

『住民と自治』(通巻647号)3月号付録 2017年3月1日発行 自治体研究社

とちぎの地域と自治

とちぎ地域・自治研究所 所報 第170号

〒3210218 壬生町落合 1-15-5 ポラーノ・どんぶり103号 TEL/FAX 0282(83)5060

メール: support@tochigi-jichiken.jp ホームページ: http://tochigi-jichiken.jp

郵便振替 00170-7-251641 とちぎ地域・自治研究所

- 栃木市市民会議による自治基本条例見直しと市への提言 三橋伸夫 3



地方議員研修会 (第14期とちぎ自治講座)

「国保の都道府県単位化と市町村の課題」開催

1月28日10時から「パーティとちぎ」研修室で地方議員研修会(第14期とちぎ自治講座)を開催しました。講師は、『長友先生、国保って何ですか(自治体研究社)』などでお馴染みの三重短期大学の長友薫輝教授で、テーマは「国保の都道府県単位化と市町村の課題～住民のための国保再生を」でした。

2018年4月からの国保財政の都道府県単位化を前に市町議員さんの関心も高く、会員外の議員さんも参加しました。

- 「国保の都道府県単位化」「地域医療構想」「地域包括ケアシステム」などなど地域で起きている現象の根っこは同じで、地域を、人を、バラバラにする自己責任論と向き合うことが必要。
- 国保は、1961年からの皆保険体制の準備段階において、そもそも保険料を支



払えないような階層の公的医療の対象者が国保被保険者になった。そうした国保に加入する人々の仕組みは50年経過しても変化しえない。

- 1980年代から継続する公的医療費抑制策の結果、国保への公費出費額は半減した。
- 地域の医療・介護をめぐる政策動向は社会保障費抑制策が中心、制度改革とともに部分的市場化・産業化が図られている。成長戦略の具体化。

- 日本の医療保障の特徴は、「公的医療保険による皆保険体制」と「医療の提供体制」で、医療保険制度改革関連法はこれらの一体的改革を図るものだ。
 - 改革の両輪として「地域包括ケアシステム」と「地域医療構想」が登場した。
 - 国保加入者の変化
 - ・ 1965 年度－農水業 42.1%、自営業 25.4%、被用者 19.5%、無職 6.6%
 - ・ 2014 年度－農水業 2.5%、自営業 14.5%、被用者 34.4%、無職 43.9%
 - 低所得者に対して 25%以上を超える国保料はそもそも払えるような金額ではない。
 - 国保が貧困を拡大する原因となっている。最も平均所得の低い国保加入者が最も高い保険料を支払っている実態
 - 国保料がなぜ高いのは、主な理由は国庫負担の削減。支払えるかどうかの観点で国保料が設定されていない。加入者に高齢者が多く保険給付が多くなる。
 - 受診抑制や、供給抑制など新たな公的医療費抑制策の一環で国保の都道府県単位化が進められている。
 - 国保の都道府県単位化は、保険者を都道府県に完全移行するものではなく、市町村は引き続き国保を運営する。
 - 都道府県は各市町村に対して医療費水準、所得水準をもとに「納付金」を設定する。
 - 市町村は国保加入者に対して賦課・徴収をおこない都道府県に「納付金」を納める。
 - 各県で納付金のシミュレーションをしている。医療費水準の差で市町村ごとの差が出てくるが、統一標準保険料率に持っていくのが政策の狙い。
 - 国保の都道府県単位化は都道府県に医療費抑制の役割を持たせようとするもの。地域医療構想（地域医療ビジョン）も都道府県単位で策定。
 - 国保の改善運動は、医療と住民自治、地方自治がつながる契機でもある。データに基づいた「戦略」を持って臨むことが重要。
- （詳細は、次号以降に掲載します。）

小山市民自治研究会第 2 回定例会のお知らせ

これまでに様々な公共施設の整備が行われてきましたが、その維持更新等を今後どのようにしていくのかということについて、小山市の担当職員に直接話をきいてみようということで企画してみました。多数の参加をお待ちしております。

日時：2017年3月14日(火)18:30～

会場：小山市まちなか交流センター「おやま～る」研修室2

(小山市城山町3-7-5城山・サクラ・コモン2F)

