

熊本市自治基本条例（案）について

熊本市自治基本条例検討委員会委員林勝美案

林 勝 美

第1 自治基本条例制定の必要性

1 地方行政システムの变化をめぐる今日的情況

「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（以下「地方分権一括法」という。）は、平成一年七月一六日に公布され、翌年の平成二年四月から改正法律の大部分は施行されたところでもあります。

この地方分権一括法は、法案本文だけでも、一、二二九頁と膨大であり改正法律の数も、四七五本という膨大なものであります。この地方分権一括法により、地方自治は、新時代を迎えることになったものであります。

いわゆる、機関委任事務の廃止、国と地方の役割分担の明文化（分権基本原則等）、国地方係争処理委員会の創設等の大改正であります。

実務の面から見ても、機関委任事務の廃止に伴い、行政権限の拡大が図られ条例の制定範囲が確実に広がり、また、議会の権限が飛躍的に拡大したことは参考資料等からも明らかであります。

特に、条例制定の制約の要因とされてきました、旧自治法二条三項の「法律の定めるところにより、…地域等に関し制限を設けること。」（旧自治法三項一八号）、「法律の定めるところにより、…動産及び不動産を使用又は取用すること。」（旧自治法三項一九号）等の規定も廃止されたこと等から、各自治体においても、条例により土地利用がらみの規制等に積極的な制定例が見られるところであります。

さらに、平成一八年法律第五三号として公布された「地

方自治法の一部を改正する法律」(平成一八年六月七日公布)により、地方自治体の自主性・自律性の拡大を図るための措置、議会制度の充実を図るための措置等が規定・整備されました。

いずれにしても、国と自治体の関係は、上下主従の関係の象徴であった「通達・行政実例中心、準則条例主義の地方自治」から、「対等・協力関係」の新しい関係に転換したことに伴い、今後自治体は、自主法令解釈による行政の執行、議会においては自治立法活動の充実・活発化がこれまで以上に求められてきます。

すなわち、不十分な三位一体改革後における厳しい財源と定数削減の中、これまで以上に、行政と議会と市民が協働・協治で自治体の運営を図っていかなければならない時代を迎えたということになります。

このような中で、熊本市としては、行政と議会と市民が協働・協治で自治体の運営を図って行くための基本的な原則やルール、市民と行政、議会の役割と責務等を明確に定める必要があります。すなわち、熊本市自治基本条例の制定が必要不可欠な状況が顕在化しているということなのであります。

2 自治基本条例制定の必要性の背景

その背景については、いろいろな議論されているところです

が、

(1) 地方分権(復権)の進展——条例制定権の拡大から個別条例を束ねる基幹条例の必要性が高くなったこと。

自らの判断と責任において自治体の運営(行政、議会、市民の3者の協働による。)を図るためには、総合・基幹的な条例の制定が求められてきたということ。

(2) 社会環境の変化——NPO等非営利法人の活動の活発化が進んだこと。官が公共サービスを独占する時代ではないという環境の変化

(3) 住民意識の変化——積極的な市民参加・参画意識の向上が進んだこと。行政の情報公開による行政情報の共有化、行政情報に対するアクセスの権利化によって、積極的な市民参加・参画意識の変化が身受けられてきたこと。

少子高齢化社会の登場等を意識した自らのまちは、地域の住民自らが創っていくという地域協働意識の変化が見受けられてきたこと。

等々が挙げられるかと思います。

筆者としては、近時自治基本条例制定の必要性が高まった要因としては、議会の権限の拡大、住民意識の変化等とともに、条例制定権の拡大から個別条例を束ねる基幹条例の必要性が高まったことが大きいものと考えております。

そこで、以下この面に少し光を当てて管見してみたいと思います。

第2 機関委任事務廃止後の条例制定権の拡大

1 機関委任事務廃止後は、機関委任事務が、自治事務と法定受託事務に分類され、法定受託事務も含めて自治体の事務とされたことから、自治体の条例制定権の範囲が拡大したことは、明らかであります。

現実の行政実務上では、国からの通達が廃止になり、また、行政実例による事実上の縛りもなくなり、準則条例の事実上の廃止ということから、必然的に自治体の自主解釈権の拡大につながっていった訳ですが、条例制定権とも密接不可分である次の条文が、分権基本原則を定めたものとして極めて重要であります。

(1) 役割分担の原則 地方公共団体の役割と国・地方公共

団体の役割についての分担原則、地方公共団体への自主性・自立性の発揮への配慮（法第一条の二）

(2) 立法原則 法令の規定は地方自治の本旨に基づいて、かつ、役割分担を踏まえたものでなければならない（法第二条一項）

(3) 法令解釈運用原則 法令の規定は地方自治の本旨に基づいて、かつ、役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用しなければならない（法第二条二項）

(4) 自治事務処理に対する配慮原則 国は、地域の特性に応じた事務処理ができるよう特に配慮しなければならない（法第二条三項）

2 分権基本原則の法的位置づけ

このような、(1)～(4)までの原則がなぜ、重要かといえば、(2)の立法原則及び(4)の自治事務処理に対する配慮原則は、(1)の役割分担に関する基本規定とともに、一体として解釈されるべきものであるから、これらの分権基本原則は、国及び地方公共団体にとつての、
① 行為規範となり、
② 係争・紛争解決手続きにおける基準となり、
③ 裁判規範として、

