

平成20年度

地方分権フォーラム記録集

みんなで考えよう！
県民主体の「県政の基本ルール」



海老名会場

- 会場 海老名市立中央公民館
(海老名市上郷476-2)
- 日時 平成20年4月20日(日)
14時～15時30分

茅ヶ崎会場

- 会場 茅ヶ崎商工会議所
(茅ヶ崎市新栄町13-29)
- 日時 平成20年4月24日(木)
14時～15時30分

主催 神奈川県

目 次

○ 海老名会場（平成20年4月20日）

- ・ 主催者挨拶 … 3
- ・ 地方分権改革の動向に関する説明 … 4
- ・ 「神奈川県自治基本条例（仮称）」第二次素案説明 … 6
- 「神奈川県自治基本条例（仮称）」第二次素案 … 17
- ・ 意見交換 … 20
- ・ 地方分権フォーラムの概要 … 27

○ 茅ヶ崎会場（平成20年4月24日）

- ・ 将来の広域自治体の方向性（試案）説明 … 31
- ・ 意見交換 … 38
- ・ 地方分権フォーラムの概要 … 44

【参考資料】

- ・ 「神奈川県自治基本条例（仮称）」第一次素案と第二次素案の対比表 … 47

海老名会場

(平成20年4月20日)

※予定しておりました「将来の広域自治体の方向性（試案）」の説明は、時間の都合上、フォーラム当日の説明を割愛しましたので掲載していません。

主催者挨拶

広域行政担当部長 笹本 秀行

神奈川県広域行政担当部長の笹本と申します。

本日は、「地方分権フォーラム～みんなで考えよう！県民主体の県政の基本ルール～」に多数のご参加いただきまして誠にありがとうございます。

今、神奈川県では地方分権改革の様々な取組みの一環として自治基本条例の検討を進めています。広域自治体、すなわち都道府県で自治基本条例が制定された例は無く、全国で初めての試みとなりますが、県ではこれまで数年間の自治基本条例の検討の取組みとして、県内各地でこうした形の意見交換のフォーラムを開催してまいりました。そうした中で、県民の皆様あるいは市町村の皆様からいただいた多くのご意見を踏まえて、第一次素案、さらには今日ご説明させていただく第二次素案を作りました。さらにこれからいただくご意見を踏まえまして、内容をより精査していこうと考えています。したがって担当の課長から後ほど自治基本条例の第二次素案について説明をいたしますが、率直なご意見あるいはご助言、ご指摘を賜れば非常にありがたいと思っております。

地方分権や自治基本条例について大変興味をお持ちになっている方もいらっしゃるかと思いますが、多くの方にはなかなか普段耳にしない言葉が数多く出てくると思います。例えとして適当か分かりませんが、市町村を一般的な自治会に置き換えてお聞きいただければいいかなと思います。我々県は、それぞれの自治会の連合体でして、さらにその上の組織が国だと思っていただければ非常に分かりやすいかと思っております。今まで自治会の組織は上の団体に定められ、会費も上の団体から渡されていて、自治会には権限が無く、

自ら工夫をこらした自治会運営ができなかったということです。今回の地方分権改革というのは、自分たちの自治会を自分たちの知恵と工夫で運営できるようにしていく取組みです。さらに自治会を知恵と工夫で運営していくとなると、それぞれの自治会における基本のルールが必要になってきます。そのルールがまさに今日のフォーラムの主題である自治基本条例であると受け止めていただければよろしいかなと思います。

これからわずかな時間ではありますが、その自治基本条例に対して率直な疑問・意見等をたくさんお寄せいただくことを期待しています。簡単ではございますが、以上をもちまして開催にあたっての挨拶とさせていただきます。本日はどうぞよろしくお願いいたします。

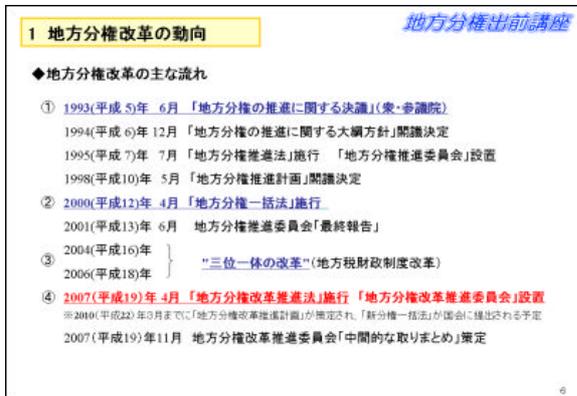
地方分権改革の動向に関する説明

広域行政課長 川崎 泰彦



これまでの地方分権改革の主な流れについて、ご説明します。

本日も説明する資料は、地方分権出前講座用に作成しているものですが、今日は、この資料の中からかいつまんで、ご説明します。



地方分権改革の主な流れを、年表形式でお示ししています。分権改革は、決してここ数年で始まったことではなく、これまでの流れの大きなポイントは4つあります。

まず、①1993年（平成5年）の衆・参両院において、全会一致で、地方分権を推進するという決議がなされ、国家として地方分権を推進するという方針が確立されました。

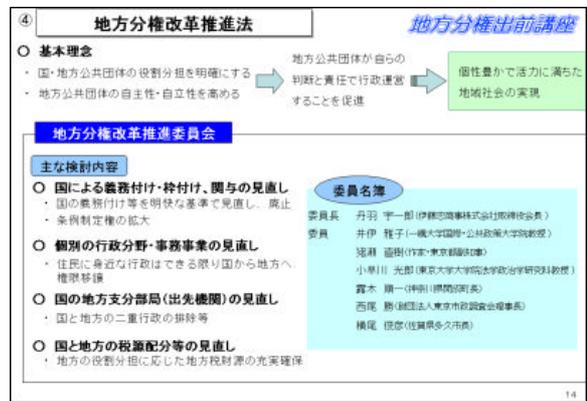
そして、②2000年（平成12年）の地方分権一括法が施行されたことです。これは、地方分権推進法に基づき、地方分権推進委員会の勧

告を踏まえて、政府が作成した「地方分権推進計画」により、関係法律の改正等必要な法改正を一括して行ったものです。

続いて、③2004年（平成16年）～2006年（平成18年）に、②の改革の残された重要な課題の一つである地方税財政制度改革として「三位一体の改革」が進められました。

そして、現在は、④2007年（平成19年）4月に地方分権改革推進法の施行を受け、地方分権改革推進委員会が設置され、新たな地方分権改革が進められています。

次に、最近の動向である④について、ご説明します。



地方分権改革推進法とこの法律に基づく地方分権改革推進委員会のご説明です。

これまでの改革を通じて、まだまだ税源移譲、補助金の見直しは不十分であり、法律などによる国からの義務付け・枠付けなどの関与も残っています。

そこで、2007年4月から地方分権改革推進法が施行され、新たな改革がスタートしました。

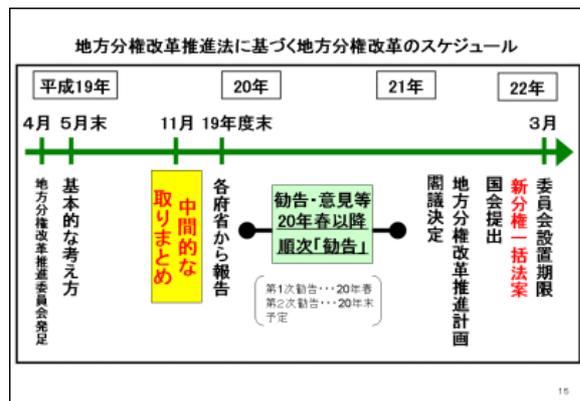
この改革の基本理念は、国・地方公共団体それぞれの役割分担を明確にし、地方公共団体の自主性・自立性を高めることにより、自らの判断と責任で行政運営することを促進しようとするものであり、その結果、個性豊かで活力に満ちた社会を実現しようとするものです。

この法律に基づいて設置された地方分権改革推進委員会は、分権改革の具体的な指針を内閣総理大臣に勧告することを任務としており、その勧告を受けて政府は「地方分権改革推進計

画」を策定することとなります。

現在、委員会では、国による地方への義務付けや、個別の行政分野や国の出先機関の見直し等について調査・検討しています。

なお、委員の一人には、本県の開成町、露木町長が任命されています。



地方分権改革推進法に基づく改革スケジュールの概要をご説明します。

平成19年4月からスタートしたこの改革は、地方分権改革推進法の時限が3年間ですので、平成22年3月で終了することとなります。

この法律に基づいて設置された地方分権改革推進委員会は、平成19年4月に発足以降、同年5月に「基本的な考え方」を取りまとめ、11月には、「勧告」に向けた検討の方向性を示す「中間的な取りまとめ」を行いました。

今後、この取りまとめで示された改革の方向性に対する各府省からの回答なども踏まえ、この春（平成20年）以降、順次、委員会から勧告が出される予定となっています。

そして、この勧告を具体的な指針として、政府は、改革に必要な法制上、財政上の措置を定めた「地方分権改革推進計画」を作成し、平成22年3月までに、「新分権一括法案」を国会に提出することを目指しています。

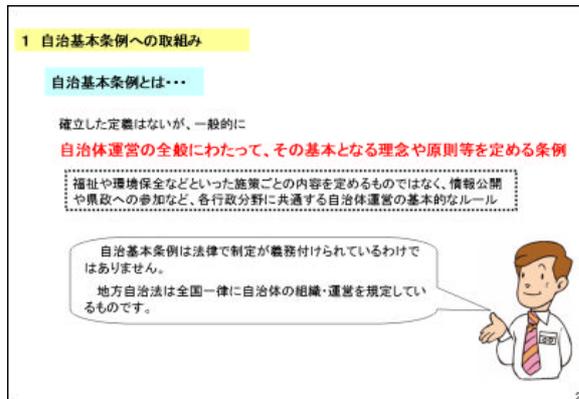
「神奈川県自治基本条例(仮称)」

第二次素案説明

広域行政課長 川崎 泰彦



それでは、自治基本条例について、ご説明を致します。



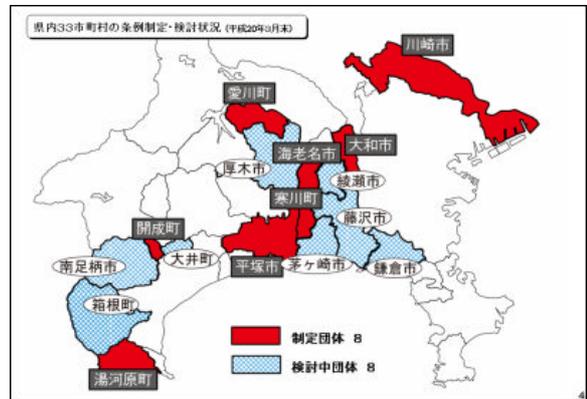
自治基本条例とは何か、これには確立した定義はございませんし、法律などで制定を義務付けられているわけでもありません。

一般には、「自治体運営の基本理念、基本原則等を定めた基本ルール」といわれています。



都道府県では、現在のところ制定例はありません。しかし、議会についての規定がない北海道の「行政基本条例」や、議会運営の基本ルールを定めた三重県の「議会基本条例」のような例はあります。

一方、全国の市町村では、広域行政課が把握している範囲では、平成13年4月に施行された北海道ニセコ町の「まちづくり基本条例」をはじめとして、100を超える市町村において、制定されております。



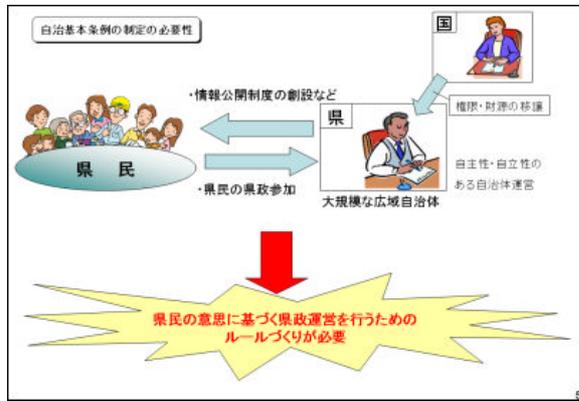
神奈川県内の市町村でもご覧のように愛川町や川崎市など8市町で自治基本条例を既に制定しております。検討中の8市町を含めると、16市町あり、全体の約半数にも及んでいます。

こうした状況を都道府県単位で見ますと、本県の状況は比較的多いといえます。

ちなみに制定した市町村と検討中の市町村を合わせますと、人口約330万人、面積では約800平方キロメートルとなります。県人口が約890万人、面積が約2400平方キロメートルなので、人口と面積ともに全体の約1/3を

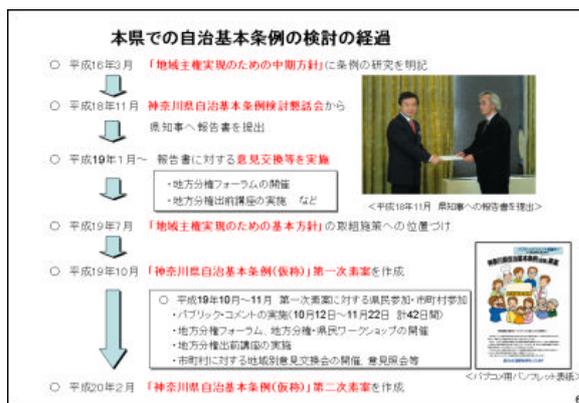
占めることとなります。

このように本県が全国に先駆けて条例制定を目指す自治の風土、土壌、環境といったことも、大きな要素ではないでしょうか。



神奈川県は、情報公開制度の創設など、これまでも県民の皆さんに開かれた県政に努めてまいりましたが、地方分権改革が進展し、国から権限・財源の移譲が進む中、住民自治に根ざした県政を一層推進するために、新たに県民の意思に基づく県政運営を行うためのルールづくりが必要となっております。

とりわけ大規模な広域自治体である本県が、このようなルールづくりに取り組むことは大変意義のあることと考えております。



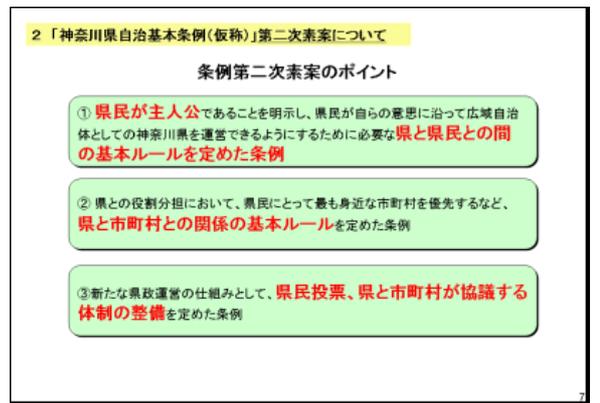
次に、これまでの検討の経緯です。

まず、本県の方針改革の基本方針ともいえるべき「地域主権実現のための中期方針」に基づき、平成17年10月に学識者等からなる「神奈川県自治基本条例検討懇話会」を設置して、条例

の意義や規定内容を中心に検討を行い、平成18年11月に知事に報告書が提出されました。

その後、平成19年1月から、この報告書をもとに、県民や市町村の意見を聞きながら、庁内で検討を重ねてまいりました。

さらに、平成19年7月には「地域主権実現のための基本方針」を策定し、その取組施策の一つに、自治基本条例の制定を位置づけ、平成19年10月に第一次素案を作成し、同年の10月から11月にかけて、パブリック・コメントを実施するなど、集中的に県民・市町村の皆さんのご意見を伺い、この2月に第二次素案を作成いたしました。

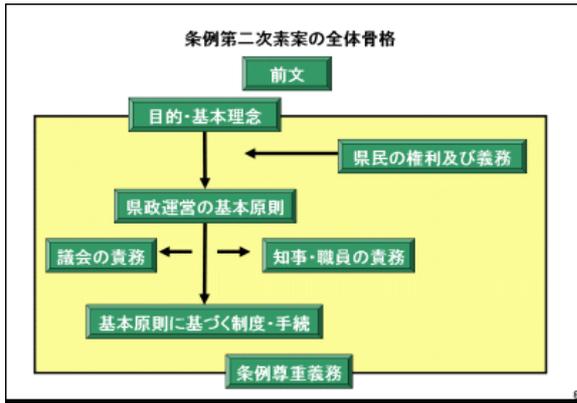


さて、条例第二次素案についてですが、そのポイントとしては、

まず1点目として、県民の皆さんが主人公であることを明示し、県民の皆さんが自らの意思に沿って広域自治体としての神奈川県を運営できるようにするために必要な基本ルールを定める条例であること

