

大災害時における政治・行政・自治体のあり方

— 自治基本条例の意義を転換する —

沼田 良

はじめに

東日本大震災から早くも9か月ほどが経過した。震災直後に政権は「創造的復興」を公言していた。これは阪神・淡路大震災における便乗政策の失敗の轍を踏むような思い付きであった。しかし実際はそうした二番煎じどころか、当面する復旧対策や、放射能の除染態勢さえも遅々として整えられていない。

わたしには、東日本大震災で被災した岩手・宮城・福島3県に対する政府などの反応が、阪神・淡路大震災におけるそれと比較して、苛立たしいほどに緩慢だと思えてならない。政権が設置した東日本大震災復興構想会議の議長でさえ、国の施策や対応について「率直に言って遅すぎるという思いを持っている」と苦言を呈するほどだ。

確かに被害のスケールや深刻さでは、今回の大震災は、かつての阪神・淡路大震災の場合をはるかに凌駕している。したがって復旧も除染も、難作業であることは誰の目にも明らかだろう。ただしその一方で、こういう見方ができるかもしれない。

被災した岩手・宮城・福島3県の県内総生産を合わせた金額は20兆円程度である。そしてその割合は、全国規模における名目国内総生産（GDP）約505兆円のおよそ4%にあたる。内閣府の『県民経済計算年報』などによる2008年度の統計数値である。

また阪神・淡路大震災で被災した大阪府と兵庫県における、震災当時の県内総生産の合計は約58兆円であった。そのときの全国の名目国内総生産は約488兆円であり、被災した2府県だけでおよそ12%を占めていた。こちらは1994年度の『県民経済計算年報』などの数値である。

政府のこのスロー・ペースについては、ひとつ覚えのように「復興が最優先の課題」と繰り返す軽い言葉とはうらはらに、まるで「ひとつごと」であるかのような冷めた印象さえ受ける。その原因が、わずかGDP 4%の被災地域と、そのGDPの3倍もある地域との、

経済規模ゆえの取り扱いの格差でないことを願わずにはいられない。

さて、本稿の原型は、「大規模災害時における行政と自治体職員のあり方」と題するわたしの講演である。2011年7月21日に津市で開催された「2011三重県地方自治研究集会」において、基調講演としてお話ししたものだ。このときは偶然とはいえ、ある種の張りつめた緊迫感が会場全体を包み込むような凜とした自治研究集会になった。

まだ記憶に新しいことだが、この集会の直前に勢力の強い大型台風が紀伊半島を直撃して、三重県においてもかなりの被害をこうむったのである。現に、シンポジウムに出演する予定だった県内自治体の災害担当者が、緊急の対応に追われて急遽参加できなくなるほどであった。

この集会はおもに東日本大震災を念頭に置いて企画されたようだが、会場の気分は、災害がまさに目の前にあるという感じであった。そのときの概要は『地方自治みえ』2011年8月号に掲載されている。本稿はこの講演を素材にしながら、全面的に加筆訂正したものだ。関係者のご好意に感謝したい。

I 大震災時における政治のあり方

1. 歴史の関節が外れた決定的な瞬間

歴史を認識するときに、ヒストリカル・ディスロケーション (historical dislocation) という概念装置がある。一般に歴史は、前の時代を引き継いで連続して続いていくものである。しかし、ある一瞬で直前の歴史が続かなくなるときがある。いわば、歴史の関節がボキッと外れてしまうような、決定的な断絶の瞬間があるという認識の仕方である。

たとえば近代以降の日本では、1回目が明治維新、2回目が第二次世界大戦で負けた後の戦後改革、そして3回目が東日本大震災になるのだろう。さきごろ親しい友人たちと「もう二度と3・11の前には戻れないんだよね」という繰言のような話をした。

こうした歴史の画期は、つねに危機の時代でもあった。つまり、本来は連続すべき歴史の関節が外れてしまい、これまでのような前例が通用しないような決定的な状況の中に、否応なくわたしたちは居る。そこでは、従来の方針でやればよいというような、安易な踏襲策ではとても充分とは言えないのだ。