機能すべきものとなり得るからであります（成田頼明「改正地方自治法の争点をめぐって」自治研究七五巻九号六頁、

磯部力「国と自治体の新たな役割分担の原則」西尾勝編著『地方分権と地方自治』八八頁、ぎょうせい、平成一〇年発行、鈴木庸夫「地方公共団体の役割及び事務」ジュリス・ト増刊『あたらしい地方自治・地方分権』六三頁、有斐閣、平成一二年発行。

このようなことから、分権基本原則は単なる「指針」や訓示規定にとらえるべきではないと私は考えております。

このことについては、上智大学の北村喜宣教授が、次のように述べております。すなわち、上述の分権基本原則と憲法九二条、憲法九四条に関して、「立法府において、憲法原則を具体的に確認したものが、この分権基本原則（新自治法一条の二、二条一項、一二項、一三項）といえよう。それは、実質的に言えば、憲法九二条の内容なのであって個別法令も拘束することになる。憲法九四条の『法律の範囲内で条例を制定することができる』という規定中の『法律』には、こうした諸原則が含まれているというべきであつて、憲法九四条と整合的に解釈されるべきである。」（北村喜宣「新地方自治法施行後の条例論・試論（上）」自治研究第七六卷八号五二頁、平成一二年）と、述べております。

さらに、上述の分権基本原則の条文の中に（一一項、一二項）、「地方自治の本旨に基づき」、また、「地方自治の本旨に基づいて」と新に規定されたこともまた、重要であります。

ます。

立教大学（当時都立大学）の磯部力教授も、「これらのうち、特に『立法原則』とされるものは、単に国の行政レベルの解釈運用や特別配慮を要求する規定とは異なり、形式的には法律規範に過ぎないとし、将来の立法を拘束する効果を持つことが期待されていることは明らかである。」との考えを述べております。そして、それ自身が「地方自治の本旨」の具体的中味そのものを構成するに至ると考えたいと主張しております（磯部力「行政法の解釈と憲法理論」『公法研究』二〇〇四年六六号八九頁参照）。

3 国の行政権と地方行政執行権の関係について（条例制定権とも関係してくる）

次の実線の枠内の政府見解が重要です。

すなわち、平成八年二月六日・衆議院予算委員会において、菅 直人衆議院議員の質問に対する大森 政輔 内閣法制局長官 答弁がこれであります。

要点だけお答えいたしますが、現行日本国憲法は、第八章におきまして地方自治の原則を明文で認めております。そして九四条は、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有する」とこのように明文で規定しているわけでございますので、地方公共団体の行政執行権は憲法上保障されておる。

したがいまして、憲法六五条の「行政権は、内閣に属する」というその意味は、行政権は原則として内閣に属するんだ。逆に言いますと、地方公共団体に属する地方行政執行権を除いた意味における行政の主体は、最高行政機関としては内閣である、それが三権分立の一翼を担うんだという意味に解されておりませう。

（傍線は筆者）

（第一三九回国会衆議院予算委員会議録一号）

この政府見解としての、内閣法制局長官の答弁の意味することは、自治体の条例制定権が、憲法第四一条（国会は国の唯一の立法機関）の例外として認められるものであるとの考えに立つものではなく、憲法から直接導き出されるものであることを鮮明に示したものとして、極めて重要な意味を有していると理解すべきであります。

4 政府の地方分権改革推進委員会「中間的まとめ」（平成一九年二月二六日）

条例による法令の上書き権について打ち出していることは、条例制定権の拡大という点から、極めて重要なことでもあります。

この点について、前記北村喜宣教授は、「ここでいう『条例による補正の許容』が、『上書き』を意味するとされている。」（北村喜宣「条例による上書き」自治体法務研究

二〇〇九・夏・三三頁参照。）と述べ、「個々の自治体は、……分権推進的解釈によって、あるべき法環境を先取的に実現するように努力すべきである。」（前掲、北村・自治体法務研究・三八頁参照。）と自治体の姿勢について述べています。

いずれにしましても、今後はこれまで以上に条例制定権の拡大につながるようになるかと思えます。

第3 自治基本条例制定の効果について

1 自治体の基本理念の明示等を通して、自治体における自治運営の仕組みが分かりやすく示されます。目指すべき行政のあり方や、地域社会の姿の明確化が可能となります。

2 自治体が、行政を運営する上での総合的な指針となります。特に、自治基本条例には基幹的な制度・仕組みが具体的に示されますから、これにより、市民も、議会の議員も、市長を含む職員もこれらの制度・仕組みを共有することになる訳ですから、求心力のある市政運営を展開できるといふこととなります。

3 他の条例を定める際の指針となり、自治体の行政運営の根拠が明確になります。

自治基本条例と個別条例の関係が明確化され、制度的安定性につながります。

4 住民の参画や、協働等の方法が明示され、より一層の自

治意識の高揚を望むことができます。また、住民参加等の手続的保障がなされ、住民の行政への積極的、主体的な参画・協働が可能となります。

第4 自治基本条例の内容について

1 すでに、廃案になってはいますが、私としては、市長提案の「旧熊本市自治基本条例(案)」の中心にすえられた「参画及び協働によるまちづくり条例」から脱却し、地方政府の統治としての自治基本条例として構成し、その後に盛り込むべき新しい、制度・仕組みがあればこれを検討していくべきと考えております。

2 市長提案の旧条例案の条文の中には、より明確にしておく必要のある制度・仕組みもあると思いますので、自治の充実・拡大に資する方向で検討をする必要があるかと思えます。

3 政令指定都市が確実となった熊本市としては、後発都市として特色のある自治基本条例の制定を目指すべきかと思えますが、すでに制定された各市の自治基本条例の内容と比較しつつ、検討をしていくことでよろしいかと考えます。

