 ②位置付け・最高規範性 ③定義 	
	第2章 自治の基本理念と基本原則	
	<ul style="list-style-type: none"> ①自治の理念 ②基本原則 ③情報共有、情報公開、情報提供 ④個人情報の適正な取り扱い ⑤参画、協働 ⑥子どもの参画 	
補則	第3章 市民・コミュニティ組織	第5章 行政
	<ul style="list-style-type: none"> ①市民等の権利 ②市民の責務 ③コミュニティ組織の責務・支援 ④事業者の権利・責務 	<ul style="list-style-type: none"> ①市長の責務 ②職員の責務 ③総合計画 ④行政評価 ⑤行政組織 ⑥財政・財務 ⑦出資法人等 ⑧行政手続 ⑨法務 ⑩説明責任 ⑪意見・要望・苦情等への対応 ⑫公益通報 ⑬危機管理
	第4章 議会	
	<ul style="list-style-type: none"> ①議会の役割・責務・運営等 ②議員の責務 	
	第6章 参加と協働	
	<ul style="list-style-type: none"> ①意見募集 ②審議会等の公開、審議会等への参加・公募等 ③住民投票 ④人材と組織の育成 	
	第7章 連携と交流	
<ul style="list-style-type: none"> ①広域連携 ②国際交流 		
第8章 条例の実効性の確保		
<ul style="list-style-type: none"> ①条例運用・見直し ②委任 		

2. 条例案骨子と説明

(1) 総論

前文

条例に前文を置き、以下の内容を盛り込む。

- ・ 下野市の自治の理念（市民憲章）
- ・ 下野市の特性（自然条件や風致環境）
- ・ 本条例の特徴
- ・ 下野市の将来のまちづくりの姿や思い など

【説明】

- ・ 具体的な文案は、条例の姿が固まってきてから議論します。

【委員の個別意見】

- ・ 歴史（薬師寺跡、国分寺跡）や自然（姿川、田川、平地林、田園風景など）を紹介
- ・ 最高規範
- ・ 市民憲章を参考（ふるさとを愛し、薫り高い文化を育て住みよい田園都市を目指す。）
- ・ 豊かな土壌と水・光・風の穏やかな自然環境に恵まれている。
- ・ 歴史・文化・自然を次世代に引き継いでいく。
- ・ 震災後として（災害、支え合う、絆、コミュニティ）
- ・ 市民主体のまちづくり
- ・ 協働のまちづくり
- ・ 産業のバランスを取りながら市政を進める。
- ・ 医療体制が充実（最先端医療、自治医科大学）
- ・ 安心して暮らせるまち
- ・ 恵まれた交通機関

第1章 総則

①目的

【条例案骨子】

- ・この条例は、本市における自治の基本理念を明らかにするとともに、市民、議会及び市の役割・責務や自治の基本原則を定めることにより、自治を実現することを目的とする。

【説明】

- ・なぜ、この条例を制定するのか、その目的を示します。

【委員の個別意見】

- ・「基本理念」を明らかにする。
- ・市民主体のまちづくり、市民自治の確立、まちづくりの目標を簡潔に

②位置付け・最高規範性

【条例案骨子】

- ・自治基本条例は、本市において最高規範性を持つ条例であり、他の条例、規則等は、この条例と整合を図るものとする。
- ・市民、議会及び市は自治基本条例を遵守しなければならない。

【説明】

- ・この条例の位置づけについて定めます。
- ・条例間に上下関係はなく、規範としての効力は同じですが、自治基本条例が本市のまちづくりにおいて最高規範性を持つものとして、他の条例等の制定・改廃にあたり、整合を図ることとします。

【委員の個別意見】

- ・「最高規範性」について、前文や総則のどこかで表現
- ・「最大限尊重」という表現でもよいと思う。
- ・他の条例、規則等と整合を図る。

③定義

【条例案骨子】

- ・「市民」、「市」、「参画」、「協働」などの定義

【説明】

- ・条例で使われている用語のうち、この条例の解釈にあたり、明確にしておかなければならない用語について定義付けをします。

【委員の個別意見】

- ・「市民」の定義（子ども、事業者など範囲については今後も検討を要す。）
- ・定義については、あまり細かすぎない方がよい。

第2章 自治の基本理念と基本原則

①自治の理念

【条例案骨子】

- ・市民が主役のまちづくりを推進することを基本理念とする。
- ・市民、議会及び市が協働によるまちづくりを推進することを基本理念とする。

【説明】

- ・下野市の自治における基本的な考え方を定めます。
- ・まちづくりの主体が市民であることを基本理念とします。

【委員の個別意見】

- ・まちづくりは市民が主体

②基本原則

【条例骨子案】

- ・人権尊重の原則
- ・情報共有の原則
- ・市民参画の原則
- ・協働の原則

【説明】

- ・自治の基本理念に基づくまちづくりの進め方について原則を定めます。

【委員の個別意見】

- ・一人ひとり（個人）の人権を尊重
- ・「情報共有」、「参画」、「協働」を定めたい。

③情報共有、情報公開、情報提供

【条例案骨子】

- ・議会及び市は、市政に関する情報を公開し、積極的に提供し、市民と情報を共有するものとする。
- ・情報の公開・提供に関し必要な事項は、別に下野市情報公開条例で定める。