2点目として、県民の皆さんにとって最も身近な市町村の自治を、役割分担において優先することを基本として、県と市町村との関係の基本ルールを定めた条例であること

3点目として、新たな県政運営の仕組みとして、県民投票及び県と市町村の協議体制の整備についての基本的事項を定めた条例であることがあげられます。



条例第二次素案の内容を細かくご説明する前に、素案全体の骨格をご覧いただくと、このようになります。

まず、一般的な条例と異なる、「基本条例」ですので、前文を置きます。

条例本体は、目的及び基本理念、県民の権利及び義務を定め、この理念を実現し、県民の権利を保障するための県政運営の基本原則、さらに基本原則に基づく制度・手続の基本的事項を定めようとするものであります。

また、議会・知事・職員について、この条例に沿った役割を果たすための責務などを定めることとしています。

最後に、最高規範性として、条例間に法的な優劣はつけられないので、条例尊重義務として、この条例に規定することを最大限尊重しなければならないことを定めます。



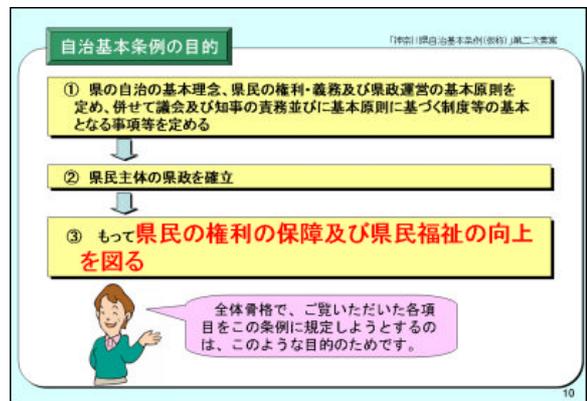
前文には、条例制定の趣旨などを、わかりやすい表現で、県民の決意として記述します。

具体的には、県民が自らの意思と責任で、県のことを決定できるよう、県が県民の意思を反

映するため権限や財源を持つことを目指す「地方分権型社会の実現」を展望し、そのための自治の原理となる「自己決定・自己責任・自己負担の原理」を述べます。

また、地域の課題を解決するための役割分担の考え方として、個人でできるものは個人で（自助）、個人でできないものは住民が相互に協力して地域社会で（共助）、地域社会で解決できないものは行政が担う（公助）が、その役割分担では市町村が優先し、市町村ができないものを県が行う、という「近接性・補完性の原理」を謳うとともに、この地域社会で様々な主体が相互に助け合い、支え合う共助の姿を「協働型社会の実現」として記述することを考えています。

また、「神奈川の特徴」として、「地方の時代」を提唱し、情報公開制度の創設をはじめとする県民に開かれた県政の運営や市町村への権限移譲などを進めてきたこれまでの神奈川県政の蓄積についても触れていきます。



目的についてですが、

- ① 県の自治の基本理念、県民の権利・義務及び県政運営の基本原則を定め、併せて議会及び知事の責務並びに基本原則に基づく制度等の基本となる事項等を定めることにより、
- ② 県民主体の県政を確立し、
- ③ もって、県民の権利の保障及び県民福祉の向上を図ることを条例の目的として定めます。

先ほど、全体骨格で、ご覧いただきました各項目を、この条例に規定しようとするのは、こ

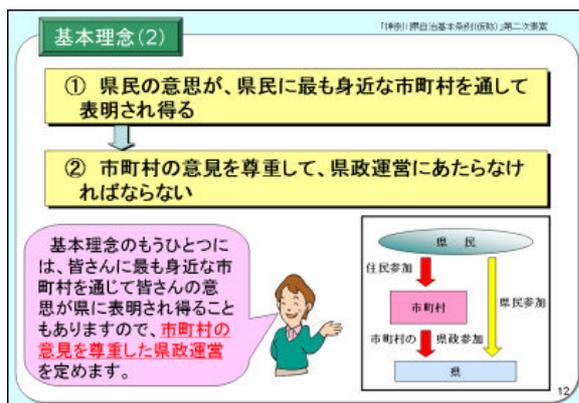
のような目的のためです。



基本理念の一つ目は、

- ① 県の自治は、県民の意思と責任に基づき、主体的かつ自立的に県政を運営することによって、
- ② 県民が望む地域社会の実現を目指すことを旨として行われなければならないことを定めることとしています。

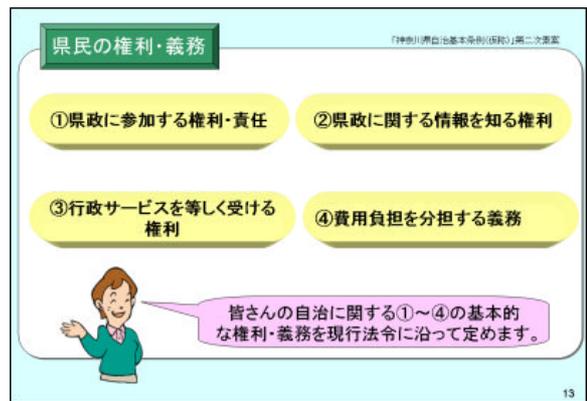
これは、「自己決定」、「自己責任」（自らの地域のことは、自ら決め、自ら行う）という自治の原理の下に、県民の皆さんが望む地域社会の実現を目指し、皆さんが県政の主役となって、県の自治が行われるという、県と県民の皆さんとの関係を基本理念の一つにするものです。



基本理念の二つ目は、

- ① 県は、県民の意思が、県民に最も身近な市町村を通して表明され得ることも鑑み、
- ② 市町村の意見を尊重して、県政の運営にあたらなければならないことを定めることとしています。

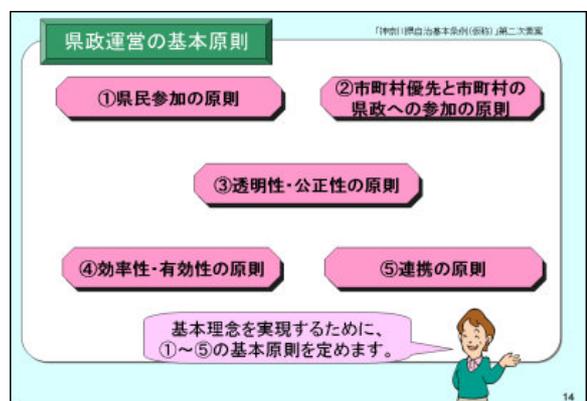
ここでは、皆さんの最も身近な市町村への参加を通じて、皆さんの意思が県に表明され得ることもありますので、市町村の意見を尊重した県政運営を定めるといふ、県と市町村との関係を基本理念のもう一つにするもので、広域自治体である県の自治基本条例の特徴ともいえるものです。



県民の権利及び義務は、基本理念の実現に向け、県民主体の自治を確立するための自治に関する基本的な県民の皆さんの権利・義務として、

- ① 県政に参加する権利・責任
- ② 県政に関する情報を知る権利
- ③ 行政サービスを等しく受ける権利
- ④ 費用負担を分担する義務

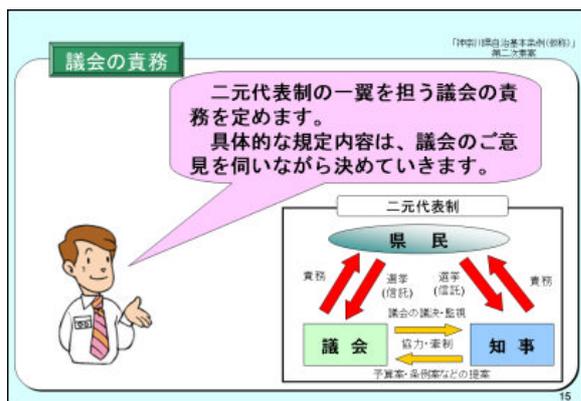
の4つについて、地方自治法などの現行法令に沿って、定めるものです。



次に、県政運営の基本原則では、基本理念を実現するため、これらの5つの基本原則を定め

ることとしています。

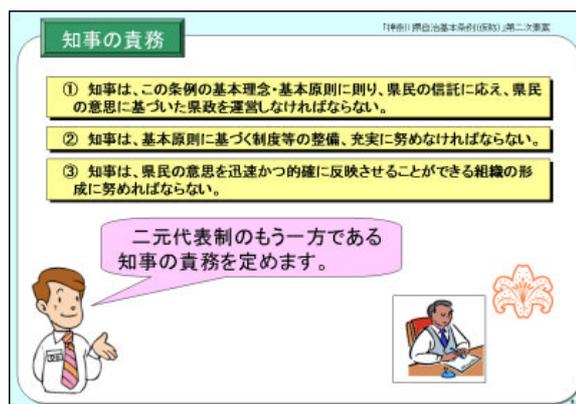
- ① 県民参加の原則は、県民が自発的かつ積極的に参加する県政にするというもので、
- ② 市町村優先と市町村参加の原則は、県民の皆さんに最も身近で、地域における政策を総合的に推進する市町村を、県との役割分担において優先すること。また、市町村が参加する県政にするというものです。
- ③ 透明性・公正性の原則は、県民にとって透明性が高く、公正で開かれた県政にするというもの、
- ④ 効率性・有効性の原則は、最少の県民負担により最大の県民福祉の実現に努める県政にするというもの、
- ⑤ 連携の原則は、民間や他の都道府県等、公共サービスを担う多様な主体との連携を図る県政にするというものです。



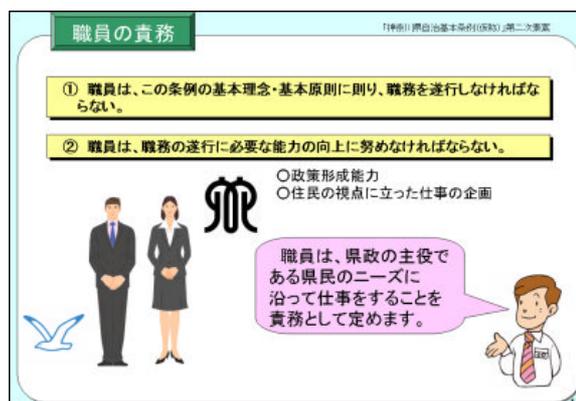
議員と知事は、県民の皆さんから、直接選挙されるという具体的機会をもって県政についての信託をされています。そして、議会と知事は、相互に協力・牽制することにより、公正な行政を行う仕組みとなっています。

この関係を、「二元代表制」といいますが、この県民の信託に応えるために、議会と知事の責務を定めることとしています。

まず、二元代表制の一翼を担う議会の責務についてですが、具体的な規定内容は、今後、議会のご意見を伺いながら、決めていきます。

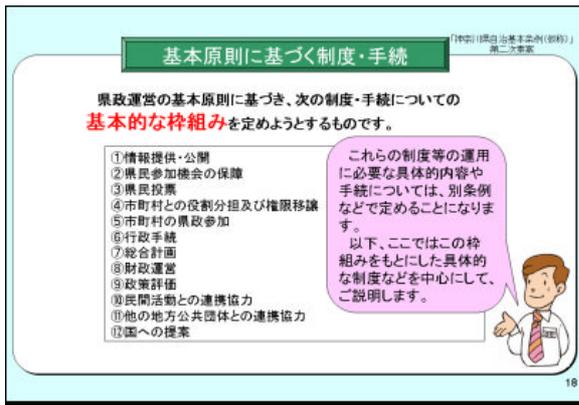


二元代表制のもう一方である知事の責務について、①～③のとおり、定めることとしています。



県のしごととは、議会、知事という二元代表制の下に行われますが、これらの補佐をし、その指揮監督の下に職務を遂行する職員の責務について、定めます。

- ① 職員は、この条例の基本理念、基本原則に則ってしごとをすることはもちろん、
- ② 国に指示を仰ぐことなどによって政策を行うのではなく、県民の皆さんの視点に立った政策を企画・立案し、実現していくことができるよう、不断の自己啓発に努めなければならないことを定めようとするものです。

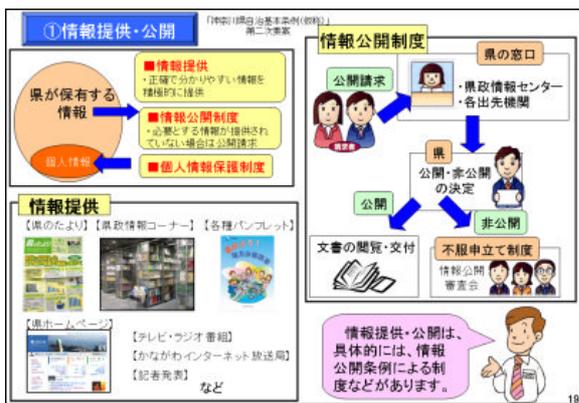


基本原則に基づく制度・手続では、12項目の制度・手続についての基本的な枠組みを定めることとしております。

つまり、「基本条例」としての性質から、制度や手続のいわば大枠だけを定め、具体的制度、手続の細かい内容は、別の条例、規則、要綱、要領などによって定められ、実際の運用が行われることとなります。

このことが、自治基本条例をご理解いただく上での重要なポイントになります。

以下では、この基本的枠組みをもとにした、具体的に運用されている制度などを中心に、ご説明することとします。



情報提供・公開は、具体的な制度としては、情報公開条例などがあります。

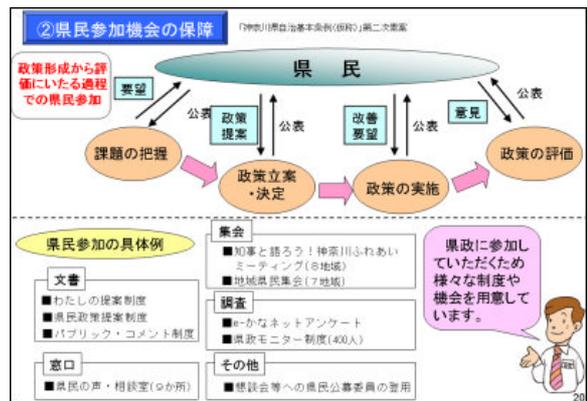
自治基本条例が制定されると、情報公開条例は、自治基本条例の「基本原則に基づく制度・手続」中の、この「情報提供・公開」の条文に根拠を持つよう整理し、秩序づけられることとなります。

自治基本条例が、制度の大枠だけを定めると

申し上げたのは、このようなことを意味しているのです。このように、県政運営のための様々なルールが、自治基本条例として整序されることから、自治基本条例を「県政運営の基本ルール」とご説明している訳です。

さて、情報提供・公開ですが、県が保有する情報について、正確で分かりやすい情報を県民が容易に得られるようにするため、積極的に提供するよう努めなければならないと情報公開条例に定められており、「県のたより」や「県ホームページ」などの様々な媒体を通じて、情報提供しているところです。

必要とする情報が提供されていない場合は、県の窓口へ、情報公開請求をしていただくこととなります。県では、情報公開条例の規定に基づき、公開・非公開の決定を行います。例えば、県が保有する情報でも、個人情報については、公開されることはありません。



条例第二次素案では、県は、政策立案、実施及び評価の過程において、県民の皆さんが意見を提案し、県と対話・協議する多様な参加の機会確保に努めることを定めることとしています。

この「県民参加機会の保障」も、制度等の基本となる枠組みを定めるものであり、具体的には、県政に参加していただくための様々な制度や機会を用意しているところです。

なお、本日は「平成20年度 県民からの政策提案制度」の募集案内「あなたのアイデアを県政に！」をお手元に配付させていただいています。この中では、政策提案だけでなく、その公募審査委員も募集していますので、後ほど、

内容をご覧いただき、ふるってご応募ください。

③ 県民投票

「群馬県自治基本条例(案)」第二次案

○法律に基づくもの…知事の解職、県議会の解散を決める場合など

○条例に基づくもの

仕組みづくりに必要な事項

- ・投票に付す事案は何か
- ・投票権は誰にあるのか
- ・実施費用の負担 …(県民全体にかかわることから)
- ・市町村の協力 …(年齢、国籍)