なお、政令指定都市である「川崎市自治基本条例」の内容の検討につきましては、東京大学 金井 利之教授がすでに発表しております(金井利之「自治基本条例(上)」

『自治フォーラム』二〇〇六年NO五六〇・四七頁、「自治

基本条例(下)」『自治フォーラム』二〇〇六年NO五六一・三八頁)。

この金井教授の論稿は、本市の自治基本条例作成に当たっても、参考になると考えます。

第5 自治基本条例の内容の具体的検討について

自治基本条例の検討内容につきましては、配付済みの参考資料のとおり、「条例案の策定を目指すべき」との内容で、市議会の特別委員会及び平成一九年第一回定例会議において審議がなされ、「よりよい条例の策定」という方向性は固まっており、本検討委員会では統治としての自治基本条例の策定について検討をすることになると考えます。

第6 自治基本条例の位置づけ

憲法第九三条は、「議事機関として議會を設置する。」と規定して、代表民主制を原則的には採用しています。

しかしながら、近時の憲法学説は、住民投票の事例を契機にして、憲法論としても、直接民主制や住民自治(憲法第九二条)を重視する考えが有力に主張されてきております(『注解法律学全集 4 憲法IV』(「九三条解説・中村睦男執筆担当」・青林書院・二〇〇四年)二六二頁以下参照)。

すなわち、

第一 憲法第八章が住民自治を核とする地方自治を保障して

おり、内閣に属する国の「行政権」（憲法第六五条）には、地方行政執行権が含まれていないこと（平成八年一月六日付、衆議院予算委員会における大森内閣法制局長官答弁）。

第二 憲法九五条の地方自治特別法が、議会の議決ではなく住民投票による意思決定を求めているのは、憲法は自治体の意思決定が必ず議会によって、表明されなければならないとはしていないこと。

第三 国の立法は、憲法第四一条で国会が「唯一の立法機関」とされて、立法を独占しているのに対して、自治体にあつては、議会は「議事機関」とされていること。

第四 地方自治法第九四条には、「議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる。」と規定され、これは有権者による町村総会という直接民主制の機関を置くことができることされており、総務省事務次官であつた松本英昭著の注釈書でも、「町村総会は、それ自体が当該町村の議事機関であり、とりもなおさず、憲法にいうところの議会に他ならないと解して差しつかえない。」（松本英昭『新版逐条地方自治法 第四次改訂版』（学陽書房、平成一九年）三三〇頁参照。）と述べられています。これは、直接民主制が憲法上も地方自治法上も尊重されていることを、実務的にも明確に示したものととして理解できること（註解日本国憲法

下巻（有斐閣、昭和四九年）一三九〇頁～一三九一頁にも、「議会の代わりに議会よりも一層住民の意思を端的に表現しうる町村総会を設けることが、憲法に抵触するものと解すべき理由は毫も見いだせないであろうと考へる。」と記述されています。）。

なお、町村総会の規定は、明治三二年制定の町村制第三一条にすでに規定されていたものです（町村制第五一条で第三一条から第四九条までの町村会の規定が町村総会に適用されると規定されていました。坪谷善四郎『九版増訂 市制町村制註釋』（博文館、明治三二年五月）二二二頁～二三三頁参照。）。

また、現在の条文の文言になつた経緯については『戦後自治史第三卷』（文生書院、一九七七年）一九九頁～二〇〇頁に記述されているように、政府原案は、「特別の事情がある町村においては」との文言を入れて、町村総会を実質上擧り去らうとの意図を示したが、総司令部（GHQ）は、この町村総会が非常に民主的であると考へて、「特別の事情の有無にかかわらずこれを設けうるものとするよう要求した」ところ、それでも、内務省はこの総司令部意見を入れずに、政府原案とした。これが、衆議院において現行条文のように修正され、貴族院で反対意見もあつたが、結果として衆議院修正どおり可決され現行法の地方自治法第九四

条及び第五條の二箇条として成立したものです。

町村総会が設置された実例は、旧制度の下で、神奈川県足柄下郡芦之湯村があり、現行法下では、東京都八丈支庁管内宇津木村がありました。今日は設置されていません（『註釈地方自治法（全訂）』1（加除式、第一法規）一四四二頁参照）。しかしながら、今後は、高度経済成長からバブル経済を経て、少子高齢化という成熟社会を迎えた現在、住民自治を基礎とする憲法上の議会として保障されている、この町村総会が大きいくクローズアップされてくるものと考えます。

このように、国会とは仕組みが異なり、地方自治体の場合は、憲法上も、地方自治法上も、住民自治を基本にしていること、すなわち、換言すれば自治体の議会は、議決機関ではなく「議事機関」であって、町村総会において、条例制定もでき、また、予算等の議決もできるものであることから、あくまでも住民が主権者であり、かつ、主人公であることが、憲法及び地方自治法の体系の中に組み込まれているということが理解できるかと思えます。

このことは、平松弘光教授が述べているように、「地方自治の本旨の下では自治法は直接民主制こそ本則で間接民主制は便宜のためあるいは弊害予防のためなどに採られた補完的存在であるという原理の上で立法されたものであるというように視点を逆転させなければならない。」（自治立法研究会編『分権時代

の市民立法』公人社、二〇〇五年、二六頁～二七頁参照。）と考えるべきであり、筆者も平松教授の見解に賛意を表するものであります。

第7 自治基本条例の内容

この自治基本条例の内容で重要なことは、主権者である住民が、主権者として自治体の運営に、参画・協働する仕組みの構築が必要であるということです。この仕組みを具体的に形作るのが、最高規範としての自治基本条例なのであります。