【説明】

- ・市民の市政に関する情報を知る権利に対応して、情報の公開・提供について定めます。
- ・本市では、「下野市情報公開条例」を制定し、運用しています。

【委員の個別意見】

- ・情報共有を積極的に行う。
- ・まちづくりなどの活動をするときには情報が必要
- ・提供、公開、共有を簡潔にまとめる。

④個人情報の適正な取り扱い

【条例案骨子】

- ・ 議会及び市は、保有する個人情報を適正に取り扱い、個人の権利利益を保護しなければならない。
- ・ 個人情報の保護に関し必要な事項は、別に下野市個人情報保護条例で定める。

【説明】

- ・ 情報共有の前提として、個人情報の保護について定めます。
- ・ 本市では、「下野市個人情報保護条例」を制定し、運用しています。
- ・ 「個人情報保護条例」の中では、行政及び議会の個人情報の適正管理や取り扱いについて定めています。

【委員の個別意見】

- ・ 適切な個人情報の保護に提供に努める。
- ・ 個人情報保護法に配慮しつつ慎重に。

⑤参画、協働

【条例案骨子】

(参画)

- ・ 市政は、市民の参画が保障されていなければならない。
- ・ 市は、市政に市民の参画を図るための取組を推進しなければならない。

(協働)

- ・ まちづくりは、市民と市が協働して推進しなければならない。

【説明】

- ・ 参画と協働の原則を定めます。

(参画)

- ・ 市民は市政への参画の機会が保障され、市は、市民の市政への参画を積極的に図ることが必要です。

(協働)

- ・ まちづくりは、市民や市がそれぞれ行うのではなく、市民と市が協働して推進することが必要です。

【委員の個別意見】

- ・ 理念と原則を謳うことになる。
- ・ 決まったことに対し、参加して行政と一緒に活動することも協働と言えるのではないかと。
- ・ 地域の課題を一緒に考え、解決に向かってそれぞれの特性を生かして行動すること。
- ・ 協働は、目的ではなく手段
- ・ 協働の条件は、目的意識の共有、互いの特性を認識し尊重、対等な関係の維持、目的完成時に開放、互いの関係は公開
- ・ 信頼という言葉を入れたい。

⑥子どもの参画

【条例案骨子】

- ・市民、議会及び市は、子どもたちを次世代を担う地域の宝として育てるとともに、まちづくりに参画する機会をつくる。

【説明】

- ・将来の下野市を担う子どもを大切にするという下野市の強い思いと姿勢を示すために、子どもについて定めます。
- ・子どもを取り巻く環境の悪化が指摘されている中、家庭や学校だけでなく、地域全体で子どもが健全に育まれる環境の整備に努めることを定めます。

【委員の個別意見】

- ・子どもの意見を聞く。
- ・子どもの参加に配慮する。
- ・郷土愛を育む。地域を学ぶ学習の機会も必要
- ・小中学生の意見を聞く機会を設ける。
- ・愛着、尊重という言葉も必要である。

(2) 各論

第3章 市民・コミュニティ組織

①市民等の権利

【条例案骨子】

- ・市民は、安全・安心な生活を営む権利を有する。
- ・市民は、行政サービスを楽しむ権利を有する。
- ・市民は、市政に関する情報を知る権利を有する。
- ・市民は、市に対して意見、提案等を表明する権利を有する。
- ・市民は、まちづくり及び市政に参画する権利を有する。

【説明】

- ・本条例の目的達成のために、市民に保障されるべき権利を定めます。

【委員の個別意見】

- ・市民は、市の計画や地区ごとのテーマについて提案できる。複数で提案する。
- ・安心で自由に暮らせる権利。応分に負担が必要である。
- ・参画する機会の保障
- ・全ての計画に参画は不可能である。

②市民の責務

【条例案骨子】

- ・市民は、まちづくりへの参画に当たって、それぞれが地域社会の一員として広い視野に立ち、自らの発言と行動に責任をもつよう努める。

【説明】

- ・市民がまちづくりに参画するに当たって、一部の利益のみを強調することなく、地域社会の一員として広い視野に立つこと、及び自らの発言と行動に責任をもつことに努めることを責務とします。

【委員の個別意見】

- ・無責任な参画に対して、責任ある行動を入れる。

③コミュニティ組織の責務・支援

【条例案骨子】

- ・市は、市民による活動について、公益性・公平性に配慮して、その自主性・自立性を損なうことのないよう、支援するものとする。
- ・市民活動団体は、適正な団体運営を行うとともに、自らの責任のもと、市民活動を推進し、その活動を広く市民に理解されるよう努めなければならない。
- ・市民活動団体は、まちづくりの主体としての役割を認識し、協働のまちづくりへの理解及び協力を努めなければならない。