県民投票についても、制度の枠組みだけを定め、具体的な制度内容等については、今後、県民や市町村の皆さん、また議会のご意見を伺いながら、検討していく予定です。

住民投票制度は、現在も、県知事の解職等を決定する手続きとして地方自治法などの法律で採用されていますが、独自の条例に基づいて、自治体が行う場合もあります。

条例素案では、住民投票は、間接民主制を補完するための、究極的な県民参加手段として位置付けています。また、県がつくる住民投票制度は、法令上の県知事及び県議会の決定権限を侵害しないよう、投票結果を尊重する諮問型としています。

住民投票の仕組みづくりには、いくつか検討の必要な事項があります。まず、投票に付す事案ですが、県内の限られた地域や集団等に関わる案件では、直接利害関係のない住民の意思が県民意思として表明されるため好ましくありません。

そこで、投票の対象は、県全体や県民全体の生活に関わる県政の重要事項に限るべきであると考えられます。

投票権は誰にあるのか、選挙年齢や日本国籍の有無などについて考える必要があります。

また、実施には市町村の協力が必要不可欠で、また莫大な費用がかかり、そうした費用をどう負担するのかということについても考える必要があります。

④ 市町村との役割分担及び権限移譲

「群馬県自治基本条例(案)」第二次案

権限移譲

県 → 市町村

権限移譲: 移譲事務交付金などの措置

さらなる市町村の機能向上のため…

県では、皆さんに身近な市町村で総合的に仕事ができるよう、権限の移譲を進めています。

チャレンジ市町村制度 (H17年度～)

県の権限を一定のまとまりにより包括的・計画的に移譲する仕組み

- 住民のくらしづくり
 - 地域福祉
 - 子育て支援
 - くらしの安全
 - 市民活動促進
- 権限のまとまり
 - 地域の「まちづくり」
 - 土地利用
 - 産業振興
 - 地域環境

本県では、皆さんに最も身近な基礎自治体である市町村に総合的にしごとをしてもらい、その機能を高めてもらうという視点から、これまでも、市町村と協議を行い、市町村の意向を踏まえた権限移譲に努めてきました。

権限移譲に際しては、法律の定めに基づき、移譲事務交付金による財源措置を講じています。

権限移譲を通じた、さらなる市町村の機能向上のため、平成17年度から「チャレンジ市町村制度」を設け、県の権限を一定のまとまりにより、包括的・計画的に移譲する仕組みを導入したところです。

⑤ 市町村の県政参加

「群馬県自治基本条例(案)」第二次案

県民 → 市町村 → 県

住民参加 (県民 → 市町村)

情報提供 (市町村 → 県)

県政参加 (市町村 → 県)

県民参加 (県民 → 県)

県では、市町村の県政参加の機会を設けるよう努めています。特に重要な政策について、新たに市町村と協議する体制を整備することを定めています。

○市町村の県政参加

- 市長会議、町村長会議
- 地域別首長懇談会
- 県・横浜・川崎三首長懇談会 など

新規 市町村と協議する体制

基本理念のところでご説明しましたとおり、県民の意思が市町村を通して、県に表明されることもありますので、単に市町村を連携協力の相手方として見るだけでなく、市町村には県政に参加してもらう機会を設け、また、その前提として市町村への情報提供に努めることを定めることとしています。

具体的には、市町村への情報提供や市町村の

県政参加は、会議や文書など様々な形で行われていますが、代表的な会議としては、

- ① 全体会議では市長会議や町村長会議、
- ② 地域別会議としては地域別首長懇談会、
- ③ 県と政令市で構成する県・横浜・川崎三首長懇談会

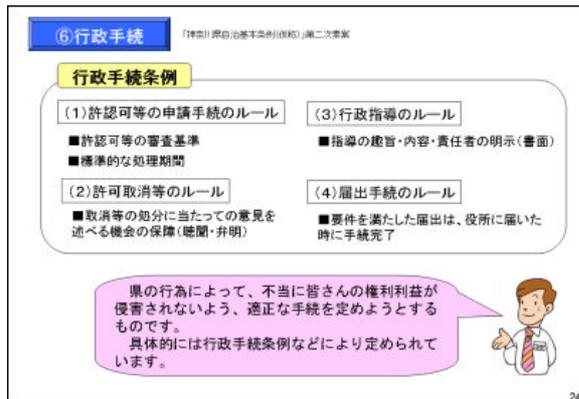
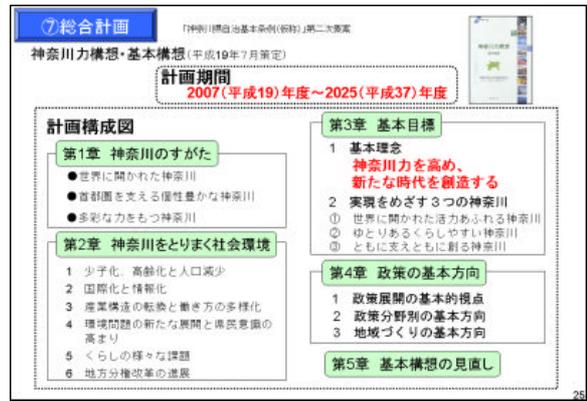
などがあり、事務レベルのものも含めると相当数の会議があります。

この条例についての自治基本条例検討懇話会でも、市町村からも委員に参加いただいたところ です。

さらに、市町村に関わる政策のうち、特に重要なものについて、協議するための体制を新たに整備することとしています。協議案件や構成員などの具体的なことについては、市町村のご意見を伺いながら、今後、検討していきます。

いて書面で求められた場合は、県は交付しな ければならないこととしています。

- (4) 届出 手続のルールとして、形式的に要件を満たした届出は、県の事務所に届いた時に手続は完了します。



行政手続とは、県の行為によって不当に皆さんの権利利益が侵害されることがないように、適正な手続を定めようとするものです。

具体的には、行政手続条例などにより定められており、

- (1) 許認可等の申請手続のルールとして、許可・不許可の審査のための基準を明確にし、申請から許可・不許可までの標準的な処理期間を公表しています。
- (2) 許可取消等の手続のルールとして、営業許可の取消など、不利益な処分を行うにあたっては、聴聞や弁明といった意見を述べる機会を保障しています。
- (3) 行政指導のルールとして、指導の趣旨・内容・責任者を明示し、このことにつ

県政運営の総合的・基本的指針として、政策の基本方向を総合的に示す総合計画を策定しなければならぬことを定めるものです。

現在の総合計画は、平成 19 年 7 月に策定した「神奈川力構想」ですが、「神奈川力構想」は、「神奈川力構想・基本構想」と「神奈川力構想・実施計画」から構成されます。

「基本構想」は、神奈川をとりまく社会環境を踏まえ、概ね 20 年後の 2025 年を展望し、基本目標として「神奈川力を高め、新たな時代を創造する」を基本理念に掲げ、神奈川の望ましい将来像や政策の基本方向などをまとめています。

「実施計画」は、時代の変化と見通しを踏まえ、「神奈川力構想・基本構想」で掲げた将来像の実現に向け、38 の戦略プロジェクトを中心に、2007 年度から 2010 年度までの県の取組みを明らかにしています。

⑧ 財政運営

「神奈川県自治基本条例(条例)第二次案」

【財政健全化への基本方策(平成17年3月策定)】

- 本県の財政運営上の根本的課題解決の必要性
 - ・硬直化した歳出構造
 - ・不安定、不十分な歳入構造
- 平成21年度までの中期財政見通しの下、
 - ・本県が独自に取り組む方策
 - ・地方税財政制度改革等の実現による方策
 を定め、取り組むことにより、真の財政健全化を目指す。
- 平成19年7月の新たな総合計画「神奈川力構想」策定等に対応して、同年10月に改定。

【財政状況公表の例】

かながわの財政

財政の健全化に努めるとともに、財政状況を分かりやすく公表しています。

財政運営では、総合計画などの県の基本的な方針に沿って、財政の健全な運営に努めるとともに、財政状況を分かりやすく公表することを定めようとするものですが、

財政健全化のために、具体的には、平成17年3月に策定した「財政健全化への基本方策」に基づく取組みを進めています。

「財政健全化への基本方策」では、硬直化した歳出構造と不安定、不十分な歳入構造という本県の財政運営上の根本的な課題を解決する必要があることから、平成21年度までの中期財政見通しの下、真の財政健全化を目指し、

- ・ 一般施策経費や人件費の抑制、自主財源の確保など、本県が独自に取り組む方策
- ・ 税制改正や地方交付税制度の改革など、地方税財政制度改革等の実現による方策

を定めて精力的に取り組んでいるところです。

なお、この基本方策については、平成19年7月に策定した新たな総合計画「神奈川力構想」等に対応して、同年10月に改訂版を策定しています。

また、財政状況を分かりやすく公表するため、毎年度「県のたより」でお知らせするとともに、冊子「県財政のあらまし」や「かながわの財政」などを発行しています。

さらに、これらの冊子は、県のホームページにも掲載しておりますし、予算書や予算の見積書、バランスシートについても県のホームページからご覧いただけます。

⑨ 政策評価

「神奈川県自治基本条例(条例)第二次案」

県の仕事の総点検

- 事業所管課による全ての既存事業の「自主点検」を実施
- 「自主点検」の結果を踏まえ、公開の場で、県民等で構成される外部点検チームによる「外部点検」を実施(⇒19年度 54事業)

点検結果

- ・現状での事業継続が望ましくとされた事業=25事業
- ・何らかの見直しが必要とされた事業=29事業

事務事業評価

- 外部点検の結果、何らかの見直しが必要とされた事業について、全庁的な視点から「事務事業評価」を実施(19年度 29事業)

評価結果

- ・A評価(効果が適当である)=1事業
- ・B評価(改善を検討すべき)=24事業
- ・C評価(廃止を検討すべき)=4事業

財務の重点的な配分と事業の効果的な展開を図るため、外部の視点を取り入れた事務事業の評価を実施し、結果を公表しています。

政策評価では、適切な手法で政策を評価し、結果を公表するとともに、政策の立案や予算編成などへの反映に努めることを定めようとするものです。

県では、公の施設評価やNPO等による事業評価、また公共事業評価など、様々なやり方で政策評価に取り組んできましたが、ここでは、昨年度実施した外部の視点を取り入れた事務事業の評価について、簡単にご紹介します。

「県の仕事の総点検」にある「外部点検」は、事業所管課が実施した「自主点検」の結果、引き続き実施することとされた事業のうち、義務的な経費、規模の小さい事業を除き、県民に身近で評価になじむ事業、事業開始から年数を経過している事業という視点から選定した54事業を対象とし、何らかの見直しが必要とされた事業は、29事業という結果でした。

「事務事業評価」では、この何らかの見直しが必要とされた29事業について、全庁的な視点から評価を行い、4事業が廃止を検討すべき事業、24事業が改善を検討すべき事業という結果となりました。

⑩ 民間活動との連携協力

「神奈川県自治基本条例(条例)第二次案」

ボランティア活動推進基金21

公益的の事業を行うボランティア団体等と県が協力し、協働して事業を進めていくことや、その活動を促進するための支援を目的として、平成13年4月に設置。

■ 交付対象事業数(平成20年度)

- 協働事業員助金 13件
- ボランティア活動助金 7件 等

かながわ県民活動サポートセンター

社会的な課題解決に取り組むボランティア活動の総合的支援施設として平成8年4月に横浜駅の近くにオープン。

連携・協力

県

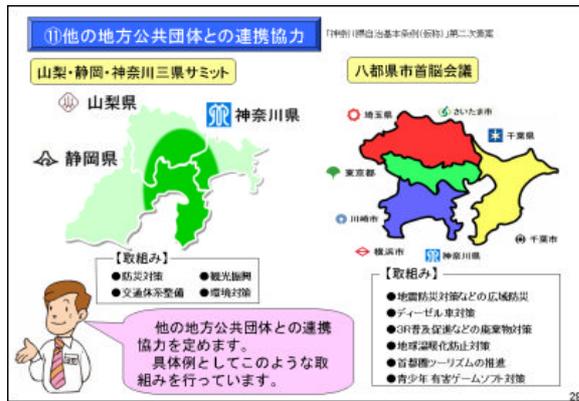
NPOその他民間団体及び民間事業者等と連携協力することを定めます。

地域の公共サービスは、地方公共団体だけではなく、公益的事業を行うボランティア団体等の多様な主体によって提供されています。

こうしたことから、現在、本県では、「ボランティア活動推進基金21」という基金を設け、県とボランティア団体等が協力し、協働して事業を進めていくことや、活動を促進するための支援として、その事業に要する経費を負担するなど基金を活用しています。

また、かながわ県民活動サポートセンターは、社会的な課題解決に取り組むボランティア活動の総合的支援施設として、平成8年4月にオープンして以降、数多くの県民や団体の方々に利用されているところです。

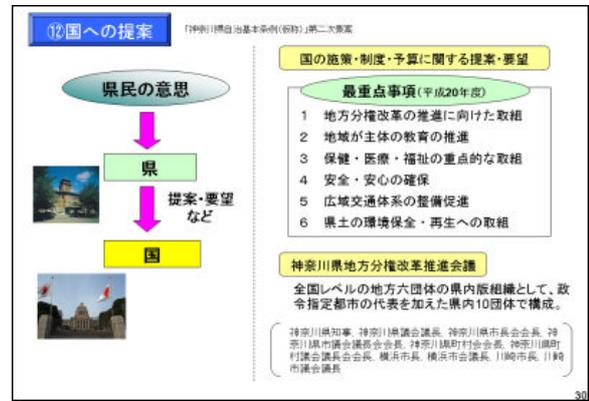
このように、公共サービスの担い手である民間団体等の活動を尊重し、より質の高い行政サービスを県民の皆さんに提供するために、こうした民間団体等と連携協力することを定めることとしています。



県だけでは解決できない広域的な課題や互いに共通する公共的課題を解決するために、他の地方公共団体と連携協力することを定めようとするものですが、具体的な取組としては、八都県市首脳会議があり、ディーゼル車から大気中に排出される窒素酸化物対策や青少年有害ゲームソフト対策など、まさに県域を越えた広域的な対応が求められる行政課題について、効果的な取組みを進めています。

もう一例として、山梨・静岡・神奈川三県サミットがあります。ここでは、河川防災情報の共有などの防災対策、廃棄物の不法投棄防止などの環境対策、観光振興など、富士箱根伊豆地

域の特色を踏まえた広域的な取組みを行っています。

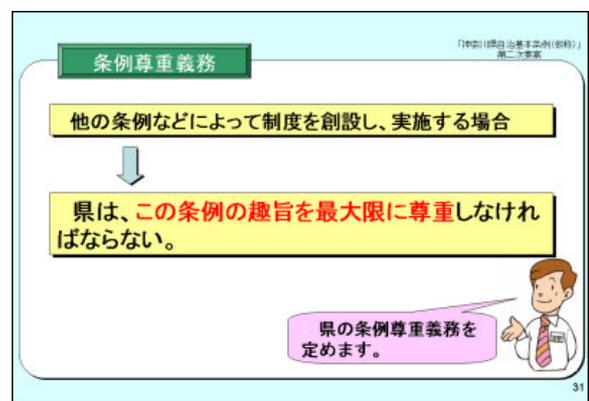


国政へ県民の意思を反映させるために、県が、県民の総体としての意思を国に表明することを定めようとするものですが、

国への提案の代表例としては、「国の施策・制度・予算に関する提案・要望」があり、昨年度は最重要事項として、「地方分権改革の推進に向けた取組」や「地域が主体の教育の推進」などについて、国に提案・要望を行ったところ です。

また、県内の地方団体相互間の連携を密にし、地方分権改革などを強力に推進するため、県内10団体で構成する「神奈川県地方分権改革推進会議」を、今年の2月に立ち上げました。