行政と住民の協働の推進の必要性については、第二七次地方制度調査会の答申においても、「行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となつて地域の潜在力を十分に発揮する仕組みをつくっていくことも、これからの基礎自治体に求められる重要な機能のひとつである。」と述べて、住民との協働の推進の必要性を答申していることを重視すべきかと思えます（大森彌『変化に挑戦する自治体』（第一法規、二〇〇八年四月発行）一七一―一七二頁参照）。なお、総務省自治行政局地域振興課『住民等と行政との協働』に関する調査（最終報告）（平成一七年）三頁以下、神奈川県「NPO等との協働推進指針」（平成一六年）二頁以下参照）。

ところで、自治基本条例制定の必要性につきましては、二〇〇七年（平成一九年）十一月一日付けで、私が、本検討委員会に提出した「熊本市自治基本条例について——自治基本条例制

定の必要性を中心として——」を参照願います。なお、本稿と主張の相違点がある場合は、本稿が筆者の見解であります。

このような基本的考えのもとに、他の自治体においても、二〇〇八年（平成二〇年）四月一日に施行された、「上越市自治基本条例」（平成二〇年三月二十八日上越市条例第三号）に代表されるように、住民の権利として「協働をする権利」の創設（上越市条例第五条第二項第三号）等、新たな権利を規定する自治体が増えています。

新たな権利としての「協働をする権利」の創設といえ、
「平塚市自治基本条例」（平成一八年一〇月一日平塚市条例第三二号）第九条第二項第三号に、市民の権利として「協働をする権利」が規定されており、また、「米原市自治基本条例」（平成一八年九月一日施行）第一六条第二項にも、「協働の権利」として新たな権利として規定されているのが認められます。

熊本市自治基本条例案についても、住民から、市に対し、「協働を請求する権利」（以下「協働請求権」という。）及び市から、住民に対し、協働を求めることに対して、承諾・拒否することが出来る権利（以下「協働諾否権」という。）の創設を求める提言を、私は、平成二〇年四月二一日に、熊本市自治基本条例検討委員会委員として、委員会にいたしたところであります。

この、協働請求権及び協働諾否権の創設については、協働の定義、内容に争いがあることから、異論があるかと思えます。

しかしながら、「公共性の空間は決して『官』の独占物ではない。……広く社会全体が機能を分担していくとの価値観の転換が求められる」（行政改革会議最終報告書・一九九七年（平成九年一二月）とされ、また、すでに述べた総務省の最終報告にも協働の定義・実例等について報告されていること、さらに、行政側から協働に名を借りて一定の業務・活動を要請された場合等総合的に考えて、これを拒否できる権利を付与しておくことの必要性を感じて創設したものです。

なお、行政事件訴訟第四条に明文化された「公法上の法律関係に関する確認の訴え」を利用する余地等もあるかと思えますが（山崎潮政府参考人衆議院法務委員会答弁（平成一六年四月二七日）・松本博之『解説改正行政事件訴訟法』（弘文堂・平成一六年）八五頁・八九頁参照。）協働請求及び協働諾否の権利をまず、自治基本条例に位置づけ、適用対象・範囲等は、個別条例で規定すれば良いと考えます。

この外に、熊本市としての特有の権利としては、阿蘇からの地下流水を中心とした豊富な地下水を守るため、地下水を公水と位置づけ、住民等の地下水浄水享受権を自治基本条例で規定することが、日本ばかりではなく世界にメッセージとして発信するためにも必要であると考えております。そこで、この公水としての位置づけと住民等の地下水浄水享受権を自治基本条例に盛り込むことについても、ここで、提言したいと思えます。

このような、新しい権利の創設とともに、自治基本条例でも重要なことは、住民が、議会に対しても、市長に対しても主権者として位置づけられていることを、自治基本条例の規定上明らかにした構成をとる必要があるということです。

すなわち、地方自治体を構成する議会及び市長は、主権者である住民から、信託されていること、そして議会及び市長は、その信託に基づきそれぞれの役割と責務を果たすため、誠実にその執行をしなければならないことを明確に規定しておくということです。規定上、住民が主権者として位置づけられなければならないとする考えは、近時、新しく制定された自治基本条例に見受けられるところであります（多治見市条例第二条、同第三条、同第八条、同第一〇条、川崎市条例第一〇条、同第一三条等）。

本件の条例案でもこのように信託概念を位置づけて規定しております（条例案第八条及び第一四条参照）。

特に、自治基本条例において重視しなければならないことは、主権者である住民の目線に立って、それも、高齢者も含めた多くの住民が理解できるような条文構成でなければならないということです。法令の知識を有する議員や首長の補助機関としての職員の目線で、自治基本条例を条文化してはならないということです。

例えば、住民の権利を定める条文についても、高齢者も含めた住民に、そもそも行政をチェック・監視するためのどのよう

な権利があるのかについて、権利のカタログとして自治基本条例に具体的に規定しておくことが必要かと思えます（金井利之「自治基本条例（上）」月刊自治フォーラム第五六〇号・二〇〇六年三月号（第一法規）五〇―五一頁参照）。

さらに、この自治基本条例が、主権者である住民にとつて、どのような性質の条例かを、条文の当初でその位置づけを明確にしておくことが必要不可欠であります。近時の自治基本条例には、条例の目的、定義の次に条例の最高規範性を規定している例が多く見受けられますが、このように住民に自治基本条例の位置づけを明らかにしておく必要があるかと思えます（川崎市条例、三鷹市条例、札幌市条例、静岡市条例、多摩市条例等参照）。