【説明】

- ・協働のまちづくりを推進するに当たって、コミュニティ組織が、適正かつ自主運営に努めるとともに、協働のまちづくりへの理解と協力をしてもらうことが必要です。

【委員の個別意見】

- ・個人情報の弾力的運用ができればよいが、法によるため運用は制限される。
- ・コミュニティの解釈（自治会を含む課題解決に取り組む多様なつながりによる団体）
- ・自立性を損なうことなく援助的支援
- ・自治会は各々成り立ちに歴史がある。
- ・自主性を尊重し、自立性を損なうことなく援助的な支援
- ・市政に主体的に関わり、責任ある言動をもってその役割を担う。

④事業者の権利・責務

【条例案骨子】

- ・事業者は、地域社会を構成する一員として、社会的責任を認識し、自然環境及び市民生活に配慮した事業活動の推進、公益的な活動への積極的な参加を行い、健全な地域社会づくりに寄与する。

【説明】

- ・協働のまちづくりを推進するにあたって、事業者は、地域社会の一員であること、そして、まちづくりの主体であることを認識してもらうことが必要です。

【委員の個別意見】

- ・それぞれの特性を生かし魅力ある地域社会に貢献する。
- ・事業者は、地域社会の一員として地域との調和を図りまちづくりに協力する。
- ・事業者に学校は入れない。
- ・市民の中に事業者も入っている。定義の中で決めていくことも必要。

第4章 議会

①議会の役割・責務・運営等

【条例案骨子】

- ・ 議会は、市政運営を監視し、また、政策を立案・提言するなど、公正性及び透明性を確保し、開かれた議会運営を行うものとする。
- ・ 議会の役割・責務・運用等に関し必要な事項は、別に下野市議会基本条例で定める。

【説明】

- ・ 市民を代表する機関である議会の役割・責務について定めます。
- ・ 本市では、「下野市議会基本条例」を制定中であり、同条例に基づいて、議会の役割・責務等を規定します。

【委員の個別意見】

- ・ 開かれた議会ということでは、議事録の公開や他市ではケーブルテレビを利用して映像を活用しているところもある。文字で読むことも大事だが、後で映像で見られることもよいと思う。
- ・ 議会については、政策立案や情報収集など立ち位置を示す必要がある。
- ・ 重要な意思決定機関
- ・ 開かれた議会、対話、説明責任

②議員の責務

【条例案骨子】

- ・ 議員は、市民全体の代表者として、公正かつ誠実に議員活動を行い、市民の信頼に応えなければならない。
- ・ その他必要な事項は、別に下野市議会基本条例で定める。

【説明】

- ・ 本市では、「下野市議会基本条例」を制定中であり、同条例に基づいて、議会の役割・責務等を規定します。

【委員の個別意見】

- ・ 代表としての自覚、信頼に応える、信託

第5章 行政

①市長の責務

【条例案骨子】

- ・市長は、市の代表者として、公正かつ誠実に市政を運営し、市民の信頼に応えなければならない。
- ・市長は、地域社会・市民生活などの実態や市民の意見を的確に把握し、市政に反映するよう努めなければならない。

【説明】

- ・市の代表者としての市長の役割・責務について定めます。
- ・市長が公正かつ誠実に市政を運営し、市民の負託に応えるとともに、特に、市政の現場である地域社会や市民生活の実態を把握し、併せて市民の意見を市政に反映することに努めることとします。

【委員の個別意見】

- ・市長個人というより市政を含んで考える。
- ・公正公平、良識ある市政
- ・長期的ビジョンを持つことが必要である。
- ・信託に応える。
- ・優先順位を決める。最終的な責任者
- ・校長室だよりのように平易な言葉で市長だよりをPRする。
- ・教育委員会などについては、行政機構の責任者として入れてはどうか。

②職員の責務

【条例案骨子】

- ・職員は、市民全体の奉仕者として、また、市民の一員であるという自覚をもって、公正かつ誠実に職務を行うものとする。
- ・職員は、職務の遂行に必要な能力の向上に努めなければならない。

【説明】

- ・市の職員は、市長の補助機関として位置付けられますが、市政を実際に担う者として果たす役割の重要性が高いことから、職員についても役割・責務を定めます。
- ・市民全体の奉仕者として、また、市民の一員であるという自覚をもって、公正かつ誠実に職務を行うとともに、多様化する職務に対応するための能力の向上に努力することを定めます。

【委員の個別意見】

- ・仕事を通じて現場に関わる。
- ・職員間の連携も必要である。
- ・地域活動に協力し、職員として地域に出る。
- ・市民として奉仕し、コミュニケーションをとることで信頼が生まれる。
- ・職員の研鑽には、地域との交流を深めることも含まれる。