2. 非常時における政治主導

まず非常時における政治主導の問題を採り上げることにする。政権交代から2年あまりのあいだに、政権与党が掲げてきた「政治主導」とは、結局は自民党時代の官僚主導をただ否定しただけの、ごくネガティブなものだったと思われてならない。

とくに東日本大震災以降の政治過程によってあらわになったように、積極的に「政・官」の新しい関係を築いていこうとする意図はほとんど伝わってこない。むしろ政官システムを設計し損なっているというのが、大方の率直な印象ではないだろうか。

しかも東日本大震災のような非常事態に際して、政治主導に安易に信従することは人命に関わりかねないことも明らかになった。その実例として、東京電力福島第一原子力発電所の事故直後に、海水の注入を止めさせるという考えられない動きがあった。

東電本社からの「海水の注入を止めろ」との命令に対して、現場の責任者だった吉田昌郎所長は「地域住民と部下の職員たちの命を守る」ために、これを無視して注水を続けた。被害の実態はまだ公表されていなかったが、このとき現地では「想定外」の炉心溶融（メルトダウン！）が起きており、文字どおり破局寸前だったのである。

現在の東電は行政ではなくなっているが、もしこの段階で上からの政治主導で注水を中止していたら、計り知れないほどの被害になっていたはずである。そして事故直後のアメリカ合衆国からの支援要請に対しても、官邸の政治主導によって対応方針が宙に浮いたまま大幅に返答が遅れた。国の政治主導をあてにしていると、半年以上経っても大震災後の復興計画はもとより、放射能の除染態勢さえままたまならない。

こうした非常事態のときには、政治主導を休止したほうがいいとわたしには思えてならない。非常時において訳の分からないレーマン・コントロール（素人政治による統制）が強行されると、かえって天災を人災に拡大させかねないと身震いするほどの恐怖とともに実感する。しかも地方自治への理解が乏しい政権運営によって、集権的な復興策が恒常化しかねないことも危惧される。

むしろ危機にあっては決定権限を分散し、分権型の実務処理を徹底する必要があるだろう。気付いている者は皆無に近いようであるが、この点で、先の民主党マニフェストに言う「政治主導」と「地域主権」とは、そもそも抜き難い緊張関係をはらんでいるのである。御都合主義でなければ、危機状況において、このふたつを両立させようとするなどとはとても考えられない。

なぜなら危機における将来は、だれによっても展望できないことだからだ。一握りの素

人集団の思い付きよりも、複数の当事者や専門家の英知を集めることが欠かせない。むしろ政治は、その結果責任を引き受ける局面でこそ主導すべきではないのか。思えばこの間、要路にある政治家たちの口から「責任は自分がとる」という言葉は絶えて聞かれなかった。

さらに言えば、政治主導の名のもとに、公務員が政治家の強力なリーダーシップにひたすら黙従することは、一面では、公務員の中立性の原則と矛盾・背馳する場合があります。公務員はある特定の人や集団だけにサービスをするのではなく、日本国憲法に規定されているように「全体の奉仕者」だからである。

念のために申し添えるが、こうしたレーマン・コントロールの危うい事情は、もし仮に再び政権交代が起こったとしてもまったく同じことだろう。現にいまの最大野党は、長年「責任政党」と自負して原子力発電政策を推進してきた直接の当事者であるが、かれらはその結果責任さえ引き受けようとしていない。むしろなかったことのような顔をしているほどだ。こうした「三流政治」は、国債の格下げでも各国が認めるところである。

3. 可能性のアートとしての政治

非常時にはもうひとつ、マニフェスト政治も休むべきだろう。わたしが尊敬する政治学者・高島通敏は、生前に「変化する状況に即応して、可能性を選び取っていくのが政治の本来的な機能だ」という趣旨の発言をされていた。

それを延長すると、危機におけるマニフェスト政治は、政治の自殺行為のようなものなのだろう。要するに高島先生は、4年間の行動を拘束するようなことは、その段階で政治が不要になるだけではないかと論されたわけだ。当時聞いたときは、正直なところいささか疑問に感じたりもした。