残念ながら、行政作成の「熊本市自治基本条例素案」（平成二十一年七月一七日現在）は、そのような構成をとっておりません（本資料の末尾掲載の行政案参照）。

改めて、ここで本件自治基本条例案の特色を申し上げるならば、「まちづくり自治基本条例」という従来型から脱却して、「主権者からの信託による地方政府に相応しい自治基本条例」として位置づける必要があると考えております（渋谷秀樹『憲法』有斐閣、二〇〇七年、六八八頁以下）には、「第5編第2章地方政府」として、中央政府と対置して記述しています。

いずれにしても、従来のまちづくり自治基本条例から、統治としての自治基本条例にステージは、移ったということ

あります（北九州市自治基本条例第一七回検討委員会（二〇〇九年四月一九日）の資料（二頁）には、「まちづくりの基本原則を明らかにし、」とあったが、第一八回検討委員会（二〇〇九年五月九日）の当該文言は、「自治の基本理念を明らかにし、」と訂正され、以後「まちづくり」の文言は使用されていません。熊本市での議論が、他都市の自治基本条例の議論をリードしている状況にあることを理解する必要があります。

また、新しく条文として盛り込んだものに、「公的オンブズマンの設置」（条例案第二八条）、「都市内分権」（条例案第五五条）、「常設かつ拘束型住民投票」（条例案第五〇条）等があります。

このうち、公的オンブズマンの設置については、当初明確に条文化されていませんでしたが、行政案である「熊本市自治基本条例素案」になって「公的オンブズマン」（素案第二三条）の設置が明確にされたことは、大きく前進したと考えます。

第8 自治基本条例の審議経過

熊本市自治基本条例は、現在審議継続中ですが、本件のように、「公募市民委員」、「議会議員委員」、「行政委員」及び「学識経験者委員」の四者によって「自治基本条例検討委員会」を設置して条例に盛り込むべき項目と内容を審議した例は、これまで、他の自治体には、見受けられなかった手法といえます。

当初、市長から議会への旧自治基本条例の提案は、平成一七

年三月二日付けであり、市民会議等で条例案の検討が始まったのは、これより以前の平成一六年八月からですから、すでに五年近くの期間が経過しております。この間に先進的な内容の自治基本条例が、多くの自治体で制定されておりますので、広く先進的な自治基本条例の仕組み等も取り入れつつ、政令市への昇格が確実視される熊本市に相応しい自治基本条例を制定することが必要かと思えます。

ところで、本件の自治基本条例案は、検討委員会の審議の場合、当初から対案として提出され、議論の対象となり、本件条例案の内容が、行政案に多く採用されています。

このように、検討委員会作成の条例案の全文が、章立てを含めて、検討委員会の審議の内容となって議論されたことは、管見する範囲では前例がないようなので、極めて意義深いと考えます。

最後に、この条例案は、熊本市自治基本条例検討委員会会長あて提出した提言等を基礎にして作成しております。また、条文の説明については、これまでに、検討委員会に提出した文書等を基にして作成しております。

なお、条例案の条文は、公募委員である西村文雅検討委員会委員（旧熊本市自治基本条例市民会議素案起草委員長）の多大な協力を得て作成し、検討委員会の最終報告書である「熊本市自治基本条例に関する検討について（報告）」（平成二二年三月）に、「②林委員、西村委員提出条例案」（報告書六三頁〜七九頁）

料 として収録されています。

資 章立て

【前文】

第一章 総 則

(目的)

第一条 (住民主権)

第二条 (定義)

第三条 (最高規範性)

第四条 第二章 自治の基本理念及び自治運営の基本原則

(自治の基本理念)

第五条 (自治運営の基本原則)

第三章 自治運営を担う主体の役割と責務

第一節 住民の権利と責務
(住民の権利及び責務)

第七条

第二節 議会の設置と役割

(議会の設置)

第八条

(市議会の権限等)

第九条

(市議会の責務)

第一〇条

(市議会の会議)

第一一条

(市議会への住民参加)

第十二条

(市議会議員の責務)

第十三条

第三節 市長及び執行機関の設置と役割

第一款 市長及び執行機関

(市長及び執行機関の設置)

第十四条

(市長の権限)

第十五条

(市長の責務)

第十六条

(執行機関の連携及び協力)

第十七条

熊本市自治基本条例（案）について

- (参 与等)
- 第一八条
(補助機関である職員の責務)
- 第一九条
第二款 行政運営の基本原則
- 第二〇条
(行政運営の基本原則)
- 第二一条
(総合計画)
- 第二一条
(健全で透明な財政運営)
- 第二二条
(自治体法務)
- 第二三条
(行政評価)
- 第二四条
(行政改革)
- 第二五条
(総合的な行政サービス)
- 第二六条
(要望、苦情等への対応)
- 第二七条
(公的オンブズマンの設置)
- 第二八条
- (行政手続き)
- 第二九条
(出資団体等)
- 第三〇条
(監 査)
- 第三一条
(外部監査)
- 第三二条
(公益通報)
- 第三三条
(災害に対する対応)
- 第三四条
- 第四章 自治運営の基本原則に基づく制度等
- 第一節 情報共有と説明・応答責任による自治運営
- 第三五条
(情報を取得する権利)
- 第三六条
(情報公開・共有の原則)
- 第三六条
(行政の意思決定過程の情報の共有)
- 第三七条
(情報公開制度の確立)
- 第三八条
(市の情報の収集及び管理)

第三九条

(個人情報保護の保護)

第四〇条

(説明及び応答責任)

第四一条

第二節 参画による自治運営

(参画推進の原則)