- ・研修も何のために研修するかを考える。
- ・職員と市民の話し合いの場が必要である。担当者と執行部の差がある。タウントークを活用する。
- ・市政の主体は市民であるという理解が必要である。
- ・公務員としての考え方をしっかり取り入れる。
- ・市長等は、的確な行政運営と市民主体のまちづくりに対応できる職員育成のため研修制度の充実努める。職員と読み替えてもよい。
- ・自主研究グループ活動支援制度を積極的に活用し自己研鑽に努める。

③総合計画

【条例案骨子】

- ・市長は、総合的かつ計画的に市政を運営するため、総合計画を策定するものとする。
- ・総合計画の基本構想、基本計画は、議決を経て定める。
- ・市の各分野における基本となる計画を定めるときは、総合計画と整合を図らなければならない。

【説明】

- ・市の最上位の計画としての総合計画の位置付けを明確にします。
- ・本市の総合計画は、基本構想—基本計画—実施計画の三層構造です。
- ・基本構想は、以前は地方自治法に規定されていましたが、法改正により規定が削除されたため、自治基本条例で規定することとします。現在、平成 27 年度を目標年次とする「下野市基本構想」があります。
- ・基本計画は、基本構想に描かれた将来像「思いやりと交流で創る新生文化都市」を実現するための、基本的な政策・施策を体系的に示す計画です。現在、平成 24 年度から 27 年度までを期間とする「下野市総合計画後期基本計画」があります。
- ・この他の各分野における基本となる計画は、総合計画と整合を図るように作らなければならないものとします。

【委員の個別意見】

- ・総合計画のPRの工夫が必要
- ・総合計画は最高位
- ・議会としては議決事件とする。
- ・市民参加で策定していく。

④行政評価

【条例案骨子】

- ・市は、効果的かつ効率的な市政運営を行うとともに、市政の透明性を確保し、市民への説明責任を果たすため、行政評価を実施するものとする。
- ・市は、行政評価の実施にあたっては、市民から意見を聴く、または市民による評価を実施するなど、市民参加の方法を取り入れるよう努めるものとする。
- ・市は、行政評価の内容及び結果について、市民に対して分かりやすく公表するとともに、行政評価の結果を事業等に反映させるよう努めるものとする。

【説明】

- ・行政評価の実施により、効果的で効率的な市政運営を進めていくことを定めます。
- ・市民意見の反映や客観性の向上のため、市は行政評価への市民や有権者などの参加を積極的に推進することを定めます。

【委員の個別意見】

- ・行政評価は、市民の視点に立って行い公表する。

⑤行政組織

【条例案骨子】

- ・市は、多様化する行政課題に的確に対応し、効率的な業務の執行を進めるため、機能的な組織体制を整備するものとする。

【説明】

- ・行政内部の都合で考えるのではなくて、市民目線で分かりやすい組織体制を整備することを定めます。

【委員の個別意見】

- ・行政組織は、市民に分かりやすくする。
- ・ワンストップで用が足りるようにする。
- ・職員としての知識が必要
- ・利便性を最優先した体制
- ・市民本位の柔軟な体制

⑥ 財政・財務

【条例案骨子】

- ・市長は、持続可能な財政運営を行っていくために財政計画を策定し、財政の健全化を図るものとする。
- ・市長は、財政状況を分かりやすく市民に公表するものとする。

【説明】

- ・財政の健全化を図るために計画的な財政運営を行うことを定めます。
- ・現在、平成 23 年度から 32 年度までの「長期財政健全化計画」があります。

【委員の個別意見】

- ・財政・財務については、分かりやすく説明する。
- ・決算についても、分かりやすく公表（説明）する。

⑦ 出資法人等

【条例案骨子】

- ・市は、市が出資、補助、事務の委託又は職員の派遣を行っている団体に対して、必要に応じて、当該団体の業務及び財務に関する情報の開示を求めなければならない。
- ・市は、当該団体に対して、市の出資等の目的が効果的かつ効率的に達成するよう要請するとともに、必要な支援を行わなければならない。

【説明】

- ・市が出資等をしている団体に対する市の役割等について定めます。
- ・市は、出資等の目的が適正に達成されるよう、団体の業務や財務の状況を常に把握しなければならないことを定めます。
- ・市は、出資等の目的が効果的かつ効率的に達成されるよう要請し、必要な場合には支援を行わなければならないことを定めます。

【委員の個別意見】

- ・出資法人の業務や財政状況を把握し、市民に公表

⑧行政手続

【条例案骨子】

- ・市は、処分、行政指導、届出等に関する手続きについて、下野市行政手続条例その他の法令等で定めるところにより公正の確保、透明性の向上及び手続の迅速化を図らなければならない。