しかし、このような危機状況になると、その言葉の真意が骨身にしみてよく分かる。どのような難局にあっても、政治は粘り強く可能性を追求していかなければならない。厳しい選択を繰り返すことによって、一条の光明を探っていくことこそが「可能性のアート（芸）」としての政治なのだ。一度決めた公約を愚直に墨守しようとするだけでは、空気を読めないKY政治ではあるとしても、賢い政治とはとても言えないかもしれない。非常事態にあっては、マニフェスト政治もお休みするべきだとわたしは思う。

政治主導の合言葉としては、「脱官僚」というスローガンも聞かれた。しかしいま、この非常事態においては、プロである行政職員や官僚のノウハウを使いこなすべきだろう。政権が手詰まりになる中、しだいに官僚依存を深めつつあるが、国難だからこそ行政職員

には能力全開でやってもらう必要がある。

もとよりデモクラシーはこの上なく大切である。けれども、今後の日本が衆愚政治に陥ることなくデモクラシーを維持していくためにも、この危機の時代に人々が生き残ってこの社会が持続していくことのほうが、はるかに大事だからである。

Ⅱ 大震災時における行政のあり方

1. 「法律による行政」の限界

一般に行政は法に基づいて執行されている。しかしこの「法」とは、おおむね過去の規範と前例のことである。国の法律は成立までに長い期間を要するので、つくられたときからすでに時代遅れという宿命を持っている。しかも、その法律の内容も科学的に正しいかどうかを証明することはとくになされていない。科学的な正しさを保証することなく、いわば国会内の議員の数により公権力を背景に強制される。公権力によって正当性が保証されているだけのものなのだ。

さらに日本の行政は、国法によらず行政指導によって行われてきた。そのため最近まで職員の関心は、法ではなく通知通達に向きがちだった。要するに、法律のそうした状態を知っている国や自治体の行政の現場では、法律の文言によって執務をする「法律による行政」というよりは、むしろ行政指導や通達、行政実例集などによって実際の行政を運営してきたわけである。

大災害に対して緊急に対処しようとするときに、まず国の法律を参照しようとする行政職員は多分いないのではあるまいか。だとすれば、行政が大震災に的確に対応するには、行動準則と柔軟な意思決定システムが必要になる。災害時に自分たちの行動の準則を持っている、自分たちの基本ルールを持っている、柔軟な意思決定のシステムを持っていることはとても大切になってくるはずだ。

災害時にはいままでの法律や法体系では対応できない根本的な問題とか想定できない課題が多発する。いわゆる「想定できない」事態が連続的に襲ってくるわけである。それに対して、自治体や職員が、何を根拠に行政を動かすのかということが問われるだろう。その際の行動準則は、自治体ごとに決めておく必要があるのだ。

2. 災害対策としての自治の公準

こうした大災害時の行動準則は、国がつくった個別の法律や命令の規定ではなく、市民社会の法源としてのルールであり、自治体住民の総意としての自治の公準である自治基本条例なのだと考える。

いわば緊急事態において、その地域社会がなお持続していけるための行動準則が必要になる。その「法源」としてのルールを平時のときにつくっておくべきだろう。わたしは、これからの新しい自治基本条例こそが、このような地域社会の新しい法源になるべきだと考えている。

要するに、危機状態においては、発想を根本から考え直して対応しなければならないことが起こってくる。この点で、某市の企画課長から聞いた笑えない逸話がある。東日本大震災の後に緊急マニュアルを見直していたら、緊急時に企画課がする職務には「企画に関すること」と書いてあったというのだ。こうした認識ではとても緊急に対応できるはずもない。

今回のように歴史の関節が外れたときの教訓がある。すでに述べたように、それは、決定権限を分散し、分権的なシステムによって危機に対処することである。将来は誰にとっても不透明だからこそ、地域ごとに可能な限りの衆知を結集すべきだろう。

実は打つ手はそれしかない。つまり各自治体が果敢に行動し、素早く状況に対応できる新しい政治行政システムを事前に用意しておくことが欠かせないのだ。現に自治体どうしは対等水平な関係で相互に助け合いができています。