地方六団体の県内版組織として、県内で足並みを揃えた、国への働きかけを行っていきます。



条例尊重義務として、県が他の条例、規則などで制度を創設したり、実施するときには、県

は、この自治基本条例の趣旨を最大限に尊重しなければならないことを定めようとするものです。

自治基本条例も一つの条例であることから、他の条例との間で優劣の関係はなく、日本国憲法のような最高規範性を持つことはありませんが、この条例は県政運営の基本理念や基本原則、また基本原則に基づく制度等の基本的事項を定めるものですので、県の条例の中でも基本となる位置にあるものです。

今後の予定

県民の皆さまや市町村、また、議会のご意見を踏まえ、条例案の検討を進めて行きます。

ご意見をお待ちしています。

地方分権の広場 ウェブ検索

32

最後に今後の進め方です。

条例の素案についていただいた、県民の皆さまや市町村、また、議会のご意見を踏まえて、今後も条例案の検討を進めていきます。

本日のアンケート用紙の中に、条例についてのご意見を書いていただくところもございますので、よろしくお願いします。

また、県のホームページからもお送りいただけるようになっておりますので、どうぞご利用下さい。

「神奈川県自治基本条例（仮称）」第二次素案

前文

- ①地方分権改革及び地方分権型社会の実現、②県民による自己決定・自己責任・自己負担の原理、③近接性・補完性の原理及び協働型社会の実現、④条例尊重義務等について記述する。

目的

- この条例は、県の自治の基本理念、県民の権利・義務及び県政運営の基本原則を定め、併せて議会及び知事の責務並びに基本原則に基づく制度等の基本となる事項等を定めることにより、県民主体の県政を確立し、もって県民の権利の保障及び県民福祉の向上を図ることを目的とすることを定める。

基本理念

- 県の自治は、県民の意思と責任に基づき、主体的かつ自立的に県政を運営することによって、県民が望む地域社会の実現を目指すことを旨として行われなければならないことを定める。
- 県は、県民の意思が、県民に最も身近な市町村を通して表明され得ることに鑑み、市町村の意見を尊重して、県政の運営にあたらなければならないことを定める。

県民の権利・義務

- 基本理念の実現に向け、県民主体の自治を確立するため、県民は次の基本的な権利、責任及び義務を有することを定める。
 - ① 県政に参加する権利・責任 県民には、県政に参加する権利及び責任があること。
 - ② 県政に関する情報を知る権利 県民には、前項の権利を行使し、責任を果たすため、県が保有する県政に関する情報を共有できるよう、知る権利があること。
 - ③ 行政サービスを等しく受ける権利 県民には、県の行政サービスを等しく受ける権利があること。
 - ④ 費用負担を分担する義務 県民には、県の行政サービスに要する費用を分担する義務があること。

県政運営の基本原則

- 県は、基本理念を実現するために、次の基本原則に則り、県民主体の県政を運営することを定める。
 - ① 県民参加の原則 県政に対する県民の理解を促進し、県民が自発的かつ積極的に参加する県政とすること。
 - ② 市町村優先と市町村の県政への参加の原則 県民に最も身近な行政を担い、地域における政策を総合的に推進する市町村を、県との役割分担において優先し、市町村との対等な関係のもとに、市町村が参加する県政とすること。
 - ③ 透明性・公正性の原則 透明性の向上を図ることにより、県民に説明責任を果たし、公正を確保する県政とすること。
 - ④ 効率性・有効性の原則 最少の経費により最大の効果を上げる県政とすること。
 - ⑤ 連携の原則 民間及び他の都道府県等の多様な主体と連携する県政とすること。

議会の責務

- 議会が、県民の信託に応え、この条例の基本理念、基本原則等に沿った役割を果たすため、その責務などを包括的に定める。

知事の責務

- 知事は、この条例の基本理念・基本原則に則り、県民の信託に応え、県民の意思に基づいた県政を運営しなければならないことを定める。
- 知事は、基本原則に基づく制度等の整備、充実に努めなければならないことを定める。
- 知事は、県民の意思を迅速かつ的確に反映させることができる組織の形成に努めなければならないことを定める。

職員の責務

- 職員は、この条例の基本理念・基本原則に則り、職務を遂行しなければならないことを定める。
- 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ことを定める。

基本原則に基づく制度・手続

- 県政運営の基本原則に基づき、次の制度・手続についての基本的事項を定める。

情報提供・公開

- 県は、多様な媒体を活用するなどして、県政情報を県民に積極的に提供するよう努めることを定める。
- 県は、県民の求めに対し誠実に応答し、行政文書の公開を適正に行うことを定める。
- 県は、県の保有する個人情報の取扱いに関し県民が権利利益を侵害されないよう、適切な措置を講じることを定める。

県民参加機会の保障

- 県は、政策の立案、実施及び評価の過程において、県民が意見を提案し、県と対話・協議する多様な参加の機会の確保に努めることを定める。
- 県は、県民の県政に関する提案、意見等を迅速かつ誠実に処理するよう努めることを定める。
- 県は、県民が県政への参加の機会の時期及び方法を見通すことができるよう、これらを予め公表することを定める。

県民投票

- 県は、県政にかかる重要事項について、県民意思を問うため、県民による投票を実施することができるようにすることを定める。
- 議会及び知事は、県民による投票の結果を尊重して当該事項を処理することを定める。

市町村との役割分担及び権限移譲

- 広域的な事務を担う県は、市町村が県民に最も身近な行政を担い、地域における行政サービスを総合的に推進する重要な役割を果たしていることに鑑み、市町村の自主性・自立性を尊重し、適切な役割分担に努めることを定める。
- 県は、その権限に属する事務のうち、市町村が処理することが適当であるものについては、市町村との協議を経て、移譲することを定める。
- 県は、権限移譲にあたっては、市町村に対し、その事務を執行するに要する経費の財源について必要な措置を講じなければならないことを定める。

市町村の県政参加

- 県は、市町村が県政に参加するために必要な県政に関する情報を、積極的に市町村へ提供するよう努めることを定める。
- 県は、県の重要な政策について、市町村が意見を提案する機会の確保に努めるとともに、その意見を尊重しなければならないことを定める。
- 県は、市町村に関わる政策のうち、特に重要なものについて協議する体制を整備することを定める。

行政手続

- 県は、県政運営における公正の確保及び透明性の向上のため、県の処分、行政指導等の行政手続に関し共通するルールを定め、公表しなければならないことを定める。

総合計画

- 県は、政策の基本的方向を総合的に示す計画（以下「総合計画」という。）を策定するとともに、策定等に当たっては、県民及び市町村の意見が十分反映されるよう努めなければならないことを定める。
- 県は、総合計画の基本的な方向に沿って、効果的かつ効率的に政策を推進するとともに、政策の実施状況を定期的に公表することを定める。

財政運営

- 県は、総合計画などに定める方針に沿い、財源の確保や効率的・効果的活用を図ることにより、財政の健全な運営に努めることを定める。
- 県は、財政状況を分かりやすく県民に公表することを定める。

政策評価

- 県は、効率的で質の高い行政サービスを県民に提供するために、適切に政策評価を行い、その結果を公表することを定める。
- 県は、政策評価の結果を政策立案及び予算編成等に適切に反映するよう努めることを定める。

民間活動との連携協力

- 県は、特定非営利活動法人その他民間団体及び民間事業者等の主体的な公共的活動（以下「民間活動」という。）を尊重し、より質の高い行政サービスを県民に提供するために、必要に応じ、適切な役割分担の下で、民間活動と連携協力することを定める。
- 県は、民間活動が積極的に推進されるよう、環境の整備に努めることを定める。

他の地方公共団体との連携協力

- 県は、広域的又は共通の公共的課題を解決し、より質の高い行政サービスを県民に提供するために、他の地方公共団体との連携協力に努めることを定める。

国への提案

- 県は、県民の意思に基づく自立的な県政運営を推進するため、対等・協力の関係にある国に対して、政策及び制度の改善等に関する提案を積極的に行わなければならないことを定める。

条例尊重義務

- この条例が県政運営の基本理念及び基本原則を定めることから、県は、他の条例、規則その他の規定によって制度を設け、又は実施しようとする場合においては、この条例の趣旨を最大限尊重しなければならないことを定める。

意見交換(海老名会場)

質問者A

自治基本条例ですが、現実に国の法律がある中で、改めて神奈川県が基本条例として定めるのは、屋上屋を架すことになるのではないかと思います。例えば、情報公開制度はもう既に県にあり、それに基づいて粛々と行っていけばいいわけで、あえて基本条例を定める必要はないのではないかと。例えば、職員の責務についてですが、政策形成能力や住民の視点に立った仕事の企画といったことは、改めて自治基本条例を定めなければならないのか、いや私はできると思います。

松沢知事は、神奈川県発の政策を行いたいということを知ったことがあります。この自治基本条例も松沢知事の神奈川県発というこだわりで始まったのではないかと考えています。本日のこのフォーラムも県のお金を使っているわけですが、はたしてこのようなものはつきり必要なのか、その点を教えていただきたいとします。

広域行政課長

自治基本条例をなぜ県が作るのかというご質問です。今、神奈川県には、350本近くの条例がありますが、それぞれの条例に通ずる県の大きな考え方・基本理念を定めた条例は具体的にありません。地方自治の本旨には二つの要素があります。一つは団体自治です。これは分権改革が進み、国から権限や財源が移譲されることによって充実してまいります。もう一つは住民自治です。団体自治がいくら充実強化されても住民の視点に立った団体運営がされないといけません。手にした権限や財源をどういった形で使っていくのかということについては、住民自治の観点が必要になります。市町村の場合は、まちづくりをどのように行っていくのかという観点から、まちづくり基本条例な

どで住民参加のルールを作ったりしています。県でも住民参加のルールを確立し、県民の権利を改めてお示ししたいと考えました。

それから自治基本条例は屋上屋を架すものという話がありました。実は地方自治法にリコール等の直接請求など住民自治の性格が色濃い規定もありますが、基本的には団体自治に関する規定が中心となっています。そこで自治基本条例の項目の大部分は住民自治の視点を盛り込み、住民自治の確立を謳っていくために条例の制定に向けて取り組んでいるところです。

質問者A

県の括りが成り立った廃藩置県から現在100年以上経って、県の存在意義そのものが問われかねないという状況にあるかと思っています。確かに100年以上前は青森の弘前で暴動が起きたら県がなければ抑えがきかなかつた。しかし、今、県という括りそのものが問われているのかなと思います。たとえば、県を介さなくても川崎市や横浜市は国と直接やりとりしていて、特に困ったことがあるという話は聞いておりません。地方の市町村も合併して力さえ持っていれば、県を介さなくても十分出来るという現実があります。県は県で条例が必要だということは理解しますが、先進的なことをやって失敗するということもありますので、そんなに急ぐ必要はないのではないかと思います。この点はどうか。

広域行政担当部長

今のお話には2つの点がありました。1点目は、市町村に県の権限あるいは財源を移譲した場合に、県の存在意義が無くなっているのではないかとということでした。横浜市・川崎市の両政令市で神奈川県6割の人口を占めているということもあり、県は要らないのだという議論も一部では大きな誤解として出てきています。ましてや、ある市では

その市域から県に上がった税収の数%しか市に還元されていないという議論もされています。しかし、実態は全くそうではなく、県はその市からの税収を上回る額をその市域に投入しています。

それから2点目は、なぜ自治基本条例の制定は今なのか、急ぐ必要があるのかということについてです。これから地方分権改革が進み、市町村合併がされ、それぞれの基礎自治体が財源と権限を手にした時に、県が何も国からの権限移譲を受けなければ、ご指摘のとおりどんどん県の役割は先細りしていくと思います。ただ、今まさに国の地方分権改革推進委員会で議論されていることは、国の地方支分部局、つまり各地にある国の出先機関の権限を都道府県に移譲するという事です。国は権限を渡すのは嫌なものですから、権限の移譲や出先機関の廃止に関して国の省庁はゼロ回答で、同委員会の丹羽委員長が怒り心頭になっているという新聞報道もありました。しかし、国の地方支分部局で行っている仕事を県に移譲し、県がより広域性の高まる仕事を担っていくという方向で今、分権改革の議論が進められています。その先の議論として、10年、あるいは15年、20年かかるかもしれませんが、道州制といった議論も出てくるかもしれません。ただ、道州制は一朝一夕にできるわけではありません。その中で、それぞれの地方自治体においては、すなわち市町村であれ、県であれ、仕事をやっていくための基本ルールの必要性はまったく同じことです。その意味では、そこに県民あるいは住民の方たちが主人公となる基本ルールというものをきっちりと定めておく必要があります。個別の条例による制度があれば全て事が済むのかというわけではなく、住民主体の県政運営を推進していくうえで、県の制度全体に通ずる基本理念としての基本ルールを、今定める必要があると考え、自治基本条例の制定を目指しています。

質問者B

国でも道州制の議論があり、神奈川県内でも地域県政総合センターの範囲内で短絡的に市町村を合併させてしまうということを知事が先頭になって行っています。市町村合併で市町村が住民から遠くなり、道州制で県も遠くなると、逆に地域住民の意見が通りにくい体制になるのではないかと思います。

また、一番気になるのは自治基本条例の素案には費用負担を分担する義務についての記載があるということです。先ほどの市町村合併の話で言いますと、田舎町に都市計画税がかかるようになるという話もある。ここで費用負担を分担するような義務が定められると水源環境税のようなものを作り易くなるということになりかねないと思っております。

それから、行政執行者である知事部局が優先されて、議会軽視になる可能性が大きくなることを懸念しています。

広域行政課長

まずは住民との距離が遠くなるという話がありましたが、現在でも市町村と県では住民との距離が相当違ってきます。県庁まで足を運ぶことは市役所に行くよりも回数が少ないですし、県の出先機関でもなかなかそういう機会は少ないだろうと思います。ただ、県の中でも役割分担があって、例えば県立図書館や博物館、保健所など役割に応じて足を運ぶ回数が違ってくと思いますので、一概に県と市町村との関係がこうだとは言いきませんが、一般論としてはやはり広域自治体と基礎自治体のそれぞれの住民との間の距離はおのずと違ってくるかと思います。先ほど横浜市、川崎市の話がありましたが、清川村と横浜市の人口規模は約1000倍違うわけですし、基礎自治体が全て同じ規模ではなく、やはり基礎自治体ごとにも住

民との距離は違っています。だからこそ、分権改革が進む中、住民の権利保障のために、自治の基本、ルール作りをきっちり行うことが必要です。広域自治体は住民との距離が遠い、さらに分権改革が進みまして国から権限が移されてくると、この距離がますます遠くなってしまいます。こういうことを避け、ルールとして、県が持っている情報を提供、公開して県の透明度を高めて、県政へ参加していただくというのが自治基本条例の一つの大きな趣旨です。

また、費用分担の話は地方自治法で規定されています。住民は「普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し」ますが、その権利と見返りの「負担を分任する義務を負う」とされています。地方自治法に規定されています負担の分任義務というのは具体的には地方税だけではなく、施設の使用料や手数料などいろいろご負担をされる場合の基本的な義務ですが、私どもはこれを条例でも規定したいということです。したがって、条例を設けたからといって直ちに新しい負担を課すということにつながるわけではありません。

広域行政担当部長

若干、補足の説明をいたします。ご指摘のようにそれまでは役場と住民の距離が近かったのに、基礎自治体がだんだん大きくなれば自治が薄れてくるのではないかということはある意味ごもっともだと思います。全国の市町村の場合は財政力指数が悪い、すなわち台所事情が悪い市町村がかなり多いです。しかし、神奈川県の場合は各市町村の財政力指数はそれほど悪くない中で、なぜ今、市町村の規模を大きくしなければいけないのか。一般的に言われることですが、10年後には4人に1人が65歳以上という時代が確実に到来します。少子化が進み、高齢者を支える納税者が減ってくる。そうした時に、それぞれ今の自治体の財

政規模、構成員で支えられるのかということが、住民の皆さんにとって合併の判断にあたっての大きな要素だと思います。

では、合併して規模が大きくなった時に住民と自治体の距離が遠くなるのかどうか。区域が広くなれば当然役所にはなかなか行きにくくなります。これからの地方分権の時代においては行政の人間の行動も意識も必ず変わらなければいけないのですけれども、当然、自治の主人公たる県民や市民の方たちも自治のあり方に沿った形の意識をもって行動していただくための、仕組みを作っていく必要があります。今、相模原市が政令市になろうという動きがあり、津久井郡4町と合併しました。今までの町としての自治をどうやって保障し、維持していくのかという実験的な試みが様々なところで起こってきています。例えば地域自治区を作るなどです。そういった実験的な試みの中で自治の仕組みを作っていく必要があると思っています。まさにこれからは行政と住民の皆さんたちとのコラボレーションという形で、自治を作り上げていく必要があると思います。