【説明】

- ・市政運営における公正性、透明性の確保のための適正な行政手続について定めます。
- ・本市では、「下野市行政手続条例」を制定し、運用しています。

【委員の個別意見】

- ・行政手続法や行政手続条例に基づき適正に運用
- ・迅速に対応する仕組みづくり

⑨法務

【条例案骨子】

- ・市は、独自の政策を実現し、又は地域の課題を解決するため、法令の解釈及び運用並びに条例、規則等の制定改廃に積極的に努めなければならない。

【説明】

- ・多様化・複雑化する市民ニーズや行政課題に対応するためには、市が責任をもって関係する法令等を解釈し活用することが求められており、市政運営において、法務行政を積極的に推進することが重要であると考えられます。

【委員の個別意見】

- ・既存の条例、規則等の見直しが必要

⑩説明責任

【条例案骨子】

- ・市は、まちづくりの基本となる施策の立案、決定及び評価に至るまでの過程について、市民に分かりやすく説明しなければならない。

【説明】

- ・まちづくりの基本となる施策の立案、決定及び評価に至るまでの過程について、市民に分かりやすく説明することを定めます。

【委員の個別意見】

- ・事後だけでなく、事前にも分かりやすい説明が必要

⑪意見・要望・苦情等への対応

【条例案骨子】

- ・市は、市民からの意見・要望・苦情等があったときには、迅速かつ誠実に対応しなければならない。

【説明】

- ・市は、市民からの意見や要望、苦情等に対し、迅速かつ誠実に対応することを定めます。

【委員の個別意見】

- ・対応の迅速性

⑫公益通報

【条例案骨子】

- ・市職員は、市政の適法かつ公正な運営を妨げ、かつ、市政に対する市民の信頼を損なうような行為のあることを知ったときは、速やかにその事実を公益通報に関する機関に通報しなければならない。
- ・市は、法令の定めるところにより、市職員等から行われる公益通報を受ける体制を整備するとともに、通報者が通報により不利益を受けないよう適切な措置を講じなければならない。

【説明】

- ・適法かつ公正な市政運営を行うことはもとより、市民の信頼を損なうことのないように、公益通報（内部告発）について定めます。
- ・本市では、「下野市職員等の公益通報に関する要綱」を制定しています。

【委員の個別意見】

- ・通報者が不利益を受けないような措置が必要

【条例案骨子】

- ・市民、議会及び市は、災害等の緊急時においては、連携し、及び協力して対応しなければならない。
- ・市民は、災害等の緊急時に互いに助け合えるよう、日常的に地域内の連携を図る。
- ・市は、市民の生命、財産等を守るために、災害等の緊急時における危機管理体制の構築に努めるとともに、市民が連携し、及び協力できる仕組みづくり及び環境づくりに努める。

【説明】

- ・東日本大震災の教訓をもとに、自助・共助・公助による危機管理のあり方について定めま
- す。
- ・市民は、行政機能が失われた状況も想定しなければならず、緊急時のために、日ごろから地域活動や行事に参加するなど、地域住民の交流を進めることが大事であり、市は市民が連携・協力できる仕組みづくりや環境づくりに努めることが必要です。
- ・本市では、「下野市地域防災計画」を策定しています。

【委員の個別意見】

- ・相互応援協定が必要
- ・自助、共助、公助

第6章 参加と協働

①意見募集

【条例案骨子】

- ・市は、政策立案の過程における市政参加の拡充並びに市政運営における公正の確保及び透明性の向上を図るため、基本的な事項を定める条例、計画等の制定又は改廃を行う場合は、市民に対し関係する情報を提供し、市民に意見を求めるものとする。

【説明】

- ・市民意見公募手続（一般的にパブリックコメントと言われる制度）で、市が基本的な事項を定める条例や計画などを策定する時に、計画段階で公表することで、多様な市民意見を市政運営に反映させる機会を確保し、政策形成過程における市政運営の構成の確保と透明性の向上を図ることを目的に行うことを定めます。
- ・本市では、「下野市パブリックコメント制度実施要綱」を制定し、運用しています。

【委員の個別意見】

- ・パブリックコメントの結果を意思決定に反映させることから、十分考慮する。

②審議会等の公開、審議会等への参加・公募等

【条例案骨子】

- ・市は、審議会等の委員の選任に当たっては、原則として公募による市民委員を含めなければならない。
- ・市は、委員の選任に当たっては、透明性及び公平性を確保するとともに、審議会等の設置目的や応募人数に応じて、地域、年齢及び性別その他必要な事情に配慮しなければならない。
- ・市は、審議会等の会議を原則として公開しなければならない。
- ・市は、審議会等の開催情報や会議結果等を分かりやすく公表しなければならない。

【説明】

- ・市に対して、審議会等の委員の選任に当たって、原則として公募による市民委員を含めなければならないことを義務付けます。
- ・委員の選任に当たっては、透明で公平な手続きで行われるべきこと、審議会等の設置目的等に応じて、地域、年齢及び性別その他必要な事情に配慮すべきことを定めます。
- ・審議会等の会議は原則として公開され、市民が傍聴できることが重要であり、会議の原則公開を義務付けます。
- ・市民の傍聴が容易となるように、開催情報を事前に公表すること、会議の結果を市民が知ることができるようにすることを義務付けます。
- ・本市では、「下野市審議会等委員公募要綱」、「下野市審議会等委員選任指針」を策定し、運用しています。