第四二条

(住民参画制度の確立)

第四三条

(市政への男女参画の推進)

第四四条

(青少年、子どもの市政への参画の推進)

第四五条

(住民の学習に対する支援)

第四六条

(意見及び提案制度)

第四七条

(パブリックコメント)

第四八条

(審議会・市民会議)

第四九条

(住民投票)

第五〇条

第三節 協働による自治運営

(協働の推進の基本原則)

第五一条

(協働推進評価委員会の設置)

第五二条

第四節 住民自治による地域自治の運営

第一款 地域における住民の自治活動の推進

(地域における住民と諸団体との自治活動の原則)

第五三条

(学校と地域との連携)

第五四条

第二款 都市内分権

(合併特例区)

第五五条

第五節 自治推進委員会の設置

(自治推進委員会の設置)

第五六条

第五章 国、県及び他の自治体等との政府関係

(国及び県等との政府間関係)

第五七条

(他の地方公共団体等との連携)

第五八条

〔国際関係〕

第五九条

第六章 条例の制定及び見直し

（条例の制定及び見直し）

第六〇条

附則

熊本市自治基本条例案・林案の提出

〔前文〕

自治の基本理念と自治運営の基本原則を定めた熊本市自治基本条例を制定する。

住民の信託に基づき、市議会及び市行政の運営。

国、熊本県と対等な立場で相互協力をする関係。

地方自治の本旨に基づき、市議会及び市行政の運営。

自治基本条例の最高規範性の宣言。

〔前文の説明〕

前文については、これまで検討委員会の審議の対象に一切なっておりません。今後審議の対象にすることによって中断されてお

りません。ところが、別添の行政素案の前文に「また、市議会及び市の執行機関は、公共の福祉を踏まえながら、」（傍線は筆者）という文

言が、審議もなされずに前文に加えられてしまったということですが。この公共の福祉の文言は、議員選出委員である落水清弘委員が「公共の福祉」という日本語を是非とも「基本理念」でも「前文」でも結構ですので、自治基本条例のどこかに謳い込んでもらいたいと思います。」（平成二〇年二月二四日、第一三回検討委員会会議録概要三三頁参照。）との発言が基礎になっているものと考えます。

この「公共の福祉」概念は、「人権制約の正当化根拠とはなりうるが、正当化理由とはならないということである。」（青柳幸一「人権と公共の福祉」『憲法の争点』（有斐閣、平成二〇年二月発行）六九頁（左欄下から一六行目以下）参照。）と、青柳幸一筑波大学教授が述べていますように、基本的人権の制約概念として用いられる事実は、周知のことと思います。

そこで、「公共の福祉を踏まえながら」の記載は、住民の福祉の増進を図ることを基本とする地方公共団体の役割（地方自治法第一条の二第一項参照。）に合わないことから、削除すべきであると考えます。そもそも検討委員会の審議の対象に一度もなっていない前文を行政案として提示することは越権でありましょう。

第一章 総則

（目的）

第一条 この条例は、熊本市における自治の基本理念と自治運営の基本原則を明らかにし、住民の信託に基づき市議会及び

市長その他の執行機関等の役割と責務等を明らかにするとともに、住民自治による情報の共有と住民参画・協働の市政運営に務め、日本国憲法に規定する地方自治の本旨に基づく自治を推進し、もって個性豊かで活力に満ちた持続可能な循環型地域社会の実現を図ることを目的とします。

(住民主権)

第二条 住民は、熊本市の自治の主権者として、選挙により住民の代表者である議会の議員及び市の代表者である市長を定め、その職を信託します。

(定義)

第三条 この条例において、次の各号に掲げる用語の定義は、次のとおりとします。

- (1) 自治 住民が、地方公共団体である熊本市を、自ら治めることをいいます。
- (2) 住民 地方公共団体である熊本市の区域内（以下「市内」という。）に居住する地方自治法（昭和二十二年法律第六七号。以下「自治法」という。）第一〇条に規定する住民から法人を除いた自然人をいいます。
- (3) 通勤・通学者 市内に通勤し若しくは通学する者を含みます。
- (4) 事業者等 市内で事業を営み又は活動を行う個人若しくは法人その他の団体をいいます。
- (5) 市政 市における市議会、市長及び市の執行機

関の政策及び活動のすべてをいいます。

- (6) 市長等 市長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、公営企業管理者及び消防長をいいます。

- (7) 参画 市政に関する課題の設定、施策の立案・計画、検討、決定から実施及び評価、見直しまでの行政過程に主体的に住民が参画することをいいます。

- (8) 協働 住民、通勤・通学者、事業者等、市議会及び市長等は、それぞれが対等な立場で役割と責任を担い、協力し、公共的目的を果たすことをいいます。

- (9) 地域づくり 良好な環境及び福祉の住みよい地域づくりを目指して行う市、住民、通勤・通学者及び事業者等を行う地域における活動をいいます。

- (10) 出資団体等 次に、該当するものを出資団体等といえます。

- ア 市が出資している団体
- イ 市が補助金、奨励金、助成金、貸付金、損失補償、利子補給その他の財政的援助を与えている団体
- ウ 市が事務事業の委託及び自治法第二四四条の二第三項の規定に基づき公の施設の管理を行わせている団体
- エ 市の職員を派遣している団体

(最高規範性)

第四条 この条例は、熊本市における自治の基本を定める最高規範であり、他の条例、規則等の制定改廃、解釈及び運用に当たっては、この条例に定める事項を最大限尊重し、整合性を図らなければなりません。各計画の策定、見直し及び運用においても同様とします。