それから自治基本条例の中に費用負担義務があるということについてです。水源環境税というお話が出ましたが、水源環境税を導入した当時の担当が私でして、いろいろなところで水源環境税導入をお願いしてきました。自治基本条例に規定しようとしている費用負担義務が新たにすぐ増税に結びつくということではありません。ただそれぞれの地域を維持していく上で、財政状況がどうかということは常に県民の皆さんに情報提供して、どうしたらよいかの判断を仰ごうと思っています。その時のご判断としての原則論を費用負担という形で自治基本条例に記載させていただいているということです。

それから議会の関係です。知事部局が優先的に

なって、議会を圧倒してしまうのではないかと
いうことですが、そのようなことは決してござい
ません。そのようなことになったら神奈川県議会は
決して黙っていないと思います。当然、二元代表
制で対等の立場であるからこそ、今、県議会でも
議会基本条例の制定に向けて検討を行っている
という状況です。議会の基本条例と自治基本条例が
相まって、県政が自治の視点に立った形で運営さ
れていく姿を私たちは考えております。

質問者C

これだけの資料があるのに、なぜ事前に配付さ
れなかったか、非常に不満です。今日の説明も資
料に書いてあることだけでなく、本当はもっと基
本的な内容を説明しないと、県民を集めて意見
を聴こうとしても難しい。

また、私が一番大事だと思うのは県民福祉の向
上です。これを目標にしているのですから、細か
いことを書く必要はない。基本的な精神を書けば、
そこから派生してどんな条例が必要か、県が何を
やらなければいけないかおのずと分かるはずで
す。12の制度・手続がありますが、既にあるもの
を書いてどうするのか。条例の名前を書き直すぐ
らいのことならやらない方がいいと思います。

私がこの中で一番意義があると思っているのが
県民投票です。住民の意見を聞くというのは非常
に大事なことです。これを制度化するのは大賛成
です。ところが県民投票をやった結果を尊重する
とはどういうことですか。長い時間と多額のお金
をかけ、県民が意思表示した結果に対して実行し
なくていいということですか。それはお金の無駄
遣いです。県民投票の結果は条例化しなければな
らない義務を課すなどすべきだと思います。その
辺をどうお考えですか。

広域行政課長

まずは、事前の資料の配付などについてですが、
ご指摘はまことにそのとおりだと思いますので、
事前に配付できるものはなるべく配付したいと思
います。もちろん今日のフォーラムだけの話では
ないと思いますが、お配りできるものは事前にお
配りする、請求があれば事前にお渡しするなどの
方法を検討したいと思います。

2点目につきましては、県民福祉を目的にする
のが大事なのであって、自治基本条例に規定しよ
うとしていることは全部既にやっていることでは
ないかという内容かと思います。県はそれぞれの
条例や総合計画などに基づいて幅広い仕事をして
いるわけですが、これを県民の方から見てまとま
ったものとしてお示しする条例はありません。従
って県政運営の基本ルールを体系的・総合的に条
例として揃え、常に県民の皆さんが見られるよう
な形にするということが、県民福祉を向上させる
ことにつながるのではないかと思います。従いま
して、確認的に既にあるものも規定することも出
てくるかと思います。私どもとしてはこれまでに
積み上げてきた自治の仕組みを総合的に体系化し、
将来の方向性も明確にするために条例があると思
えています。

3点目は、県民投票の話です。現在の法制度で
は間接民主制をとっていて、行政の執行権と議会
の議決権が定められています。住民投票の結果に
首長や議会が拘束されるということはこれらの権
利を侵害することになってしまいます。ですから
拘束するということはできませんので、尊重する、
あるいは諮問型にするということになります。や
はり住民投票をすること自体、多額のお金がかか
りますし、住民投票は相当の議論を踏まえた後で
行うものですから、その結果について首長なり議
会が重く受け止めるということになると思います。
また、様々な参加のツールがあってよいと考えて

います。県の持っている情報をご提供し、市町村や県民の方が県政に参加する機会をたくさん用意し、その機会の一つとして住民投票があるとご理解ください。

質問者C

私はその意見にはまったく賛成できません。我々が議員や首長を選出した後に、事態が大きく変化したときに住民投票をするのだと思います。その件に関しては参考程度に聞くという話ではないはずで、ですから従わなければいけない。県民がこうしてほしいって言ったのに、それをやらないということは間違いだと思います。今の法令論だけで考えているわけです。主権が県民にあるといった以上、何でもかんでも投票にかけようというわけではない。非常に特殊な事例について行うものですから、守らなくてはならないと思います。

また、県は何をするではなく、県民に対してどうするといったように県の県民に対する義務を書けばこの条例は生きてくると思います。この「県」を知事と理解するとこんな文章作れないはずで、そういうところをしっかりと考えて条例を作してほしいと思います。

広域行政課長

この場合の県というのは、知事はもとより、企業庁、警察など県の機関はこの条例に沿った責任・義務を負うということです。ただお話のとおり、県民から見た条例ではないのかという話がありますので、今後、逐条解説など県民視点からの分かりやすい解説を作っていくように努めたいと思っております。

質問者D

神奈川県で自治基本条例を作るとした場合に、

あえて強調しなければならないと思うところがあったり書かれていたので付け加えさせていただきます。やはり神奈川県というのは現在、横浜と川崎の2つの政令市を抱えています。県の人口は政令市だけで56パーセントあり、過半数を超えているわけです。それに比例して議員もたくさんいるわけです。いわゆる大都市の住民から選ばれた議員の意見が多数を占めて、県の郊外で選出された議員の意見を押さえ込んでしまうということが多々あるわけです。都市の人の意向に沿った政策がそれ以外の地域にも適用されてしまうのです。県といいながら県の権限が及ばない地域が多々あるわけです。

地方自治法では特例市は認めていても、議会の権限や県知事の選挙権についてはまったく例外を認めず、等しく一票を与えている。これは地方自治の本旨、特に住民自治との関係でいったいどうなっているのか。政策を作成する段階でいかにその政令市以外の市民の人たちの意見を吸い上げた条例案を議会に提案していただけるか、そして審議していただけるかが大切です。こうした地方自治法の縛りを補正することが、県レベルで自治基本条例をつくるとするなら、特に必要なことではないかと思います。このことが情報公開条例でもいわれましたように、神奈川県先進性という意味でも重要なことだと思います。ほかの県でも今後こういうケースが出てくるはずで、県と権限を移譲された基礎自治体との関係をいかに調整し、政策を決めていくかという点を特に重視すべきだと考えています。

広域行政担当部長

まず、政令市に県の権限が及ばないということは全くないと思います。それは、政令市、中核市、特例市になれば県から一部の権限は移譲しますが、政令市が権限・財源の面で独立しているわけでは決してありません。政令市が基礎自治体であるこ

とに変わりはないのです。したがって県の条例がそのエリアには及ばず、それ以外の町村にしか及ばないということはないということをご承知願いたいと思います。

それからもう一つ、都市部住民の考え方、決定が他地域の町村に及ぶのではないかとのことでしたが、全部がそうではありません。例えば水源環境税というものがあります。これは県民の全体の水の需要を賄うために特定地域の森を守っていくというものです。その森のある地域に特有の森林整備の財源を確保するために、横浜市、川崎市の都市部の方にも一律に税をご負担いただいています。こういう事例も確実にあります。都市部の地域が別の地域の何もかもを決定しているわけでは決してないことだけをご承知願いたいと思います。

あと全体的な話ですが、県がなぜこういうことになっているかということは、県と市町村の関係の話だけではありません。抽象的な答えになりますが、まさに、国全体の流れの中で、国と県と市町村のあり方が問われているのだということをつけ加えさせていただきます。

質問者E

先ほど団体自治・住民自治の説明がありましたが、県として県民との対等性というものをどのように考えているかをお聞きしたい。県民参加機会の保障では政策立案過程などの保障もあるようで、市町村との対等性については明確に基本原則の中に入れていますが、県民が政策立案過程に参加するときなど、そこに対等性が保障されていない場合は、決して住民自治と言えのではないかと思うのです。全体として、どこにも県民との対等という言葉がでてこない。そこを非常に危ぶんでいます。

それからもう一つ、協働についてです。県はボランティア活動推進基金21というのをもっておられて、これは県外もまた県内の市民団体からも非常に評価をされていて、市民団体提案の協働事業、それから県からの提案の協働事業なども充実していて、内々に評価はしています。しかし、このボランティア活動推進基金の条例は理念がまったくない条例になっております。ですからこのたびの自治基本条例の中には協働ということが必要だと思うのですが、前文の中に協働型社会というのがでてくるだけで、後は協働というものがでてきていない。最後の方にある民間活動との連携協力あたりにあるのかなとは思いましたが、条例では協働についてどう考えるのかということをお聞きしたい。

そして、第一次素案の方で民間活動と「連携協力できる」とあるのが、第二次素案では「必要に応じ、」民間活動と「連携協力する」とあります。この変更の意図をお伺いしたい。

広域行政課長

まず、1つ目として県民との対等性についてですが、この条例の中には対等性は書いていません。それは県民が主人公・主役でありますので、県民からの信託を受けた県が県民と対等であるはずがないという考え方です。県民の幸せや福祉のために、納税でいただいたお金で私どもは行政サービスを展開します。県民が主人公という条例上の位置づけをとっていますので、県と県民が対等だという考え方はしていません。

2つ目の協働ということでもあります。条例第一次素案について県民の方といろいろ意見交換をしていく中で、協働ということばをぜひ入れるべきだというご意見もありました。前文に地域における自治のあり方を記述する中で、協働という言葉を書き込んでいこうと思っております。県では、

「県民パートナーシップ条例（仮称）」というものを検討しており、現在も議論中です。今の段階では、この「県民パートナーシップ条例」の中で協働についての定義などが置かれるものと考えております。たしかに自治基本条例には民間団体との協力連携の話が出てきますけども、県が民間団体の公共的な活動と協力していくということを自治基本条例の中で謳っていかうとするものであります。

広域行政課主幹

3点目のご質問の「連携協力できる」から「必要に応じ、」「連携協力する」という記述に書き変えた理由についてお答えします。第一次素案での「連携協力できる」という記述は積極性がないというご指摘をいただきました。また、条例の5つの基本原則には連携の原則というものがあります。この民間団体との連携協力は連携の原則から派生しています。基本的には神奈川県という団体が行政政策を行っていくのですが、民間団体や他の地方公共団体などと力を合わせたほうがより質の高い行政サービスを提供できる場合、また県民の皆様からそういったご要望があった場合は連携をしていくという趣旨から「必要に応じ」という表現をとらせていただきました。

地方分権フォーラムの概要

海老名会場

- 日 時 平成20年4月20日（日） 14時から15時30分
- 会 場 海老名市立中央公民館（3階 351 学習室）
（海老名市上郷 476-2）
- 参 加 者 62名
- 主 催 神奈川県
- プログラム

時 間	プ ロ グ ラ ム （敬称略）
14:00～15:03	主催者挨拶 笹本 秀行 広域行政担当部長
14:03～15:00	地方分権改革の動向に関する説明 「神奈川県自治基本条例（仮称）」第二次素案説明 川崎 泰彦 広域行政課長
15:00～15:30	意見交換

茅ヶ崎会場

(平成20年4月24日)

※主催者挨拶・地方分権改革及び条例素案説明は掲載を省略しました。

将来の広域自治体の方向性(試案)

説明

広域行政課 大塚 洋一



本資料は、昨年7月に策定した「地域主権実現のための基本方針」の取組みの一環として、県を取り巻く諸情勢の変化の中で、「神奈川県広域自治制度研究会」や庁内での検討を踏まえ、広域自治体の将来の方向性を、県として整理し、「試案」として提起させていただくものです。

目 次	
1 県を取り巻く状況の変化	1
2 都道府県が担う事務	2
3 神奈川県内の市町村の状況	3
4 市町村の態様に応じた県の事務(現行)	4
5 仮に、相模原市が政令市に移行すると	5
6 政令市域における県の事務事業	7
7 第二期地方分権改革	11
8 求められる今後の広域自治体	14
9 将来の広域自治体の方向性(まとめ)	18

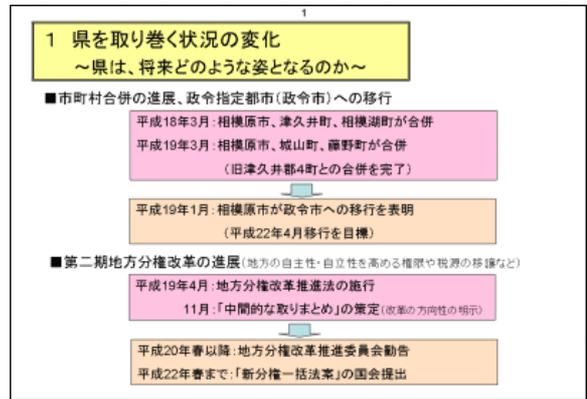
試案は、全体で9つの項目で構成し、構成の柱としては、「1 県を取り巻く状況の変化」から「4 市町村の態様に応じた県の事務(現行)」までが、県と市町村の現状の記述、

次の「5 仮に、相模原市が政令市に移行すると」と、「6 政令市域における県の事務事業」が、県と政令市の関係について、

また、「7 第二期地方分権改革」では、平成19年4月から地方分権改革推進法に基づい

て進められている改革に伴い、国から県への移譲が想定される事務、権限などについて、

そして、最後の「8」と「9」で、今後の広域自治体が目指す方向性を「試案」として記述しています。

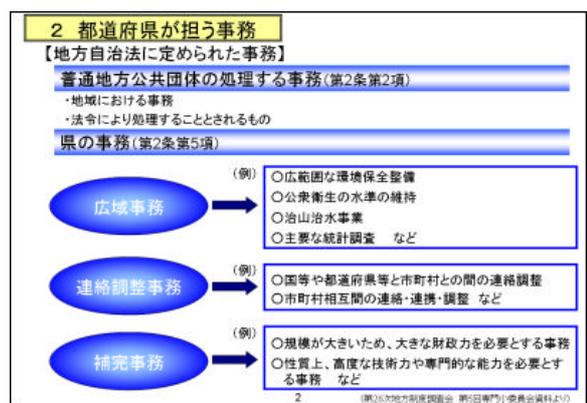


「1 県を取り巻く状況の変化」についてです。

県の将来の姿を検討する上での、大きな状況の変化として、ここでは二つ取り上げております。

一つは、県内市町村合併の進展と相模原市の政令市への移行に向けた取組み、

もう一つは、現在進められている第二期地方分権改革の進展があります。



「2 都道府県が担う事務」では、地方自治法など、法律上における県の機能・役割について整理したもので、

法に規定された役割として、県は、広範囲な環境保全整備などといった「広域事務」、

次に、市町村との「連絡調整事務」、
そして、市町村の「補完事務」の3つの事務
を担うこととなっております。

3 神奈川県内の市町村の状況 (人口は平成19年11月1日現在)

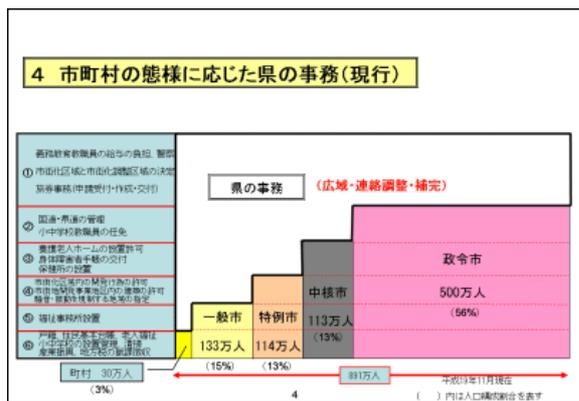
町	村	一般市	特例市	中核市	政令市
2万人未満	2万人以上	藤沢市(40万人) (20万人未満)	平塚市(38万人) 茅ヶ崎市(22万人) 厚木市(22万人) 大和市(22万人) 小田原市(20万人)	相模原市(171万人) 横浜質市(42万人)	横浜市(369万人) 川崎市(137万人)
8町村 大井町 海老町 山北町 開成町 松田町 中井町 高橋町 清川町	6町 寒川町 愛川町 大磯町 二宮町 葉山町 湯河原町	秦野市 鎌倉市 座間市 海老名市 伊勢原市 緑野市 温子市 三浦市 南足柄市			