Ⅲ 大震災時における自治体と職員のあり方

1. 自治基本条例の意義の転換

先ほどふれた自治基本条例は、いままで「まちの憲法」などと言われてきた。2000年の第一次地方分権を受けて、これからは自治体と住民が自分たちで考えて自分たちで決めるなどと、わたし自身もそのように考え発言してきた。いまにして思うとそれは、平時のときの気楽なキレイゴトに止まっていたのかもしれない。

しかし東日本大震災の後に、自治基本条例がこれまでとまったく違う意味・機能を持ち

得ることが、ようやくわたしには見えてきた。つまり、大災害などの緊急時には、集権・画一的な処理に向いている国の法律に準拠せず、分権・多様な処理をするために自治体独自に行動する必要があるからだ。

いま自治体は想定外の行政課題を自ら判断することが求められている。非常事態にあつては、住民と連帯してつくった協働のルールにより、各地域が自ら判断し行動することが欠かせない。これからの新しい自治基本条例は、こうした非常時の法源として、国の法律と対等な対抗ルールになりうるはずである。これからの職員には自治基本条例を踏まえた行動が不可欠になるだろう。

よく調べていくと、この意味での自治基本条例のはじまりは、1997年に大阪府の箕面市でつくられた「まちづくり理念条例」なのである。これまで嚆矢とされてきた2000年施行の北海道ニセコ町の基本条例は、いわば地方分権に対応しただけの平時のスタイルだった。

2. 箕面市における非常時の行動準則

それは東日本大震災が起こる数か月前、作新学院大学で最終講義のまねごとをしていたときである。教材は大阪府箕面市の「まちづくり理念条例」（1997年3月31日制定、4月1日施行）だった。この手の条例群では日本で最初とされてきたニセコ町のものの3年も前につくられた条例だ。

この条文の音読を聞いていて、改めて気付いたことがある。同条例の末尾に第7章「安全なまちづくり」という項目があり、とくに第11条の2項は緊急時の「市民互助」と「社会連帯」が必要だと書いてある。

箕面市まちづくり理念条例（1997年4月1日施行）

第七章 安全なまちづくり

第十一条 市長は、災害、事故、公害、犯罪等の緊急時における危機対応の体制を整備することにより、市民の生命及び財産を守るとともに、都市としての安全性及び安定性の向上に努めるものとする。

2 市民は、緊急時の市民互助が機能するための社会連帯の醸成に努めるものとする。

正直なところ、なぜこの規定が入れられたのか、実は最近になるまで分からなかった。それまで、この文言の真意がイマイチ伝わってこなかったからだ。しかしあの講義で取り上げたときに、偶然ひらめいた。それはいわば天啓のようなものであった。なぜ1997年3月末の制定か、そしてなぜ大阪府の箕面市か。ここで想定する緊急時とはいったい何であったのか。

言うまでもないだろう。1995年1月17日の阪神・淡路大震災である。この震災は、同条例制定の2年前に、まさに箕面市の足元で起こった。このまちは紛れもない被災地であり、他人事であるはずがない。目の前で公行政がほぼ瓦解して機能を喪失してしまったときに、その瓦礫の中からいかに「市民の政府」を立ち上げて作動させていくのか。わが国初の自治基本条例づくりの根幹にある問題意識は、実はこのことだった。

3. 住民と連帯した地域社会の法源

繰り返そう。この条例が制定・施行される2年前には、箕面市の足元で阪神・淡路大震災があり、同市もその被災地として被害があったのだ。それを受けて、この条例は「緊急時における危機対応」として、自分たちの行動の準則が必要不可欠だと考えてつくられたものなのだ。

その意味は15年近くもの間、これまでの平時には誰も分からなかった。しかし東日本大震災から半年あまり経ったいまなら、誰にとってもこの意味が痛いほど分かるのではないだろうか。いわばここには、いま各地で必要不可欠な（はずの）新タイプの自治基本条例の原型がある。