内容：聞いてみよう『小山市公共施設等総合管理計画』

講師：小山市総合政策課担当職員

【問い合わせ・出欠確認については下記まで連絡をお願いします。】

灰野：0285-38-6551 事務局メール：support@tochigi-jichiken.jp

※会員外でも参加できます。関心のある方は上記に連絡ください。

栃木市市民会議による自治基本条例見直しと市への提言

宇都宮大学地域デザイン学部 三橋伸夫

1. はじめに

暮れも押し迫った昨年12月26日、私は栃木市市民会議会長として、鈴木俊美栃木市長に「栃木市自治基本条例の見直しに関する提言」を手渡した。栃木市市民会議からの市長への提言は、今回がはじめてである。本稿では、栃木市自治基本条例、栃木

市市民会議、ならびに同会議自治基本条例部会（以下、自治基本条例部会）について、提言に至るまでの経緯と活動について述べるとともに、その活動の課題について述べてみたい。

2. 栃木市市民会議と栃木市自治基本条例

栃木市市民会議は、栃木市自治基本条例（平成24年6月1日施行、以下、自治基本条例と略す）第44条の規定にもとづき、平成25年6月28日に設置された（栃木市市民会議条例）。上記第44条は、「この条例の実効性を高めるとともに適切な運用を図るため、市の附属機関（以下、市民会議という。）を設置する。」と述べている。また、同45条では、「市は、この条例の施行の日から5年を超えない期間ごとに、この条例の規定を検証し、見直し等必要な措置を講じなければならない。」とある。今回の提言はこの規定に従って行われた。

自治基本条例は、全国各地の自治体において制定が進められている。栃木市においては、平成22年7月に庁議で基本方針が決定されて始動した。同年10月に委員70名による栃木市自治基本条例市民会議を設置して議論が開始され、平成23年11月まで22回の検討会議を経て、同月、市長あて自治基本条例素案を提言した。その後、庁内に検討委員会を組織し、パブリックコメント等を経て平成24年4月に庁議で自治基本条例最終案を決定、同6月議会で制

定された。

自治基本条例は、前文、第1章から第10章、および附則から構成される。第1章総則（第1-3条）、第2章自治の基本理念（第4条）、第3章自治の基本原則（第5-9条）、第4章市民（第10-15条）、第5章議会（第16-17条）、第6章執行機関（第18-20条）、第7章情報の共有（第21-23条）、第8章参画と協働（第24-28条）、第9章市政運営（第29-43条）、第10章条例の見直し等（第44-45条）という内容となっている。前文では、その末尾において「わたしたちは、こうした市民を中心としたまちづくりや市政運営を行うことを『市民自治』と考え、その実現のために、市の自治の最高規範としてこの条例を制定します。」と結んでいる。さらに、第1条目的で、「この条例は、本市における自治の基本理念を明らかにし、市民の権利及び責務並びに市長等及び議会の権限及び責務を明確にするとともに、市政に関する基本的な事項を定めることにより、協働のまちづくりを推進し、市民自治の実現を図ることを目的とする。」と、改めて市民を

市政運営の第一の主体と位置づけている。市民はもとより、議会ならびに市長等執行機関は、この自治基本条例の下に市政運営

にあたることが明記される。自治基本条例は、立憲主義的な考え方にもとづいて自治体の憲法として位置づく。

3. 自治基本条例部会と条例見直し作業

一方、市民会議についても言及しておく。先に述べたように、この自治基本条例を根拠として設置された市民会議は、学識、団体および公募の委員区分にもつづき、54名の委員で発足した。その後、旧岩舟町の市編入により委員が増員された。平成28年5月現在、56名の委員により構成される。市民会議条例では、その第2条で「市民会議は、市長の諮問に応じ、次に掲げる事項について検証し、市長に報告するものとする。(1)栃木市自治基本条例の施行状況等及び同条例の改善に関する事項、(2)栃木市総合計画及び行政改革大綱・財政自立計画の進捗管理に関する事項、(3)その他市長が必要と認める事項」と定める。これに従い、部会及び部会長を置くことを定めた同施行規則にもとづき、自治基本条例部会と総合計画部会の2つの部会が置かれる。自治基本条例部会長は児玉博行白鷗大学教授、総合計画部会長は中村祐司教授である。市民会議委員はどちらかの部会に所属する。前者は(1)について、後者は(2)についてそれぞれ検討を行い、全体会において部会の検討結果が説明され審議・了承される。なお、(3)としては、過去にふるさと納税の返礼品に関する検討、栃木市の花、鳥、木および歌についての検討、最近では市議会議員定数に関する意見聴取などが全