【委員の個別意見】

- ・審議会等の公開を定める。
- ・審議会等の参加、公募については要綱、指針による。

③住民投票

【条例案骨子】

- ・市長は、市政に関する重要事項について、住民の意思を確認するため、別に条例で定めるところにより、住民投票を実施することができる。
- ・住民投票は、当該重要事項に関する情報が住民に提供され、熟議を経た上で行われなければならない。
- ・市民、議会及び市は、住民投票の結果を尊重しなければならない。

【説明】

- ・間接民主制を補完し、住民の意思を直接把握するための制度として、住民投票制度を位置付けます。
- ・住民投票は、住民に必要な情報が提供され、多様な意見を持つ人が十分に議論をした上で、なお、住民の意思を確認する必要がある場合に実施するものとします。
- ・住民投票の結果については、市民、議会及び市は尊重するものとします。

【委員の個別意見】

- ・18歳、16歳にすることが考えられ、内容によるが、線引きが難しい。
- ・18歳でも社会人として働いている人もいれば、20歳を過ぎても学生の人もある。
- ・投票を子どもに託した場合、子どもの意見をどれだけ反映できるのか、親の意見に倣ってしまうのではないかと懸念される。
- ・将来を担うという観点で、16歳ということも必要ではないか。
- ・住民投票の結果が最終決定ではないが、書き表し方が重要
- ・住民投票の結果、最終決定について説明する場は必要
- ・住民投票は、市の将来にとって重要な事案について問うものであり、費用もかかることから軽々に行うものではない。
- ・市長が示す将来の施策に対して、議会がその内容を支持するとすれば住民投票の結果により方向性が変わるものではない。
- ・年齢は選挙権を有するという考え方でよいのではないか。
- ・住民投票の前に、対話の場が必要
- ・住民投票という手段の前に、いろいろな立場、関係者が話し合える機会があればよい。
- ・住民投票については、別に定めるとしておき、話し合いの場を設けることが必要
- ・住民投票については、有権者が対象とし、話し合いの場については、子どもを含めた形で行うとしてはどうか。
- ・住民投票を行うに当たっては、事前に十分な熟議を行う。

④人材と組織の育成

【条例案骨子】

- ・市民、議会及び市は、市民主体のまちづくりを推進するため、まちづくりの担い手や組織を育てるように環境と拠点の整備や支援に努めるものとする。

【説明】

- ・市民主体のまちづくりを推進するためには、それを担う人づくりが必須であり、環境（場所、機会、仕組みなど）づくりから行う必要があります。

【委員の個別意見】

- ・協働のまちづくりの機能を押し進める。
- ・市民主体のまちづくりが進む活動の支援が必要
- ・市民参加のもとにまちづくりの支援を検討

第7章 連携と交流

①広域連携

【条例案骨子】

- ・市は、近隣自治体や栃木県、国との連携を積極的に図り、広域的なまちづくりを推進するものとする。

【説明】

- ・多様化する行政需要や、広域化する行政課題に対応して、他自治体との連携・協力の必要性について定めます。
- ・近隣市町や県内市町との連携・協力だけでなく、県外の市町村や栃木県、国との関係も含むものです。

【委員の個別意見】

- ・同規模（人口）の県内外の市町村と連携
- ・近隣周辺の自治体と連携
- ・三戒壇などの文化財を生かした連携
- ・医療、福祉、教育、衛生、消防、農業、環境、観光のジャンルで連携が必要
- ・「防災」も必要だが、「危機管理」の項目に含む。
- ・「広く推進する」という表現
- ・単独市では対応が困難な面もあるため、国、県との連携も必要
- ・連携とは、一緒に仕事をするだけでなく、情報共有・相互理解が必要
- ・国、県との関係は対等と考えるが、なり得ない面もある。

②国際交流

【条例案骨子】

- ・市は、市民の国際交流活動の支援に努めるものとする。

【説明】

- ・市民の国際交流活動に関する市の支援について定めます。
- ・市民だけでは積極的に推進することが難しい国際交流活動について、市が支援し、市民の国際交流活動の経験をまちづくりに活かせるよう努めることが必要です。

【委員の個別意見】

- ・市内の外国人との関係として、小さな外交

(3) 補則

第8章 条例の実効性の確保

① 条例運用・見直し

【条例案骨子】

- ・市は、この条例の施行後、5年を超えない期間ごとに、市政がこの条例に基づいて行われているかどうかを市民参画のもとに検証し、その結果により見直し等必要な措置を講じるものとする。

【説明】

- ・本条例を実効性あるものにしていくための事項を定めます。
- ・この条例を、目的の達成状況や社会情勢に応じて、より良い条例にするための見直し等について定めます。