2 この条例を有効あるものとするためには、本条例の各条文に定める個別手続き条例の制定が不可欠であるから、早急に制定するものとします。

3 住民、市議会及び市長等は、この条例を尊重し、熊本市の住民自治の推進及び団体自治の確立に努めます。

〔条文の説明〕

最高規範性に関する説明については、すでに、林委員名で検討委員会長あて提出しているので、その文書の内容を以下に記載します。

熊本市自治基本条例案に最高規範性の条文を規定する必要性について

第1 自治基本条例の最高規範性の意味

1 自治基本条例は、その自治体の地方自治のあり方について規定し、かつ、その自治体における自治体法の体系の頂点に

「自治体の憲法」として位置づけられる条例であります。

2 自治基本条例は、自治体運営のあり方についてその理念や自治体運営の仕組みを規定するものですから、自治体の個別

条例の上位に位置して、当該自治体の自治立法を体系的・総合的に編成し直す機能が必然的に内在している条例であります。

3 このような、自治基本条例の性質から、自治体の個別条例の制定改廃にあたっては、自治基本条例の理念や基本原則が立法の指針とされなければならないものと考えます。

4 さらに、個別的基本条例（環境基本条例等）の解釈に当たっても、自治基本条例の理念や基本原則に適合するように解釈されなければならないと考えます。

5 ただ、自治基本条例も他の個別条例も同一法形式としての「条例」と「条例」でありますので、他の条例に優越する効力を自治基本条例に与える、又は、認めるという立法上の仕組みは現行法上に規定はありません。すなわち、憲法と法律という関係（憲法第九八条一項の規定により、憲法の条規に反する法律等は効力を有しない。）には立たないということになります。

6 しかしながら、自治基本条例は、他の個別条例の解釈基準として機能しうること、また、自治基本条例に反していることが裁量権の行使の適切性を判断する上での資料となりうることは既に学説においても、指摘されているところであります（岩崎健定「自治基本条例と住民自治」森田朗他編『分権改革の動態』（東京大学出版会、二〇〇八年）一八三頁）。

7 このような、自治基本条例と個別条例の関係を考える場合

の解釈基準として役立つのは、法律で定めている各基本法と、それに関する個別法との関係について判断した、次の第2に述べます最高裁大法廷判決が参考になります。

8 このように、自治基本条例に最高規範性を条文として盛り込み、個別条例の制定・改廃にあたっては、この自治基本条例と整合性を図ることと体系化することは、極めて重要であり、必要不可欠なものと考えます。

なお、杉並区自治基本条例の場合、議会へ提案された条例案には、「最高規範」の文言が盛り込まれていませんでしたが、議会で修正され明確に規定されました。

第2 最高裁大法廷判決

教育基本法と個別的教育関係法令との関係についての判決

「旭川学力テスト事件上告審判決」(昭和五一年五月二一日最高裁大法廷判決)

判例時報八・四号三三頁。

【判示内容】

「……教基法は、……教育の根本的改革を目的として制定された諸立法の中で中心的地位を占める法律であり、このことは、同法の前文の文言及び各規定の内容に徴しても、明らかである。それ故、同法における定めは、形式的には通常の法律規定として、これと矛盾する他の法律規定を無効にする効力をもつものではないけれども、一般に教育関係法令の解釈及び運用については、法律

自体に別段の規定がない限り、できるだけ教基法の規定及び同法の趣旨、目的に沿うように考慮が払われなければならないといふべきである。」

(判例時報八・四号四二頁三段目一八行目から同頁四段目三行目参照。)

第3 結論

1 このように、最高裁大法廷判決は、教育基本法と個別的教育関係法令との関係について判示して、教育基本法が他の教育関係法令よりも解釈及び運営上優先するという考え方を示しました。

2 この考え方は、自治基本条例と個別条例との関係についても、当てはまるものと考えられますので、自治基本条例の条文に、最高規範性の規定を置き、自治基本条例が、個別条例に対して解釈及び運営上、最大限尊重されるべきことを明らかにすべきと考えます。このことは、極めて重要であり、必要不可欠なものと考えます。

第二章 自治の基本理念及び自治運営の基本原則

(自治の基本理念)

第五条 市は、次に掲げることを基本理念として、地方自治の本旨に基づき住民自治の拡充・推進を図るとともに、団体自治の確立を目指します。

- (1) 住民主権 住民が、地方公共団体である熊本市の主権者として、住民自治を実現することが、地方自治の根幹であります。
- (2) 信託に基づく市政 地方公共団体である熊本市の主権者である住民から信託された市議会及び市長は、二元代表制のもとで住民自治の原理に基づき、情報公開と住民参画・協働を基本として公正で透明な開かれた市政運営を行わなければなりません。
- (3) 住民の人権の尊重及び福祉の増進 住民は、平等として扱われ、国籍、障害の有無、性別、年齢、政治的、経済的、社会的関係等において差別されません。市議会、市長及び市の執行機関は、住民の利益と権利を擁護し、住民の福祉の増進のため、最大限努力しなければなりません。
- (4) 持続可能な循環型地域社会の実現 市議会、市長及び市の執行機関は、地域資源の有限性を自覚し、地域における自然、経済、文化の均衡のとれた住みよい地域社会を目指し、国際的関係をも視野に入れて、情報公開と住民参画を基本とした市政のもとに、多様で豊かな持続可能な循環型地域社会の実現を目指します。
- (5) 市と県と国の対等な関係 市は、国及び県と対等・協力関係の下で、団体自治を実現し、住民自治の原則に基づき、住民の市政への参画・協働のもとに、自立的でかつ