住民と連帯した地域社会の法源として、自治体がこの準則を持っていれば、緊急時に国にお伺いなどする必要はなくなる。そのルールを根拠にして国の法律と対等に対抗し得る。その意味では、非常時対応型の新しい自治基本条例は、今後とてつもなく重要な意味を持つようになるだろう。

東日本大震災以降、自治基本条例の意味は決定的に変わった。これに比べるとニセコなどは、いわば旧タイプの条例の見本なのかもしれない。要するに、平時における「まちの憲法」として神棚に祀る供物である。この点の認識がこれまでは充分とは言えなかったからこそ、旧型条例の多くは神棚に祀られてホコリをかぶったままなのだろう。

4. 鹿沼市自治基本条例を考える会の取り組み

改めて確認しよう。そもそも自治基本条例は、非常時にこそ真価を発揮する。それは危機状況において独自に対処する「市民の政府」の根拠となるべき法的なツールである。非常時に「市民の政府」を作動させるように、いかに新型の自治基本条例を構成・再構成していくか。この種の検討は、たとえばわたしが参加している栃木県鹿沼市の「自治基本条例を考える会」のケースに見られるように、まだ始まったばかりである。

2011年11月9日、考える会は市民による自治基本条例案を鹿沼市長に提出した。同案は全15条からなるもので、比較的シンプルな理念条例だと言えるだろう。ただし、何よりもそこで注目すべきなのは、「緊急時における連携」と題された第8条である。以下に該当する条文案と、考える会による解説とを掲げておこう。

(緊急時における連携)

第8条 市民、市及び議会は、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りません。

2 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ります。

3 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ます。

【解 説】

- 東日本大震災の経験を踏まえ、具体的なことを条例に入れました。
- 条例案の策定にあたり、市民からいただいた意見では、防災や災害時の対応に関することについて、26件の意見がありました。
- 市民が危険な状況に置かれている「いざというとき」のことを述べています。
- 市民は、行政機能が失われた状況も想定しなければいけません。
- 「いざというとき」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は大事です。

☆市民からの意見

- 想定外の災害に対する市民自治のあり方を定める条例が必要。※同様26件

- 災害等「いざというとき」のあり方は、3・11を踏まえて入れるべき。災害時の市民の対応、連携、協力、市の役割。常時の地域コミュニティのあり方など。
→前文に盛り込むとともに、第8条「緊急時における連携」として特出しました。

IV 何をすべきか — 市民と職員のあり方

1. 真のまちづくりと異能な職員

これから、とくに被災した東日本では、ゼロベースでまちづくりをする必要があるだろう。ともすればいままでの「まちづくり」というのは、すでに「まち」は存在していて、それを微調整するという程度の小手先の作業が大半だったように見受けられる。いま求められるのは、既製品の微調整などではなく、ゼロベースからの「まちづくり」である。

しかし多くの被災地ではいま、微調整で済むような「まち」は現存しない状態である。瓦礫を撤去しながら、どのようにして文字どおりの「まち」をつくるのか。本来の意味での「まちづくり」をこれから始めることになるだろう。

そういうときに自治を基盤にしながら、どのように「まち」を復興させていくかということが課題になる。そしてそれは結局のところ、人間とそのネットワークを復興させていくことなのだと思いたい。突き詰めて言えば、自治の基盤である人々の暮らし方（共生）を復興することこそが問われているのだ。

アメリカの政治学者ロバート・パットナムは、新しい政治文化に着目して、それを「社会的資本（social capital）」という言葉で表現した（『哲学する民主主義 — 伝統と改革の市民的構造』2001、『孤独なボウリング — 米国コミュニティの崩壊と再生』2006）。すなわち「人々の信頼、規範、ネットワーク」などによるコミュニティや社会連帯をどのように醸成していくのか、という課題設定である。このことは非常に重要なポイントだと思う。そして、この「規範」を具体化したものこそ、ここまで述べてきた新しいタイプの自治基本条例にほかならないはずである。