【委員の個別意見】

- ・見直しする主体は、市民主体の組織である市民会議のような組織
- ・市民参画で作る条例であり、市民の手から離さない
- ・見直し組織も定めておいた方がよい。細かくは別に定める。
- ・見直し期間は一定期間として4年や5年以内
- ・一定期間以内でも必要があったら見直すことも必要

② 委任

【条例案骨子】

- ・この条例に定めるもののほか、必要な事項は、市長が別に定めるものとする。

【説明】

- ・今後、規則、要綱が必要になった場合のためにここで規定しています。

【委員の個別意見】

- ・必要な事項は別に定める。
- ・既存の条例が自治基本条例と合わない場合は整合するよう努める。
- ・旧南河内町では、自治基本条例を進めるために、別に条例が必要となれば制定すると定めていた。
- ・自治基本条例の制定後は、市民参画を進めていく内容への改正が必要になると思われる。

3. 資料編

(1) 下野市自治基本条例検討委員会設置要綱

平成24年3月30日

告示第67号

(設置)

第1条 市民自治の確立に向け、自治に関する基本的な理念、市政運営の基本的事項等を定める自治基本条例（以下「条例」という。）の検討を行うため、下野市自治基本条例検討委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

(所掌事務)

第2条 委員会は、次に掲げる事務を所掌する。

- (1) 条例に規定する事項、内容等の検討に関すること。
 - (2) 条例の素案の作成に関すること。
 - (3) 前2項に掲げるもののほか、条例の検討等のために必要な事項に関すること。
- 2 委員会は、前項の事務を遂行した結果を取りまとめ、市長に報告しなければならない。
- 3 委員会は、必要に応じ、第1項の事務に係る検討等の状況を市長に報告するものとする。

(組織等)

第3条 委員会は、委員20人以内の委員をもって組織する。

2 委員は、次の各号に掲げる者のうちから市長が委嘱する。

- (1) 市民
- (2) 関係団体の代表者
- (3) 学識経験者
- (4) 前3号に掲げる者のほか、市長が必要と認める者

3 委員の任期は、前条第2項の規定による報告を行うまでとする。ただし、特別の事情がある場合は、この限りでない。

(会長及び副会長)

第4条 委員会に会長及び副会長を置き、委員の互選により定める。

- 2 会長は、会務を総理し、委員会を代表する。
- 3 副会長は、会長を補佐し、会長に事故があるとき又は会長が欠けたときは、その職務を代理する。

(会議)

第5条 委員会の会議は、必要に応じ開催する。

- 2 委員会の会議は、会長が招集し、その議長となる。

- 3 委員会の会議は、委員の過半数が出席しなければ開くことができない。
- 4 会長は、必要があると認めるときは、委員以外の者の出席を求めることができる。

(会議の公開)

第6条 委員会の会議は、公開とする。ただし、出席した委員の過半数の同意を得た場合は、公開しないことができる。

(部会)

第7条 会長は、特別の事項について検討等を行わせるため、委員会に部会を置くことができる。

- 2 部会は、委員のうち会長が指名した者（以下「部会員」という。）で組織する。
- 3 部会には、部会長を置くことができる。
- 4 部会長は、部会員の互選により定める。
- 5 第4条第2項及び前2条の規定は、部会について準用する。この場合において、第4条第2項及び第5条中「会長」とあるのは「部会長」と、前2条中「委員」とあるのは「部会員」と読み替えるものとする。

(事務局)

第8条 委員会の事務を処理するため、総合政策部総合政策課に事務局を置く。

- 2 委員会の会議録は、事務局が作成する。

(その他)

第9条 この告示に定めるもののほか、委員会の運営に関して必要な事項は、別に定める。

附 則

この告示は、平成24年4月1日から施行する。

(2) 下野市自治基本条例検討委員会委員名簿

(H25. 3. 28 現在)

No.	区分	役職	部会※	氏名	団体・大学
1	公募による 市民		市民	鈴木 祐孝	
2			議・行	友常 英三	
3			市民	岡田 雅代	
4			議・行	松本 文男	
5	関係団体の 代表者		市民	須藤 武	下野市商工会 青年部
6			議・行	川中子幹彦	認定農業者連絡協議会
7			市民	清水 眞男	自治会連絡協議会
8			議・行	諏訪 守	自治会連絡協議会
9		副会長	市民	渡辺 欣宥	自治会連絡協議会
10			議・行	永山登志子	社会福祉協議会
11			市民	高山トミイ	女性団体連絡協議会
12			議・行	中村 節子	市PTA連絡協議会
13			市民	近藤 令兒	青少年育成市民会議
14		学識経験者	会長/ 両部会長	両部会	中村 祐司
15	市長の選任者		議・行	吉田 聡	市議会
16			市民	小谷野晴夫	市議会
17		議会・行政部会 副部会長	議・行	村尾 光子	市議会
18			市民	三橋 明美	教育委員会
19			議・行	高田 憲一	農業委員会
20		市民部会 副部会長	市民	黒須 重光	国際交流協会