体会で行われた。

自治基本条例部会では、第45条の規定にもとづき、平成27年5月13日開催の第4回部会において見直し作業が開始され、見直し方針と作業スケジュールが示された。これ以降、第5回(平成27年9月30日)から第10回(平成28年9月28日)まで6回にわたり、おおよそ1年がかりで逐次、条例の条項ごとに検証作業を行った。作業は、事務局(総務課)において各条項に関連すると判断された市の他の条例(環境基本条例、議会基本条例、情報公開条例、住民投票条例、パブリックコメント条例等)、諸要綱、計画、ガイドラインその他規則等を検討資料として部会に提出し、部会長の進行の下、委員の間で議論を交わして社会情勢の変化に条文が適合しているか、市が条例の趣旨に沿った制度を整備し正しく運用しているかという観点から問題点などを洗い出していた。

こうして提言案に関する中間とりまとめとその検討を経て、第11回部会(平成28年11月30日)において、「栃木市自治基本条例の見直しに関する提言(素案)」をとりまとめ、同年12月20日に開催された市民会議全体会に諮られ、了承された。これを踏まえ、12月26日の市長への答申となった次第である。

4. 自治基本条例見直しの提言内容

さて、肝心の見直し提言の内容であるが、大きく「改善に関する事項」、「施行状況に関する事項」に分かれる。前者では、第

12条の青少年や子どもの権利等についての規定の見直しが挙げられた。公職選挙法の改正(平成27年6月)により選挙権年

年齢が 18 歳以上に引き下げられ、これに連動して成年年齢も 20 歳から 18 歳に引き下げられる民法改正案がいずれ国会に提出される見込みである。このため条例で 20 歳未満を青少年としている現規定との整合が必要ということである。民法改正は少年法の適用年齢や飲酒・喫煙の解禁年齢など広汎な分野に影響を及ぼすことから、数年の調整期間が必要と見込まれ、すぐに条例の規定改正に結びつくものではないが、民法改正後、すみやかに条例見直し手続きを進めたいという趣旨である。

後者の市政施行状況については二点の指摘を行った。第一は、第 2 条の条例の周知に関することである。市民を中心としたまちづくりや市政運営により「市民自治」を実現するという条例の理念を、市政運営に携わる市職員等に十分に理解してもらう努力を求めるものである。市職員等と表現したのは、新規採用された職員を含む正規職員のみならず、非正規職員、指定管理者の職員など、市民に対する行政サービスの担い手は多岐にわたるためである。第二は、第 39 条の危機管理に関する指摘である。折しも条例見直し作業が進行中であった平成 27 年 9 月に、栃木市は関東・東北豪雨により大きな被害を受けた。その際の災害対応の事後検証を踏まえた地域防災力のなお一層の強化、危機管理体制の強化を求めたのである。自然災害への危機管理のみならず、人為的災害への対応、サイバー攻撃などに対する情報セキュリティ対策の必要性もここで指摘された。

なお、提言ではその他として、第 40 条の公益通報に関する検証作業の中で、条例では市職員に内部通報を義務づけている一方、市の公益通報に関する事務処理要項では努力義務としており、整合性がとれていないことが判明した。この点については、市民会議から市に対して平成 28 年 2 月 29 日付で要項見直しの検討を要請し、同年 6 月 10 日に要綱が改正されたことが附記された。