ちなみにパットナムが言う「ソーシャル・キャピタル」とは、東日本大震災の直後からひそかに人々が使い始め、いまや静かなブームになった「絆（きずな）」そのものだろう。ちなみに今年、わたしの本務校である東洋大学の学園祭では、白山が「響〜心につたえる僕らの音色」、朝霞が「Sympathy 共感・共鳴・調和」、川越がそのものの「絆」、板倉

が「RESTART 今、私達にできること」と、いずれのテーマもこの視点で設定されていた。

数年前の小泉構造改革による人減らしのため、自治体職員は不眠不況でも不十分な対応にならざるを得ない。被災地では長も職員も多くの方々が殉職されており、公務はいわば命がけの天職になっている。それに対しては、より多様なスタイルの公務員を増員することこそが、復興の真の課題になるだろう。

そのためにも、従来のガチガチに固まった単一スタイルのお堅い(?)公務員ではなく、もっと多様なスタイルの異能な(!)公務員が活躍することが大切だろう。そうした開かれた公共空間をできるだけ広く作りだしておくことが必要である。財政難の中での人件費コストとの調整をしながらも、なお可能な限りいろいろな能力や才能を自治体の中に結集して、地域のプロ集団やシンクタンクとしての自治体を形成していくことが欠かせないと思われる。

このところ野菜や牛肉などの食品に対する風評被害が目にあまる。そればかりでなく、公務員に対するある種の風評被害も気になるところだ。これを払拭するには、どれだけ住民と信頼関係をつくっていけるかだろうと思う。自治体は住民にとって最後の拠り所であり、とくに災害時には住民は自治体に強く依存せざるを得ない。

心理学には「補償行為」という概念がある。たとえば好きな女子をいじめる男子生徒とか、嫁いびりをする姑などの心的傾向に似た症例だと言えるだろう。ある事柄について劣等感を持っているときに、他の事柄において優位に立つことによってその劣等感を補おうとするものだ。劣勢に立たされた場合に、自己を防衛するための心的な機制(メカニズム)の一種と言える。

要するに、心理的な依存が強ければ強いほど、頼るべき相手方を逆に「こいつはダメなやつだ」などと卑下するわけだ。そうした真逆の反応によって、劣等感に落ち込みがちな自分の心のバランスをとろうとする行動があるという。被災地などで日夜懸命に活動している自治体職員がいまなお悪口を言われているというのは、むしろ住民から頼られているという隠れた一面があるからなのだろう。

2. 歴史の節目での自治体職員の役割

そのような心理状態にある住民から信頼を勝ち得てどう連帯していくか。このことが、これからの自治体職員の運動の課題のひとつでなければならぬと思われる。自治体職員は、国との連携などよりも、むしろ地域住民との連帯こそが災害時における一番

の備えとして必要だと考える。それをこれからの存立の基盤にすべきだと信じたい。そうした信頼によって連帯関係を築いていくべき住民との契約文書が、新しい自治基本条例になるはずである。

福沢諭吉は『文明論之概略』という著書の中で、「都（すべ）て世の政府は、ただ便利のために設けたるものなり。」と断言している。この言葉は、いま聞くと別に何ということもない当たり前のフレーズだと受け止められるかもしれない。だが、このことを福沢が記した時代は自由民権運動の真最中であり、板垣退助などが「国会を開設しろ」と主張しただけで命をねらわれるような激動の時代であった。

そうした難しい時代にこのような文章を書いたわけだ。そもそも政府とは、政府関係者のために設置された互助組織なのではない。行政も同じであり、自治体は自治体職員のためにあるのではない。中央も地方も、この世の中にあるすべての政府は、ただ市民の「便利」のためにつくられているのだと福沢は断じている。

この言葉を福沢が述べたときは、歴史の関節が1回目にボキッと外れて、これからどうしようかという真最中であった。いま、日本の近現代史では、3回目の歴史の関節が外れている危機の時代である。わたしたちがこの危機を乗り切っていくために、欠かせないツールは何よりも自治体なのだと思じる。その自治体がどのようにして市民の便利のための装置につくり直されるのか。このことは皆さんの日々の活動と努力にかかっているはずだ。健闘を祈ってエールをおくりたい。