政令市、中核市、特例市については、法令により都道府県の事務の一部が移譲されるが、その他の市町村は人口規模にかかわらず、基本的に同じ仕事をする仕組みになっている。

「3 神奈川県内の市町村の状況」についてで
ございます。

神奈川県内の市町村について、政令市や中核市といった市町村の態様ごと、人口規模ごとに整理すると、ご覧の図のようになります。

政令市や中核市、特例市については、大都市特例制度によって、都道府県の事務の一部が移譲されておりますが、その他の市町村については、基本的には同じ仕事をする仕組みとなっております。

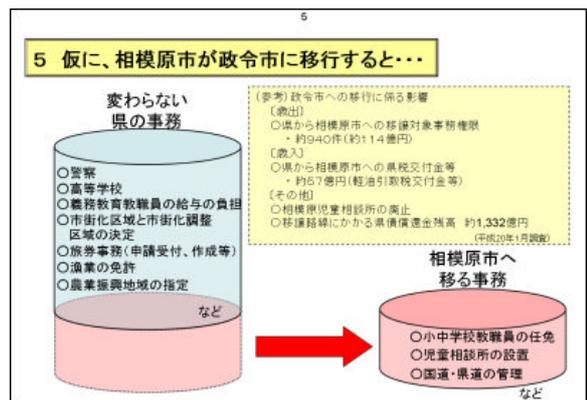


ご覧いただいているこの図は、現行法制度上、市町村が、政令市や中核市といった区分に応じ、県から移譲される事務を中心に、それぞれの区分における事務内容を、あくまでイメージとして把握しやすいようにしたものです。

まず、縦軸に、市町村の区分に応じて移譲さ

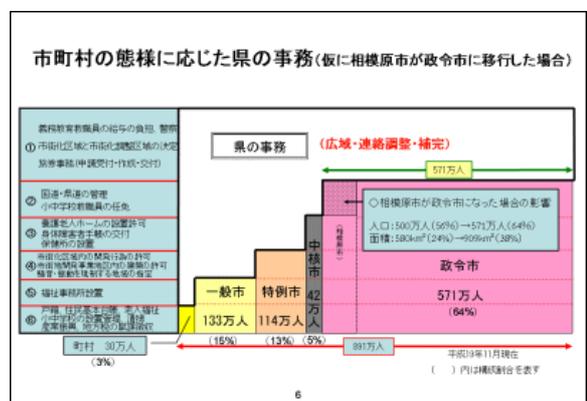
れる主な事務と、引き続き県が担う事務を示し、
次に、横軸に、政令市や中核市、特例市などに区分して、それぞれの人口規模と割合を示しております。

なお、この図の「県の事務」と囲んである白地の部分が、県が行っている事務の領域となります。

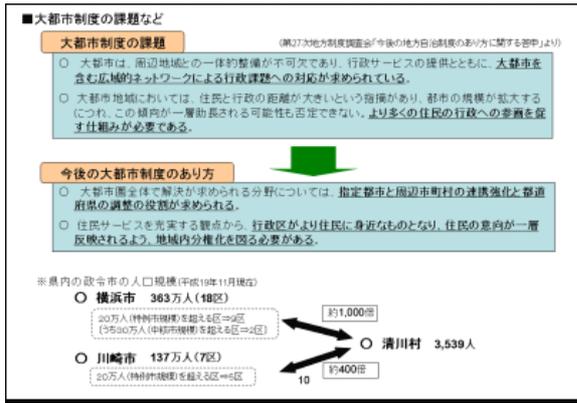


このページでは、「仮に、相模原市が政令市に移行」しますと、相模原市内では、矢印の右側にありますように、主に、小中学校教職員の任免や児童相談所の設置、国道や県道の管理などの事務が相模原市に移ることが、先行事例から想定されます。

しかし、左側の「変わらない県の事務」(上の円柱部分)にある警察や高等学校をはじめとした事務は、依然として県が行っていくこととなります。



この図は、前にご覧いただいた、市町村の区分に応じた事務の状況が、相模原市が政令市に



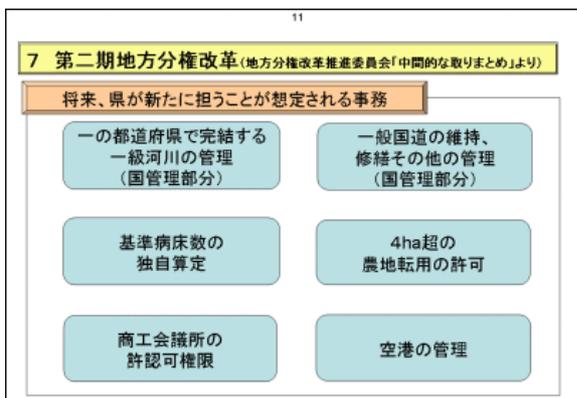
これまで見てまいりましたように、実際には、県は、政令市域で数多くの権限を有するだけでなく、例示のものだけでも、1万5千人規模の職員や施設の配置、さらには、予算を投じて、様々な行政サービスを展開しているのがお分かりいただけたかと思えます。

一方、人口規模が大きい政令市のあり方については、第27次地方制度調査会において、住民自治の確保などの観点から課題も指摘されているところでもあり、こうした課題について、大都市制度の課題というテーマで簡単にまとめたのが、このページでございます。

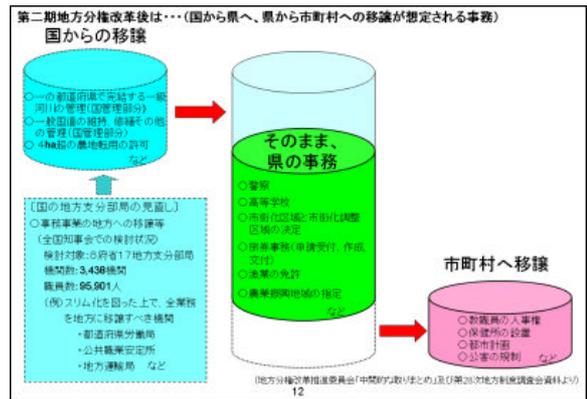
まず、大都市圏の行政課題への対応として、政令市と周辺市町村との連携強化と、その際の都道府県の調整が求められております。

また、住民の意向が一層反映されるよう、地域内分権化を図る必要も指摘されております。

なお、次ページ以降では、これまで説明してまいりましたことに加え、第二期地方分権改革の動向を踏まえながら、将来、考えられる県の姿を展望してまいります。

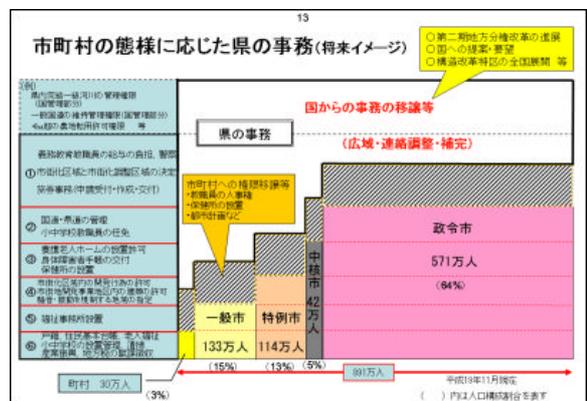


「7 第二期地方分権改革」でございます。昨年4月に設置された政府の地方分権改革推進委員会が、平成19年11月に公表した「中間的な取りまとめ」の中で、現在、国の事務とされている事務のうち、将来、「県が担うべき」との改革の方向性が示された、河川や道路の管理などの事務を掲げております。



ここでは、政府の地方分権改革推進委員会が示した方向性に沿って改革が実施された場合の、「国から県」、「県から市町村」への、それぞれの事務移譲の姿を表わしたものです。

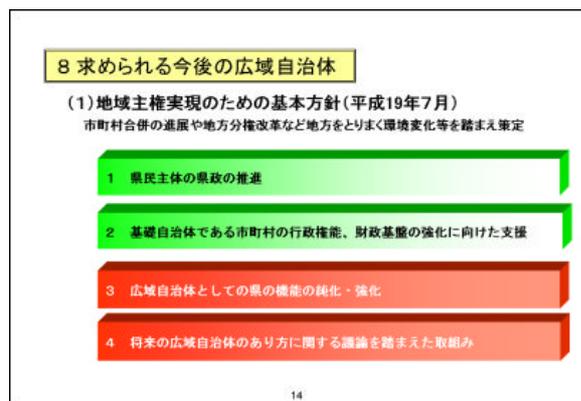
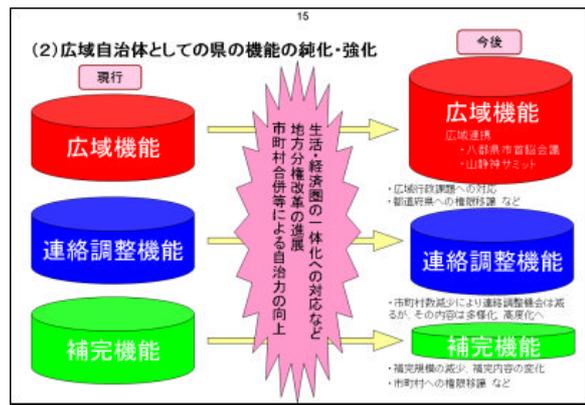
「国から県」へは、河川や道路の管理などの事務が移譲される反面、「県から市町村」への移譲が想定される事務として、教職員の人事権や保健所の設置などがございます。



このページは、第二期地方分権改革が実施された後の、事務配分に係わる変化を将来のイメージで表わしたものです。

事務の移譲により、斜線の部分が県から市町村に移譲されるとともに、国からの事務の移譲等により、図の上の方で「県の事務」として、囲みで表示されている、点線から上の部分が、県の事務に追加されることになります。

この図からもお分かりいただけますように、県も市町村も、地方分権改革の進展などにより、担う事務の姿が大きく変わってくるのが想定されます。



「8 求められる今後の広域自治体」についてでございます。

本県では、平成 19 年 7 月に、「地域主権実現のための基本方針」を策定し、地域主権型社会の実現に向け、県の役割を着実に果たすため 4 つの取組方針を定めたところでございます。

この中の、「3 広域自治体としての県の機能の純化・強化」並びに、「4 将来の広域自治体のあり方に関する議論を踏まえた取組み」を行っていく延長線上に、今後の県の姿を見出せるのではないかと考えております。

それでは次に、できるだけ具体的な内容を「試案」としてお示いたします。

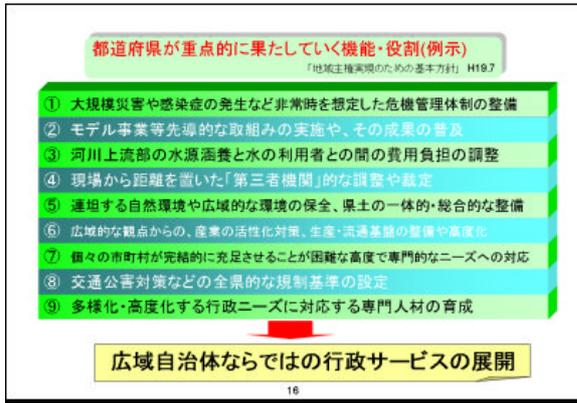
このページでは、現行法制度上における今後の県機能の変化について、分かりやすくイメージ図で表しました。

まず、市町村合併などにより市町村の自治力が向上することが期待されることや、地方分権改革の進展、さらには生活圏や経済圏の広がりとともに、一体化が進んでいる状況への対応などの要因により、広域機能が、今後、充実・強化される方向にあると考えられます。

また、連絡調整機能については、市町村合併による市町村数の減少により、一概には申しませんが、連絡調整機会は減少することも考えられます。

しかし、その一方では、市町村の自立化により、連絡調整内容が多様化・高度化することも想定され、結果として、プラス・マイナスが相殺されて大きな変化はないものと考えられます。

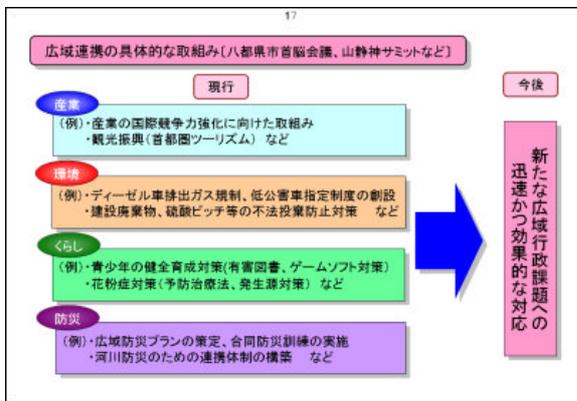
なお、補完機能については、無くなることはないものの、市町村の行財政能力の向上などにより、縮小していくものと考えられます。



このページは、今後、都道府県が重点的に果たす役割を、もう少し具体的に表わしたもので、「地域主権実現のための基本方針」の中で、例示として9項目を掲げています。

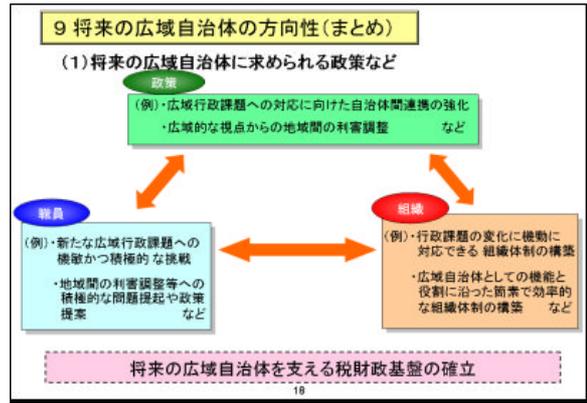
大規模災害や感染症対策、さらには環境保全や全県的な規制など、その多くは広域機能面での役割となっております。

こうした重点的な取組みを通じて、広域自治体ならではの、行政サービスの展開が果たされてまいります。



このページは、現在、神奈川県が取り組んでいる「八都県市首脳会議」や「山静神サミット」など、県域を越える広域連携の取組み事例を示したものです。

現在でも、「産業」や「環境」、「くらし」などの数多くの分野で広域連携の取組みを行っておりますが、今後、新たな広域行政課題への迅速かつ効果的な対応が求められております。

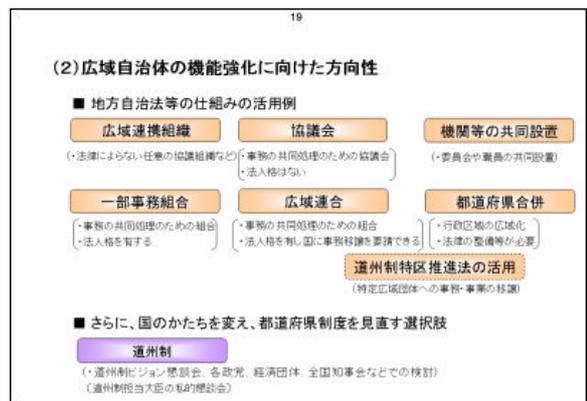


このページ以降は、これまで、説明してまいりました、将来の広域自治体の方向性について、「まとめ」として整理したものです。

まず、「(1) 将来の広域自治体に求められる政策など」では、これからの広域自治体の方向性として、広域的な課題への対応を中心とした機能・役割に純化・強化することになりますので、それにふさわしい「政策」が求められ、