この提言書に対する市の対応に関する回答は、平成 29 年 2 月 8 日に開催された市民会議で示された。青年・子ども（第 12 条関係）では成年年齢の引き下げに応じて適時適切に対応すること、条例の周知（第 2 条関係）では、新採職員への研修（継続）、非常勤職員へのパンフレット配布（継続）、臨時職員・および指定管理者施設へのパンフレット配布（新規）、並びに市転入者へのパンフレット配布（新規）の対応が明記された。危機管理（第 39 条関係）では、「災害に強い人と地域づくり」、「災害に強い都市づくり」、「災害に強い体制づくり」の 3 本柱にもとづき、継続ならびに新規の施策が提示された。詳細は割愛する。

5. 自治基本条例見直し作業を通して見た市民自治の課題

以上のように、市民が市政運営に係る条例や制度、計画などについて学習を重ね、市民の立場から点検、評価を行って市政運営に対して意見を表明し、市長への提言をとりまとめる市民会議自治基本条例部会の活動をみてきた。

こうした活動は、市民会議事務局（両部会を反映して総務課ならびに総合政策課の 2 課で構成される）の支援の下に行われる。市民が自治基本条例の運用について検討を重ね、また、市総合計画の進行管理の一翼を担うことで、市政運営に参画している市

民会議の取組の一端を述べてきた。市民会議において委員から資料が請求され、担当職員は委員（市民）にとってわかりやすく資料を編集し提示する等のやりとりが、毎回の市民会議全体会および両部会において行われるのである。当初は、部内資料のままのコピーだったりして、説明を受けても一般の市民にはわかりにくいものであったが、担当職員の方でわかりやすい資料づくりを心がけるようになり、委員と市職員との意思疎通も徐々にではあるが進みつつあるように見受ける。同様に、市民の側も行政の機構や運営についてさらなる学習が求められている。栃木市では平成 29 年 4 月

から次期総合計画の策定作業に入るが、その策定懇談会には市民会議から 3 名の委員が参画することが予定されている。市民参加あるいは市民参画と言うものの、一朝一夕には進まないことを改めて感じる。双方の地道な努力が求められる。

栃木市市民会議のような市民参加・参画の仕組みは全国には数多くあると思われるが、県内では出色ではないかと思われる。市民会議が今後とも、市民自治のひとつの砦として機能していくためには、委員の熱意と意欲の持続性は欠かせない。栃木市市民会議の今後について引き続き見守ってきたい。

【資料】

栃木市自治基本条例の見直しに関する提言

平成 28 年 12 月 20 日
栃木市市民会議

はじめに

栃木市自治基本条例は、市民を中心としたまちづくりや市政運営を行うことを目指し、その実現のために市の自治の最高規範として、平成 24 年 6 月 1 日に制定された。同条例は「施行の日から 5 年を超えない期間ごとに、この条例の規定を検証し、見直し等必要な措置を講じなければならない」と定めており、その検証・見直しに当たっては、栃木市市民会議が行うこととされている。

栃木市市民会議では、平成 27 年 5 月以降計 11 回の会議を開催し、社会情勢の変化に条文が適合しているか、また市が同条例の趣旨に沿った制度を整備し運用を行っているか、検証を進めてきた。今回、検証の結果を踏まえ、ここに提言を取りまとめたものである。

1 提言

(1) 総括

栃木市市民会議は、栃木市自治基本条例第 4 4 条の規定に基づき、同条例の施行状況及び同条例の改善に関する事項を検証した。具体的には、各条文に沿って制度が整備されているかどうか、条例の趣旨に沿った市政運営がなされているかどうかについて、市の資料をもとに検証を行った。

改善に関する事項について、本条例の社会情勢の変化への対応状況を検証したところ、関連する法律の改正が見込まれることから、改正後においては改正法との整

合を図る必要があるとの結論に至った。

また、施行状況に関する事項について、関連する条例等の整備状況や実施されている主な取組等を検証したところ、大部分の条項について、本条例の趣旨に沿った運用がなされていることが確認できたものの、一部に改善の必要性が見受けられた。

そうした事項に関し、本条例の趣旨が生かされるよう改善を要望するものである。

(2) 改善に関する事項

ア 青少年や子ども（第 12 条関係）

選挙権年齢等が「18歳以上」に引き下げられ、成年年齢も現行の20歳から18歳に引き下げる民法の改正案が国会に提出される見込である。

同法改正案が国会において可決成立した場合、満20歳未満の青少年や子どもの権利等について規定した本条例第12条の規定が、改正後の民法の規定と整合がとれなくなるため、改正後の民法の施行期日に合わせ、本条例第12条第1項及び第2項の規定を改正されたい。