要点をまとめて結びとする。東日本大震災以降、自治基本条例の意義は決定的に変わった。危機状態における自治体の独自行動の準則であり、そのための法源なのである。さらにこれからの市民の意識は、公務員に対する依存と卑下から、評価と信頼に変わるべきである。そうした市民と自治体職員とが協働・連帯して、国の集権・画一行政に対抗することが必要である。そのための根拠となる協約文書が、これからの新しいタイプの自治基本条例なのである。

（ぬまた りょう 東洋大学法学部教授）

<附録> 鹿沼市自治基本条例（案）

目 次

前 文

第1章 総則（第1条—第4条）

第2章 市民自治及び協働（第5条—第9条）

第3章 市政及び議会（第10条—第12条）

第4章 情報の共有（第13条）

第5章 住民投票（第14条）

第6章 条例の見直し（第15条）

附 則

私たちは、緑豊かな山林と清流に囲まれ、永く深い伝統文化を継承してきました。

これからも、人情味あふれる市民性を大切に、地域を守る心を育て、互いの「きずな」を深めながら、子どもや高齢者を始め、みんなが「鹿沼に住んで良かった」と思えるまちを目指していきます。

少子高齢化及び人口減少の時代を迎え、地域のことは地域で行うことが求められる中で、本市に合った行政運営の仕組みを築いていく重要性が増しています。

市民は、自分たちのまちのことは自分たちで決めて実行する「市民自治」を基本として、市及び議会と連携し、それぞれの役割及び責任を担い、協働のまちづくりを進めていきます。

市民が自分たちで地域を守ることは、災害の発生時等、いざというときに、互いを助け合い、支え合う大きな力になります。

私たちは、ここに、「まちづくりについてのみんなの約束」として、まちづくりの原則及び仕組みを定めた条例を制定し、明るい未来に向け、自治のまち鹿沼をつくっていきます。

第1章 総 則

（目的）

第1条 この条例は、自治の基本理念を明らかにするとともに、まちづくりに関する基本的事項を定めることにより、市民一人一人の幸せの実現並びに市民自治及び協働によるまちづくりの推進を図ることを目的とします。

（この条例の位置付け）

第2条 この条例は、まちづくりに関する基本的事項を定めるものであり、まちづくりに関する最高規範と位置付けます。

2 市民、市及び議会は、この条例の趣旨を最大限に尊重しなければなりません。

3 市及び議会は、他の条例、規則その他の規程を制定し、又は改廃する場合は、この条例との整合性を図ります。

（定義）

第3条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところにより

ます。

- (1) 市民 本市に居住している者及び本市に通勤し、又は通学している者並びに市内に事務所又は事業所を有する法人その他の団体をいいます。
- (2) 市 市長（水道事業管理者の権限を行う市長を含みます。）、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会及び消防長をいいます。
- (3) 市民自治 市民が自らできることは自らが決めて実行し、及びその責任を持つことをいいます。
- (4) 協働 市民、市及び議会がそれぞれの立場を理解し、並びに役割及び責任を分担し、共通の目的のために連携し、及び協力して活動することをいいます。
- (5) まちづくり 市民が安心して暮らせるまち及び幸せを実感できるまちをつくることをいいます。
- (6) 地域コミュニティ 地域住民の相互の連帯意識による人と人とのつながりをいいます。
- (7) 子ども 18歳未満の市民をいいます。

（基本理念）

第4条 この条例は、市民が市民主権の立場から、まちづくりの主体として市民自治を行うことを基本とします。

- 2 この条例は、市民、市及び議会が協働によるまちづくりを推進することを基本とします。
- 3 この条例は、市及び議会が市民自治及び協働によるまちづくりを尊重し、市民とともに歩む市政運営及び議会活動を推進することを基本とします。