※「議・行」は議会・行政部会、「市民」は市民部会

(3) 下野市自治基本条例検討委員会の検討経過及び今後の予定

検討スケジュール	日 程	検討委員会	庁内委員会	備 考
進め方と体制の検討	平成 24 年 5 月			・検討委員会委員の公募・選定
自治基本条例の学習（検討課題の共有）	6/22（金） 9:30～	第 1 回検討委員会 ・委員会の役割等 ・条例制定基本方針 ・今後の進め方	第 1 回委員会 ・庁内委員会の役割等 ・条例制定基本方針案 ・今後の進め方	・委員会等の設置、開催
	7/13（金） 9:30～	第 2 回検討委員会 ・自由討論（下野市の現状、課題の共有等）		
	8/3（金）・ 8/21（火） 9:30～	第 3 回検討委員会 ・グループ討論 第 4 回検討委員会 ・グループ討論		・広報チームの設置（希望者等で構成） ・生徒、学生との意見交換
	9/28（金） 9:30～	第 5 回検討委員会 ・グループ討論		
コンセプト・テーマ（規定項目候補）の検討	10/26（金） 9:30～	第 6 回検討委員会 ・条例のコンセプト（基本的な考え方） ・部会の設置等	第 2 回委員会 ・検討委員会検討経過 ・職員 WG 活動経過 ・市民団体等との意見交換 ・今後の進め方	
部会によるテーマ別検討（具体的な検討）	11/22（木） 9:30～ 13:30～	第 1 回議会・行政部会 ・議会等との意見交換 第 1 回市民部会 ・市民団体等との意見交換		・様々な団体等との意見交換会（自治会連絡協議会、市民団体、商工会青年部、市議会、市職員） ・ニュースレターNo.1 発行
	12/20（木） 9:30～ 13:30～	第 2 回議会・行政部会 第 2 回市民部会 ・テーマ別検討		
	平成 25 年 1/18（金） 9:30～ 13:30～	第 3 回議会・行政部会 第 3 回市民部会 ・テーマ別検討	第 3 回委員会 ・検討委員会検討経過 ・職員 WG 活動経過 ・今後の進め方	
	1/31（木） 9:30～ 13:30～	第 4 回議会・行政部会 第 4 回市民部会 ・条例骨子案の検討		・ニュースレターNo.2 発行
中間報告（条例骨子案のまとめ）	2/15（金） 9:30～	第 5 回市民部会、議会・行政部会（合同開催） ・中間報告の検討（条例骨子案のまとめ）		
	3/28（木） 9:30～	第 6 回市民部会、議会・行政部会（合同開催） ・市長との意見交換	第 4 回委員会 ・検討委員会の中間報告	・市長との意見交換 ・中間報告（市長提出） ・議会へ中間報告説明 ・ニュースレターNo.3 発行 ・WEB 等アンケート実施

検討スケジュール	日 程	検討委員会	庁内委員会	備 考
中間報告による 意見交換（フォー ラム開催）	平成 25 年 4 月	第 7 回市民部会、議会・行 政部会（合同開催） ・市民フォーラム準備等	第 5 回委員会 ・市民フォーラムの開催等	・フォーラムポスター掲示 ・チラシ配布等
	5 月	第 7 回検討委員会 ・最終報告の検討（条例素 案の検討）		・（仮称）自治基本条例を考 える市民フォーラムの開催 （総括講演、中間報告会、 市民との意見交換等） ・起草チームの設置
最終報告のとり まとめ（条例素 案のまとめ）	6 月	第 8 回検討委員会 ・最終報告の検討		・ニュースレターNo.4 発行
	7 月	第 9 回検討委員会 ・最終報告の検討		
	8 月	第 10 回検討委員会 ・最終報告のまとめ	第 6 回委員会 ・条例案の作成等	・最終報告（市長提出） ・ニュースレターNo.5 発行
市における条例 案作成	9 月			・最終報告を踏まえ市にお ける庁内整理
	10 月		第 7 回委員会 ・条例案の作成 ・パブリックコメント手続 等	・市における条例案作成
	11 月			・市民への説明会 ・条例案に対するパブリッ クコメント手続（1 か月）
	12 月			
	平成 26 年 1 月		第 8 回委員会 ・市民意見の整理等 ・条例案の修正等	・市民意見に対する市の考 え方の公表 ・議会へ条例案説明
条例制定	2 月			・市議会へ条例案提出 ・市議会による審議
	3 月			・条例制定

◆ お問い合わせ先 ◆

下野市総合政策部総合政策課政策推進グループ
〒329-0492 下野市小金井 1127
TEL : 0285-40-5550 FAX : 0285-40-5572
E-mail : sougouseisaku@city.shimotsuke.lg.jp

<http://www.city.shimotsuke.lg.jp/>