(3) 施行状況に関する事項

ア 条例の周知（第 2 条関係）

市民を中心としたまちづくりや市政運営を行う「市民自治」の実現という条例の理念を、市の職員や指定管理者の職員等に理解してもらうため、研修等の取組をさらに進めていただきたい。

イ 危機管理（第 39 条関係）

防災無線及びコミュニティFMの整備の他、地域防災力を高めるため、総合防災訓練、地域防災訓練を行っているが、平成27年9月の関東・東北豪雨の被害を受けた経験を踏まえて、大規模な災害に対しても、被害を最小限に抑えられるよう対策を講じていただきたい。

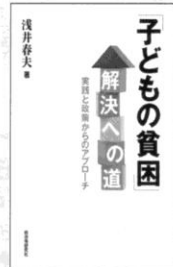
また、自然災害だけではなく、人為的な原因による災害への対策、とりわけ情報セキュリティ対策なども、必要性が増していくものと思われることから、近年の自然環境の変化のみならず、社会の動向も踏まえながら、今後の危機管理体制の強化につなげていただきたい。

2 その他

第40条（公益通報）の検証の中で、条例では市職員に内部通報を義務付けているが、栃木市公益通報に関する事務処理要綱では努力義務としていることが判明した。本会議から市に対し、平成28年2月29日付で要綱見直しの検討について要請したところ、平成28年6月10日に要綱が改正され、内部通報に関する規定の整合が図られた。

「子どもの貧困」 解決への道

浅井春夫著



●実践と政策からのアプローチ

6人に1人の子どもが貧困状態に置かれている。この状況を、行政、教育、労働の観点から分析し、こども食堂、フードバンク、学習支援等の実践活動が直面する課題を指摘する。併せて、政府の「子どもの貧困対策法」に批判的対案を示し、自治体の「子どもの貧困対策条例」のモデル案を提出する。「ふやすな！ 子どもの貧困」に向けての総合的なアプローチ。定価（本体2300円＋税）

I 子どもの貧困の現状と打開策

1章●子どもたちを見捨てない社会を求めて／2章●問われるべき乳幼児の貧困／3章●労働問題の視点から子どもの貧困を捉える／4章●「子どもの貧困対策法」批判、「子どもの貧困対策条例」の提案

II 状況を変えるための実践と課題

1章●食生活の貧困とこども食堂／2章●学習支援塾（無料学習塾）と学びの権利保障／3章●児童養護施設の子どもの大学進学／4章●子どもの貧困と性教育の可能性／5章●沖縄のいまと子どもの貧困へのとりくみ

自治体研究社 当社の書籍は、ホームページからも購入できます <http://www.jichiken.jp/>
E-mail info@jichiken.jp

人口減少と 公共施設の展望

中山 徹著



●「公共施設等総合管理計画」への対応

国土、地域の再編のなかで、保育園、公民館、小学校など公共施設の統廃合や民営化が急速に推し進められている。これは自治体が作成した「公共施設等総合管理計画」の即したものだ。しかし、そこに市民の意思は反映しているのか。人口減少という大きな流れのなかで、地域のまとまり、まちづくりに重点を置いて公共施設のあり方を考える。定価（本体1100円＋税）

1章●新自由主義による国土と地域の再編＝高度経済成長期に取り組まれた国土と地域の再編／新たに始まった国土と地域の再編／大都市の再編／地方都市の再編他

2章●公共施設等総合管理計画の内容＝公共施設等総合管理計画の背景／公共施設等総合管理計画の概要

3章●公共施設等総合管理計画で示された削減目標の問題点＝公共施設等総合管理計画の2タイプ／削減目標の問題点他

4章●公共施設のあり方を考える＝公共施設の長寿命化が基本／公共施設と生活圏との関係／公共施設の歴史の意味／公共施設を誰が、どのように運営すべきか他

自治体研究社 当社の書籍は、ホームページからも購入できます <http://www.jichiken.jp/>
E-mail info@jichiken.jp