第2章 市民自治及び協働

（市民の役割）

第5条 市民は、市民自治及び協働によるまちづくりを推進するために、自己研さんに努めます。

- 2 市民は、まちづくりの役割を担う人づくりに努めます。
- 3 市民は、市の各種計画の策定及び事業の実施、評価等に積極的に参画することに努めます。

（市民自治）

第6条 市民は、市民同士の連携を深めるとともに、地域コミュニティを大切にして、市民自治を行うものとします。

- 2 市民は、地域コミュニティの中心及び協働の場として、自治会等の地域活動団体に参画し、及び協力するものとします。
- 3 市は、市民の地域活動を推進するとともに、自治会等の地域活動団体を守り育てるものとします。

（協働によるまちづくり）

第7条 市民は、誰もが住んでよかったと思えるような地域社会の実現に向けて、地域全体の

様々な課題を協働して解決していくことに努めます。

- 2 市は、市民、市及び議会が相互に連携し、及び協力することができる仕組みづくり及び環境づくりを積極的に推進します。

(緊急時における連携)

第8条 市民、市及び議会は、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りません。

- 2 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ります。
- 3 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ます。

(子どもの参加)

第9条 市民、市及び議会は、子どもたちを、次世代を担う大切な宝として育てるとともに、地域コミュニティの一員としてまちづくりへの参加の機会をつくり、子どもの意見をまちづくりに反映させます。

第3章 市政及び議会

(市の役割)

第10条 市は、基本理念に基づき、市民自治及び協働によるまちづくりを推進するとともに、効率的かつ効果的な市政運営を行うものとします。

- 2 市長は、広く市民の意見を聴き、その意見を基に自らの市政運営に臨む方針を明確に示すものとします。
- 3 職員は、市の役割及び責任を理解し、かつ、市民の視点に立って職務を遂行するものとします。
- 4 職員は、自らも地域コミュニティの一員であることを認識し、積極的に地域活動に協力するものとします。

(市政運営)

第11条 市は、市政運営に当たっては、市民の公平性及び公正性を確保します。

- 2 市は、市民が市政運営に参画できる仕組みづくりに努めます。
- 3 市は、本市における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想及びこれに基づく基本計画並びに各分野の個別計画を策定する場合は、基本理念に基づき、広く市民の参加を得るものとします。
- 4 市は、行政処分、行政指導及び届出に関する手続を簡潔かつ適正に行います。
- 5 市は、事業の評価を行う場合は、市民参加を得るものとし、その結果を公表します。

(議会の役割)

第12条 議会は、選挙によって市民の信託を受けた意思決定機関として、基本理念を尊重するとともに、鹿沼市議会基本条例（平成23年鹿沼市条例第23号）に基づいて議会運営を行うものとします。

- 2 議会は、常に市民の声を反映した政策の提言及び立案を行うものとします。
- 3 議会は、適正な市政運営の監視を行うものとします。

- 4 議会は、説明責任及び情報提供の徹底を図り、市民参加の機会の確保及び仕組みづくりに努めます。

第4章 情報の共有

第13条 市民は、市政運営及び議会活動に関する情報を知る権利を有するとともに、自らその情報を得ることに努めます。

- 2 市民、市及び議会は、まちづくりに必要な情報を共有することができます。
- 3 市及び議会は、前項の規定による情報の共有を達成するため、市民に対して必要な情報を積極的に提供しなければなりません。この場合において、市及び議会は、分かりやすい説明をするものとします。
- 4 市民は、第2項の規定による情報の共有を達成するため、個人情報の保護に配慮して、必要な情報の提供に努めます。

第5章 住民投票

第14条 選挙権を有する住民（市議会議員及び市長の選挙権を有する者をいいます。）は、市民生活にとって重大な影響を及ぼすと考えられる事項に関し、法の定めるところにより、その代表者から市長に対し、住民投票を求める条例の制定を請求することができます。

- 2 市民、市及び議会は、住民投票が行われた場合は、その結果を尊重します。
- 3 住民投票の実施に関して必要な事項は、別に条例で定めるものとします。

第6章 条例の見直し

第15条 市は、社会状況の変化等を踏まえ、必要に応じて、この条例の見直しを行います。

附 則

この条例は、平成 年 月 日から施行する。

(作成・鹿沼市自治基本条例を考える会)