そうした政策を遂行するために必要な「組織」の編成と、「職員」の配置・育成が、相互の関連性をもって充実されなければならないと考えております。

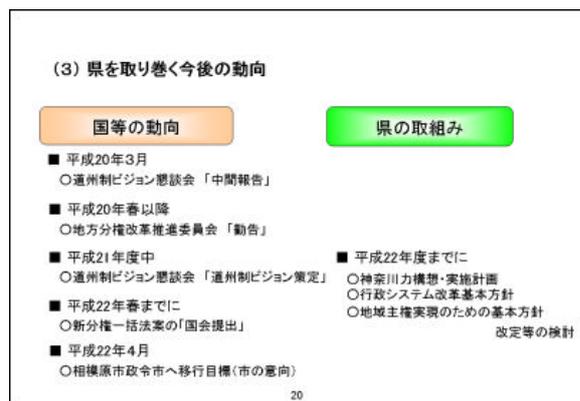
また、これらの取組みを支えるためには、地方の税財政基盤を確立することが不可欠であります。



前のページでは、広域機能を果たす行政運営について、いわばソフト面から図式化したものですが、この図は行政運営のハード面、つまり、広域機能を果たすために必要となる仕組みの活用例などを表わしたものです。

まず、地方自治法など、現行法制度上の広域自治体の機能強化の仕組みとして、ここに、幾つか示しておりますように、任意の協議会組織などの広域連携組織から、都道府県合併など多様な仕組みがあります。

さらに、都道府県制度そのものを見直すことも考えられ、現在、政府や各政党、経済団体などで議論が活発化している「道州制」という制度も選択肢となるわけでございます。



「(3) 県を取り巻く今後の動向」についてです。

県の将来方向については、今後の国における地方分権改革などの動向や、県の総合計画などとの関連に十分留意しながら、引き続き検討を進めていく必要がございます。

したがって、今回、「試案」として提起させていただきましたが、今後、この「試案」を基に、皆様からご意見をいただきながら、引き続き議論を深めてまいります。

〔 ※当日は一部の説明を省略しましたが、記録集には詳細な説明を掲載しました。 〕

意見交換(茅ヶ崎会場)

質問者A

議会で議会基本条例を検討しているとの話がありました。それはこの自治基本条例の議会の責務に関する部分だけを検討しているのか、それともまったく別の基本条例を検討しているのでしょうか。別であるとしたら、自治基本条例は最高規範だと言われているのに全くおかしな話だと思います。

また、自治基本条例が、最高規範であるのならば、既存の条例で不都合があった場合、見直して改正などの対応をすべきだと思いますが、こうした考えはあるのかをお聞きしたい。

それから意見ですが、自治基本条例の素案中に「努めなければならない」という文言が13箇所ある。道徳や倫理的な問題では企業でもこうした表現が用いられることはあるが、法律に準ずる条例の中でなぜ「努めなければならない」としているのか。これを「しなければならない」と書かないのは責任逃れだと感じます。また、「適正に」という言葉も「適当に」を意味しているように感じます。これらの表現は削除すべきだというのが私の意見です。

広域行政課長

まず、議会基本条例と自治基本条例の関係についてです。確かに自治基本条例の中で、議会、知事等の責務を定めることとしていますが、これは県民の負託を受けた議会や知事がどういった考え方に基いて責任を果たしていくのかを条文化しようとするものです。自治基本条例は二元代表制のもとで自治のルール作りについて謳おうとしていますので、議会の責務も当然入るべきものと考えております。ただ、その内容については今後、

議会と十分調整しながら検討していくため、本日は第一次素案のままとして説明させていただきました。一方、議会基本条例については、今年の2月の県議会で特別委員会が設置され、審議されていると聞いております。どのような条例にされるのか、自治基本条例との関係をどのようにしていくのかについては議会の方でこれから議論があると聞いていますので、今後、議会基本条例と自治基本条例との関係性も含めて明らかになってくると思います。

次に、最高規範性についてですが、最高規範という言葉は新しく条例を作っていく際、自治基本条例が一つの手引き・根拠になっていくことを意味しています。考え方としましては、既存の様々な条例や要綱等を総括し、それらを串刺しにする一つの理念を自治基本条例に位置づけしようとしていますので、この条例ができたからといって、直ちに既存の条例に影響を与えるものではありません。

また、本日は条文をお示ししておりませんので、実際の条文や逐条解説や内容の説明については機会を改めて分かりやすくお伝えしたいと考えております。地方自治法には自治体の組織や運営についてのルールが細かく規定されておりますが、団体自治の記述が多いので、自治基本条例の中で、住民自治をしっかりと謳っていきたいと考えております。その住民自治のルール作りの中で、県民の方が県政に関して権利を持っている、裏を返せば県は県民に対して責任・責務を負っているということで「努めなければならない」という表現を第二次素案では使わせていただきましたが、只今のご指摘につきましましては、逐条解説等で考慮していきたいと考えております。

質問者B

県民といいながら県民が条文にあまり出てこない。どちらかといえば地方公共団体の市町村と県との関係を規定する部分が多いような印象を受けます。例えば、県民が主人公であるといいながら、県民の権利を直接規定していないと思います。県民の自治意識を高めていくことで住民自治は生きてくるとは思いますが、それは市町村がやるべきで県は関係ないということなのか。県も市町村と一緒に住んで住民自治を高めていくという意識構造が必要だと思うのですが、どうお考えでしょうか。

それから最高規範性についてです。仮に自治基本条例に違反した条例があった場合や、これから作られる新しい条例に対してどのような対処を行うのか。理念条例だから対処できないのでしょうか。何か対処方法があってしかるべきだと思いますが、どうお考えでしょうか。

また、県といった場合、行政だけでなく、議会も含まれると思いますが、議会に対して県民が直接提案する道筋がないという感じを受けました。例えば、情報提供・公開は行政のことを考えているようで、議会はどうかよく分からない。これについての考え方も教えていただきたい。

最後に、市の自治基本条例を検討している最中ですが、市民がイニシアティブをとりながら自治基本条例を検討しているようなケースがあれば、神奈川県内もしくは県外でもかまわないので教えていただきたい。

広域行政課長

まず、県民の権利の規定については、広域自治体である県がなぜ自治基本条例を検討しているのかという視点から答えていきたいと思います。地方分権改革で権限が国から地方に順次移譲され、団体自治が充実強化されていくと、住民自治の充

充がこの分権改革の次の大きな改革の課題になるのだらうと思います。そうした中で、地域住民との距離が近い市町村では住民のまちづくりへの参加といった観点から自治基本条例が作られており、その制定団体数は100を超えています。県のレベルであっても、さまざまな県民の権利に関わる行政をしておりますので、県民から見た県民参加のルール、住民自治の充実強化が求められる時代背景があると考えています。市町村と違い広域自治体である県は、住民との距離が遠いのが実態です。だからこそ自治の仕組み作りが求められているのではないかと思います。

次に、この条例が条例尊重義務を規定するとすると、それをどのように担保するかですが、なかなか条例を変えられないようにする仕組みとして、仮の話ですが、条例の改正にあたっては過半数ではなく3分の2や4分の3の議決を必要とすることや住民投票で改正するなど様々な仕組みは考えられると思います。ただ、現在の法律の範囲内で自治基本条例の仕組みを考えておりますので、新しく作られる様々な条例については法令の事前審査をクリアしたものだけを議会に提出していくという手続きで違法性をチェックすることになります。そうは言っても自治基本条例の理念を職員が実行しないのではないかと懸念については、意識啓発や研修などで意識を高めていくことで対応していきたいと考えております。

また、議会も含めた県政参加についてですが、議会も情報公開条例の実施機関となっておりますので、その意味では県行政と県議会を併せて県の情報を提供し、県民の皆さんが参加する仕組みは基本的には整っていると思います。それに加えて県民参加については、例えば、「県民ニーズ調査」や「県政モニター制度」、「わたしの提案制度」、「県民の声・相談室」、それに各種シンポジウム、ふれあいミーティングなどたくさんの県民との接

点の場を持っています。そうした県民の方からダイレクトに意見を頂く仕組みと、市町村にもご協力いただきながら、市町村を通して意見を頂く仕組みをできるだけ充実強化してまいりたいと思います。

さらに、自治基本条例の県民参加のプロセスについてですが、市町村の自治基本条例については住民参加の検討委員会を作るなどをしている例もあると聞いておりますが、890万人の人口の神奈川県でそのような形でやるとすると、たくさんの委員会を各地域に設けて、それぞれの意見をボトムアップで集約することになり、これは作業的にも非常に困難となります。そういった意味から県では有識者による検討懇話会を設けまして、その懇話会からいただいた様々な論点を県として整理し、県民の皆さまや市町村に素材をお示しして、意見交換しながら条例の素案作りを行うという手法をとらせていただいております。

市町村の自治基本条例の検討方法についてですが、私どもが類型化して整理したものをご紹介します。1つ目は住民会議型というのがあります。これは公募住民の方が中心の会議を設立いたしまして、条例の素案や規定項目をご検討されるものです。東京の多摩市や神奈川の大和市などがそうです。それから2つ目が住民参加の検討委員会型というのがあります。これは委員の一部に公募住民を加えた委員会が行政の作成した条例素案に提言したり、条例素案を作成したりするということで、東京都の清瀬市などがあります。それから3つ目は審議会型。これは有識者等による審議会に行政が作成した条例案を諮問して答申を受けるものです。東京都の中野区などがあります。それから4つ目が行政主導型というのがありまして、行政が条例素案を作成し、住民参加を経て、条例案を作成するもので、これは東京都の杉並区や川崎市。それから最後に議員提案型があります。特

別委員会等で条例案を検討し、専門家・行政・住民から意見聴取し、条例案を作成するというところで、長野県の飯田市の例があります。

質問者C

「県民」の範囲がどこまでなのかお聞きしたい。住民なのか、税金を払っている人なのか、有権者なのか、ホームレスはどうなるのか、未成年者や単身赴任の者、企業や団体に勤めている者はどうなのか。

広域行政課長

市町村の自治基本条例を見てまいりますと、市民の定義が様々なされています。本県では現時点では県民の内容を定義することは考えておりません。と申しますのは、県民とは地方自治法に基づくところの住民を踏まえることとしておりまして、地方自治法の第10条に「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする」という規定がございます。この考え方では自然人と法人ともに含みます。また、住所は、自然人については生活の本拠をその者の住所とし、法人については主たる事務所の所在地または本店の所在地が住所となります。自然人および法人については必ず住所を一か所所有しますので、本人の意思に拘わらず、当然その住所のある市町村の住民となるので、その市町村を包含する都道府県の住民となります。また、住民は国籍を問いません。県条例では県民の定義をした条例はありませんので、この地方自治法の「住民」をもって県民としたいと思います。

質問者D

広域自治体の方向性についてお聞きしたい。政令市域における県の事務事業について、法律に基づく事務割合を示していますが、この法律に基づ

く事務というのは法定受託事務のことなのか。

それからこの資料には政令指定都市における県の事務と政令指定都市の事務割合の比率が記載されていますが、中核市以下の市町村の場合はだいたいどうなっているのか伺いたい。この資料を見ると、政令市ができて県は必要ですよという印象を受けました。

広域行政課長

まず、県が政令市域で行う事務事業の割合についてです。この数値はかつて県にあった「21世紀の県政を考える懇談会」の道州制検討部会での報告から引用したものです。例えば、今日の新聞でも500近い県の事務を市町村に移譲したらどうかという考え方が政府の地方分権改革推進委員会から示されていますが、この事務事業数はカウントの仕方によって異なってきます。例えば、その事務を規定する法律の一つの条文をもって一つの事務と数える場合もありますし、その条文の中に書かれている許可・不許可、変更など一連の事務をもって一つと数える場合、それからそれら許認可等の一つ一つをもって一つの事務と数える場合もあります。今回の資料における法律に基づく事務の割合は神奈川県が現実には事務を担っているものをすべて対象にしまして、県と政令市、中核市、特例市、一般市にそれぞれに関わる事務の条文を一条ずつ拾い上げまして、それで全体に政令市の中で県が行っている事務がどれぐらいあるのかということで調査した結果が7割ということ。注意書きにあるとおり、法律の中でも市町村固有の事務については対象としていません。また、法定受託事務だけを対象としたわけではなく、法律に規定された自治事務も対象としています。許可、認可等に係る事務についてはこれに関わる変更・取消等を一つの事務としてカウントしていますので、地方分権改革推進委員会の調査や県から政令市に移譲する権限の数と必ずしも一致していないのが実情です。

それから、本日は中核市・特例市についての数値は持ち合わせておりませんので、中核市についての割合もお答えできません。

参考：中核市における県の法定事務のうち、県が行う事務は75.7%、特例市における県の法定事務のうち、県が行う事務は86.3%となっています。

質問者 E

私は自治の根幹を成すのは地方の自治会単位の組織だと考えています。自治基本条例の中でそれをどう整備していくのでしょうか。これは市町村単位にしても、県単位にしても基本的なことだと思います。分かりやすくいうと自治の総体を三角形のピラミッドに例えた時に一番基礎の土台となる部分が結束できるかということが大切だと思います。各市町村は自治会長を通していろんなことをやらせている。ところが都会に行けば行くほど自治会に参加をしていない人が多くなっていきます。法律では自治会への参加は任意になっています。自治会が各市町村の傘下の組織であるということになれば、もっと自治は充実するのではないかと。自治基本条例は最高規範だと考えた場合、この自治会について今度の自治基本条例でどう判断しているのか。災害が起きた時などは自治会が中心になるはずなので、普段から地域の組織への参加を図っていかなければいけないと思います。これは県ではなく市町村の自治基本条例の課題なのかは分かりませんが、各市町村の共通課題と考えています。だとすれば県で方向性を打ち出すべきではないかと考えております。

広域行政担当部長

地域のごことは地域で決めていく上で、地域の声をどうやって聴いていくのかということがまさに今、問われていると思います。現在、自治会といった日本的な仕組みが崩れてきているというの

ご指摘のとおりだと思います。市町村の行政において住民が主役ですよという言葉は美しいのですが、それをどう実現するかが問題です。法で強制することよりも、住民が自らの意思で、自分たちが自治の構成員だ、自らの問題は自らが解決していくのだという意識と行動に変わっていかねばならない時代状況に入ってきているのだと思います。

そうになってこそ、住民の皆さんと国や県から様々な権限・財源を移譲される行政の双方による本当に活力ある地域社会になると思います。その意味ではご指摘のとおりで、神奈川の市町村でも地域自治区など実験的な試みがされているところがあります。そういった積み重ねがこれからの地域主権型社会の鍵になると思います。

それから誤解があるようですが、この条例に最高規範性を持たせる考えはございません。なぜならば条例間において上下関係はないからです。最高規範という言葉は唯一冠しているのが憲法です。この憲法に違反する条項は違憲無効になるという条文がまさに最高規範性の所以です。こうしたことから私たちは、県の自治基本条例でこの条例に違反するものが全て無効になるということを規定できるとは思っていません。ただし、宣言的、象徴的な規定として最高規範性を謳っている自治基本条例もあると思います。それは法制度上の拘束力を持つ最高規範性ではないのです。その意味で県では誤解を与えかねない表現はできるだけ避けようということで、あえて最高規範性という言葉を使わずに条例尊重義務ということで規定するという事です。

質問者 F

条例素案を拝見していると、やはり財政の重要性は説かれながら、そこに監査という問題を取り

上げていません。現在の市町村の自治基本条例で監査を取り上げていますのは、東京都の三鷹市や藤沢市の報告書案などしかないと思います。日本では民間でも執行機関についてはよく整備されていますが、監査という問題がなおざりになっているのではないかと。これは技術的に難しいことは承知していますが、やはり監査を一般県民が知る、または何らかの形で参加できるようにしていくということが重要なのではないのでしょうか。

また、県の条例に対しての県民参加の制度がそっくり欠落しているのではないかと。県の中にも多数の検討委員会ないし審議会がありますが、そこに1名でも2名でも県民から公募した委員の参加を確保する方策をご検討していただきたいと思います。

広域行政担当部長

まず後半の質問にお答えしたいと思います。住民参加あるいは住民自治のあり方は自治ということでは共通項であると思いますが、広域自治体である県と基礎自治体である市町村での住民参加のあり方はおのずと異なってくるものではないかと考えています。神奈川県は890万の住民、県内市町村各地域を抱えています。その中で住民参加を具体的にどうするのかは非常に悩ましい問題です。そこで広域自治体として広く県民の皆さまに参加の機会を確保するにはどうしたらよいかというと、第一義的にはしっかりと情報を提供していくこと、それから「私の提案」のような制度、あるいは県民の皆さまへの説明会、そういった場面、手法を最大限に駆使して県民の皆さまの参加を確保していくという方法があると思います。これが広域自治体の限界であると同時に、そういった参加の機会を数多く設けることによって、県民の意向を確認していく必要があるかと思えます。そういう意味合いで基礎自治体と広域自治体での住民自治の要素・様態は自ずと変わってくると思

ます。

広域行政課長

監査についての県民参加という視点からのお答えします。実際に自治基本条例を作るに当たって、自治体の組織や運営などに関わる、いわゆる団体自治につきましては地方自治法の中はかなり細かく書いてありますので、団体自治について詳しく規定すると地方自治法と同じものが二つできてしまいます。住民自治の部分が極めて大事ですし、地方自治法の中にもあまり書いてありませんので、団体自治の部分は地方自治法に委ねるとしまして、自治基本条例では住民自治を拡充するという視点から出発しています。従いまして、監査も基本的には地方自治法の中で監査委員の選任や任期などがかなり詳しく細かく規定されていますので、それ以上のものを自治基本条例の中に規定するということは考えていません。また、県の自治基本条例検討懇話会の中でも、その部分については提言がありませんでしたので、素案においても特に盛り込んでおりませんでした。

ただ、監査の性格は何かと考えたとき、公正妥当性を確保することです。そのためには情報が提供・公開されて、透明性が確保されていないといけない。また、情報公開と同じく、政策評価も位置づけし、行政の持っている様々な資源を効率的に配分するための政策的な事業について客観的な評価をしていただく。具体的には公共事業の外部評価、外部監査法人による監査やNPOの方による事業評価、こうした様々な評価制度を県が整備、運用するよう自治基本条例の中にその基本的な枠組みとして入れていこうとしています。ですから、監査そのものの言葉は出てきませんが、その精神は活かしていくということです。

地方分権フォーラムの概要

茅ヶ崎会場

- 日 時 平成20年4月24日（木） 14時から15時30分
- 会 場 茅ヶ崎商工会議所（4階大会議室）
（茅ヶ崎市新栄町13-29）
- 参 加 者 66名
- 主 催 神奈川県
- プログラム

時 間	プ ロ グ ラ ム （敬称略）
14:00～14:03	主催者挨拶 笹本 秀行 広域行政担当部長
14:03～14:45	地方分権改革の動向に関する説明 「神奈川県自治基本条例（仮称）」第二次素案説明 川崎 泰彦 政策部広域行政課長
14:45～15:00	将来の広域自治体の方向性（試案）説明 大塚 洋一 政策部広域行政課主任主事
15:00～15:30	意見交換

參考資料

「神奈川県自治基本条例（仮称）」第一次素案と第二次素案との対比表

※アンダーラインは主な変更点です。

第一次素案	第二次素案
<p data-bbox="136 355 219 400">前文</p> <ul data-bbox="143 411 846 443" style="list-style-type: none"> ○ <u>条例制定の趣旨、基本的考え方等を明示する。</u> <p data-bbox="136 627 443 671">目的及び基本理念</p> <ul data-bbox="143 683 1104 978" style="list-style-type: none"> ○ 県における自治は、<u>県民の意思と責任に基づき、また、市町村の意思に応え、自主的・主体的な県政運営により県民が望む地域社会の実現を目指して行われることを基本理念として定める。</u> ○ そのために必要な県政運営の基本原則や制度・手続の基本的事項、<u>県民の権利・義務、また知事・職員の責務等を定めることにより、県民のための県政を確立し、県民の権利の保障と県民福祉の向上を図ることを目的とすることを定める。</u> 	<p data-bbox="1151 355 1234 400">前文</p> <ul data-bbox="1158 411 2123 531" style="list-style-type: none"> ○ <u>①地方分権改革及び地方分権型社会の実現、②県民による自己決定・自己責任・自己負担の原理、③近接性・補完性の原理及び協働型社会の実現、④条例尊重義務等について記述する。</u> <p data-bbox="1151 627 1234 671">目的</p> <ul data-bbox="1158 683 2123 890" style="list-style-type: none"> ○ この条例は、<u>県の自治の基本理念、県民の権利・義務及び県政運営の基本原則を定め、併せて議会及び知事の責務並びに基本原則に基づく制度等の基本となる事項等を定めることにより、県民主体の県政を確立し、もって県民の権利の保障及び県民福祉の向上を図ることを目的とすることを定める。</u> <p data-bbox="1151 986 1301 1031">基本理念</p> <ul data-bbox="1158 1042 2123 1297" style="list-style-type: none"> ○ <u>県の自治は、県民の意思と責任に基づき、主体的かつ自立的に県政を運営することによって、県民が望む地域社会の実現を目指すことを旨として行われなければならないことを定める。</u> ○ <u>県は、県民の意思が、県民に最も身近な市町村を通して表明され得ることにも鑑み、市町村の意見を尊重して、県政の運営にあたらなければならないことを定める。</u>

第一次素案

第二次素案

県民の権利及び義務

- 基本理念の実現に向け、県民主体の自治を確立するための基本的な県民の権利及び義務として、
 - ① 県政に参加する権利・責任
 - ② 県政に関する情報を知る権利
 - ③ 行政サービスを等しく受ける権利
 - ④ 費用負担を分担する義務などを定める。

県政運営の基本原則

- 基本理念を実現するために県民が必要だと考える、県民主体の県政運営の基本原則として、
 - ① 県民参加の原則（県民が自発的かつ積極的に参加する県政とすること）
 - ② 市町村優先と市町村参加の原則（県民に最も身近で、地域における政策を総合的に推進する市町村を、県との役割分担において優先し、市町村が参加する県政とすること）
 - ③ 公正性・透明性の原則（県民にとって公正で透明性の高い開かれた県政とすること）
 - ④ 効率性・有効性の原則（最少の県民負担により最大の県民福祉の実現に努める県政とすること）

県民の権利・義務

- 基本理念の実現に向け、県民主体の自治を確立するため、県民は次の基本的な権利、責任及び義務を有することを定める。
 - ① 県政に参加する権利・責任 県民には、県政に参加する権利及び責任があること。
 - ② 県政に関する情報を知る権利 県民には、前項の権利を行使し、責任を果たすため、県が保有する県政に関する情報を共有できるよう、知る権利があること。
 - ③ 行政サービスを等しく受ける権利 県民には、県の行政サービスを等しく受ける権利があること。
 - ④ 費用負担を分担する義務 県民には、県の行政サービスに要する費用を分担する義務があること。

県政運営の基本原則

- 県は、基本理念を実現するために、次の基本原則に則り、県民主体の県政を運営することを定める。
 - ① 県民参加の原則 県政に対する県民の理解を促進し、県民が自発的かつ積極的に参加する県政とすること。
 - ② 市町村優先と市町村の県政への参加の原則 県民に最も身近な行政を担い、地域における政策を総合的に推進する市町村を、県との役割分担において優先し、市町村との対等な関係のもとに、市町村が参加する県政とすること。
 - ③ 透明性・公正性の原則 透明性の向上を図ることにより、県民に説明責任を果たし、公正を確保する県政とすること。
 - ④ 効率性・有効性の原則 最少の経費により最大の効果を上げる県政とすること。

第一次素案

- ⑤ **連携の原則**（民間及び他の都道府県等、多様な主体との連携を図る県政とすること）
などを定める。

議会・知事・職員

- 県民の信託に応え、それぞれがこの条例に定める基本理念、基本原則等に沿った役割を果たすため、その責務などを包括的に定める。

第二次素案

- ⑤ **連携の原則** 民間及び他の都道府県等の多様な主体と連携する県政とすること。

議会の責務

- 議会が、県民の信託に応え、この条例の基本理念、基本原則等に沿った役割を果たすため、その責務などを包括的に定める。

知事の責務

- 知事は、この条例の基本理念・基本原則に則り、県民の信託に応え、県民の意思に基づいた県政を運営しなければならないことを定める。
- 知事は、基本原則に基づく制度等の整備、充実に努めなければならないことを定める。
- 知事は、県民の意思を迅速かつ的確に反映させることができる組織の形成に努めなければならないことを定める。

職員の責務

- 職員は、この条例の基本理念・基本原則に則り、職務を遂行しなければならないことを定める。
- 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ことを定める。

第一次素案

基本原則に基づく制度・手続

- 県政運営の基本原則に基づき、次の制度・手続についての基本的事項を定める。

情報提供・公開

- 県民が、県政参加のため県が保有する県政情報を共有できるよう、
 - ・ 多様な媒体を活用するなどして、県政情報を県民に積極的に提供しよう努めなければならないことを定めるほか、
 - ・ 県民の求めに応じ、行政文書の公開を適正に行うとともに、個人情報取扱いに関し適切な措置を講じなければならないことを定める。

県民参加機会の保障

- 県民が、その意思を県政に反映させるため、意見や要望を県に提出できるよう、
 - ・ 県と対話・協議する県民参加の多様な機会の確保に努めるとともに、県民の県政に関する提案、意見等を迅速かつ誠実に処理しよう努めなければならないことを定めるほか、
 - ・ 県民の参加機会の時期及び方法について、予め公表することを定める。

第二次素案

基本原則に基づく制度・手続

- 県政運営の基本原則に基づき、次の制度・手続についての基本的事項を定める。

情報提供・公開

- 県は、多様な媒体を活用するなどして、県政情報を県民に積極的に提供しよう努めることを定める。
- 県は、県民の求めに対し誠実に応答し、行政文書の公開を適正に行うことを定める。
- 県は、県の保有する個人情報の取扱いに関し県民が権利利益を侵害されないよう、適切な措置を講じることを定める。

県民参加機会の保障

- 県は、政策の立案、実施及び評価の過程において、県民が意見を提案し、県と対話・協議する多様な参加の機会の確保に努めることを定める。
- 県は、県民の県政に関する提案、意見等を迅速かつ誠実に処理しよう努めることを定める。
- 県は、県民が県政への参加の機会の時期及び方法を見通すことができるよう、これらを予め公表することを定める。

第一次素案

県民投票

- 県民が、県政上の重要事項について意思を表明するため、県民投票をできるようにするとともに、議会及び知事は、県民投票の結果を尊重することを定める。

市町村との役割分担及び権限移譲

- 県民が、地域の実情に即した行政サービスを受けられるよう、
 - ・ 住民に最も身近で、地域における総合的な行政サービスを推進する重要な役割を果たしている市町村の自主性・自立性を尊重し、広域自治体としての適切な役割分担に努めなければならないことを定めるとともに、
 - ・ 県知事の権限に属する事務のうち、市町村が処理することが適当である事務については、市町村との協議により、できる限り市町村に移譲しなければならないことを定める。

第二次素案

県民投票

- 県は、県政にかかる重要事項について、県民意思を問うため、県民による投票を実施することができるようにすることを定める。
- 議会及び知事は、県民による投票の結果を尊重して当該事項を処理することを定める。

市町村との役割分担及び権限移譲

- 広域的な事務を担う県は、市町村が県民に最も身近な行政を担い、地域における行政サービスを総合的に推進する重要な役割を果たしていることに鑑み、市町村の自主性・自立性を尊重し、適切な役割分担に努めることを定める。
- 県は、その権限に属する事務のうち、市町村が処理することが適当であるものについては、市町村との協議を経て、移譲することを定める。
- 県は、権限移譲にあたっては、市町村に対し、その事務を執行するに要する経費の財源について必要な措置を講じなければならないことを定める。

第一次素案

市町村の県政参加

- 市町村が、住民の意思に基づく意見を提案できるよう、県の重要な施策について、意見を提出する機会の確保に努めるとともに、市町村の意思に応えるための協議機関を設けることを定める。

行政手続

- 県民が、県の処分、行政指導等により不当に自らの権利利益を侵害されないよう、県政運営における公正の確保及び透明性の向上のため、県の処分、行政指導等の手続に関し共通するルールを定め、公表しなければならないことを定める。

総合計画

- 県民が、長期的な県政運営を展望できるよう、政策の基本的方向を総合的に示す計画を策定するとともに、策定等に当たり、県民及び市町村の意思が反映されるよう努めなければならないことを定める。

第二次素案

市町村の県政参加

- 県は、市町村が県政に参加するために必要な県政に関する情報を、積極的に市町村へ提供するよう努めることを定める。
- 県は、県の重要な政策について、市町村が意見を提案する機会の確保に努めるとともに、その意見を尊重しなければならないことを定める。
- 県は、市町村に関わる政策のうち、特に重要なものについて協議する体制を整備することを定める。

行政手続

- 県は、県政運営における公正の確保及び透明性の向上のため、県の処分、行政指導等の行政手続に関し共通するルールを定め、公表しなければならないことを定める。

総合計画

- 県は、政策の基本的方向を総合的に示す計画（以下「総合計画」という。）を策定するとともに、策定等に当たっては、県民及び市町村の意見が十分反映されるよう努めなければならないことを定める。
- 県は、総合計画の基本的な方向に沿って、効果的かつ効率的に政策を推進するとともに、政策の実施状況を定期的に公表することを定める。

第一次素案

財政運営

- 財政の健全な運営に努めるとともに、県民が、県の財政状況を把握できるよう、分かりやすく公表しなければならないことを定める。

政策評価

- 県民が、効率的で質の高い行政サービスを受けられるよう、適切に政策の評価を行い、公表するとともに、評価結果が政策立案や予算編成等に反映されるよう努めなければならないことを定める。

民間活動との連携協力

- 県民が、より質の高い行政サービスを受けられるよう、
 - ・ 公共的課題の解決のため、特定非営利活動法人その他の民間団体及び民間事業者等の主体的な公共的活動を尊重し、適切な役割分担の下、連携協力できることを定めるとともに、
 - ・ 民間団体等の主体的な公共的活動が積極的に推進されるために、環境の整備に努めなければならないことを定める。

第二次素案

財政運営

- 県は、総合計画などに定める方針に沿い、財源の確保や効率的・効果的活用を図ることにより、財政の健全な運営に努めることを定める。
- 県は、財政状況を分かりやすく県民に公表することを定める。

政策評価

- 県は、効率的で質の高い行政サービスを県民に提供するために、適切に政策評価を行い、その結果を公表することを定める。
- 県は、政策評価の結果を政策立案及び予算編成等に適切に反映するよう努めることを定める。

民間活動との連携協力

- 県は、特定非営利活動法人その他民間団体及び民間事業者等の主体的な公共的活動（以下「民間活動」という。）を尊重し、より質の高い行政サービスを県民に提供するために、必要に応じ、適切な役割分担の下で、民間活動と連携協力することを定める。
- 県は、民間活動が積極的に推進されるよう、環境の整備に努めることを定める。

第一次素案

他の自治体との連携協力

- 県民が、より質の高い公共サービスを受けられるよう、広域的または共通の公共的な課題を解決するため、他の自治体との連携協力を努めることを定める。

国への提案

- 県民が、県を通じて国に意思表示ができるよう、国に対して政策及び制度の改善等に関する提案を積極的に行わなければならないことを定める。

条例尊重義務

- この条例が県政運営の基本原則を定めることから、この条例に規定することを最大限尊重しなければならないことを定める。

第二次素案

他の地方公共団体との連携協力

- 県は、広域的又は共通の公共的課題を解決し、より質の高い行政サービスを県民に提供するために、他の地方公共団体との連携協力を努めることを定める。

国への提案

- 県は、県民の意思に基づく自立的な県政運営を推進するため、対等・協力の関係にある国に対して、政策及び制度の改善等に関する提案を積極的に行わなければならないことを定める。

条例尊重義務

- この条例が県政運営の基本理念及び基本原則を定めることから、県は、他の条例、規則その他の規定によって制度を設け、又は実施しようとする場合においては、この条例の趣旨を最大限尊重しなければならないことを定める。

地方分権フォーラム記録集

発行：平成20年7月

* この記録集は、地方分権フォーラムの概要を事務局で取りまとめた
ものであり、文責は神奈川県にあります。

本書に関するお問い合わせは下記までお願いします。

神奈川県政策部広域行政課

〒231-8588

横浜市中区日本大通1

電話：045（210）3150（直通）