透明な開かれた市政運営を行わなければなりません。

（自治運営の基本原則）

第六条 住民、市議会及び市長等は、前条に定める自治の基本理念に基づき、次に掲げる基本原則の下に自治の運営を行います。

- (1) 住民自治の原則 地域の問題は、住民自治の原則により解決していくこと。
 - (2) 情報共有の原則 市議会及び市長等は、市政に関する情報を積極的に住民に公開・提供し、情報の共有を図ること。
 - (3) 参画の原則 参画の定義を基本として市政運営を行うこと。
 - (4) 協働の原則 協働の定義を基本として、進めること。
 - (5) 説明・応答の原則 市議会、市長等及び自治法第一五七条に定める公共的団体等は、住民に対してそれぞれの所掌事務に関して説明を行い、かつ、住民からの意見・質問等に対して誠実に説明・応答すること。
- 2 住民は、市政に参画又は協働をしないことによって、いかなる不利益も受けないこと。

第三章 自治運営を担う主体の役割と責務

第一節 住民の権利と責務

（住民の権利及び責務）

第七条 住民は、憲法に規定する基本的人権を有し、個人として尊重され、平和で良好な環境のもとで、自らの生命、自由及び幸福追求に対する権利、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利が保障されます。

2 住民は、自治法に定めるところにより、主権者として、住民の代表を選ぶ権利、条例の制定・改正又は廃止、市長・市議会議員の解職請求等の直接請求を行う権利、住民監査請求、住民訴訟の提起、その他の権利を有し、これを行行使うことができます。

3 通勤・通学者及び事業者等は、法令又はその性質上保有できない権利を除き、前三項及び次項以下の権利を等しく行使することができます。

4 住民は、本条第一項及び第二項に規定するもののほか、主権者として、次に掲げる権利を有し、これを行行使うことができます。

- (1) 市政に関し、市議会及び市長等に対して、情報を取得する権利
- (2) 自己に係る個人情報の開示及び適正な措置を請求する権利

(3) 市政に参画する権利

(4) 市政に関し、意見を表明し、又は提案する権利

(5) 市政に関し、説明を求める権利及び学習する権利

(6) 市議会及び市長等に対して、協働を請求する権利（以下

「協働請求権」といいます。）及び諾否をする権利（以下「協働諾否権」といいます。）

(7) 安心・安全で、良好な自然的、社会的、文化的環境のもとで生きる権利

(8) 青少年・子ども（未成年者の住民をいいます。以下同じ。）

の市政に参画する権利

(9) 阿蘇からの地下流水である市内の地下水を公水と位置づけ、清浄な地下水を享受する権利

5 住民は、その権利の行使に当たっては、自らの発言と行動に責任をもたなければなりません。

6 事業者等は、自由で自立した活動を営むとともに、住民及び市と相互に連携し、地域社会を構成するものとしての社会的責任を自覚して、地域社会との調和を図り、安全で良好な環境の実現に寄与するように務めなければなりません。

第二節 議会の設置と役割

（議会の設置）

第八条 市に、議事機関として、主権者である住民の直接選挙により信託を受けた議員によって構成される議会を設置します。

（市議会の権限等）

第九条 市議会は、住民の信託を受けた議事機関として、住民の多様な意思を討論を通じて調整統合し、自治体としての団体意思を形成する役割を果たします。

2 市議会は、市政運営を監視するとともに、条例の制定、改正、廃止、予算の決定、決算の認定その他市政運営の基本的な事項を議決し、市の団体意思を決定する権限を有します。

（市議会の責務）

第一〇条 市議会は、広く多様な住民の意見を聴き、市議会の審議その他の活動の透明性を確保し、開かれた議会の運営に務めなければなりません。

2 市議会は、その権限の行使に当たっては、自治の基本理念及び自治運営の基本原則にのっとり、常に住民の利益と権利を保障するとともに、住民の福祉の増進を基本にして進めなければなりません。

（市議会の会議）

第一一条 市議会の会議は、討議を基本とします。

2 議長から本会議、常任委員会及び特別委員会への出席を要請された市長等は、議員の質問に対して議長又は委員長長の許可を得て、反問することができます。

（市議会への住民参加）

第二二条 市議会は、請願及び陳情を住民による政策提言と位置づけ、委員会において審議するに当たっては、提案者が意見を述べるとともに、提案者と委員会の委員とが当該事案に關して意見を交換する機会を設けなければなりません。

（市議会議員の責務）

第二三条 市議会議員は、住民の信託を受けた住民の代表とし

て高い倫理観の下、地域の課題や住民の意見を把握するとともに、政策の提案及び立法に關する活動に務め、かつ、開かれた議会運営をとおして、住民のために誠実に職務を行います。

第三節 市長及び執行機関の設置と役割

第一款 市長及び執行機関

（市長及び執行機関の設置）

第一四條 市に、主権者である住民の直接選挙により信託を受けた市の代表機関である市長及び執行機関を設置します。

（市長の権限）

第一五條 市長は、主権者である住民の直接選挙により信託を受けた市の代表として市を統轄し公正かつ誠実・透明に市政運営を行います。

2 市長は、自治法に定めるところにより、市議会への議案の提出、予算の調整、職員指揮監督、公共的団体等に対する指揮監督等の市の事務を管理し、これを執行する権限を有するとともに、市政全体の総合的な調整その他の権限を行使します。

（市長の責務）

第一六條 市長は、その権限の行使に当たっては、広く住民の意見を聴くとともに、この条例の自治の基本理念、自治運営の原則及び各制度を遵守し、住民との情報の共有及び市政への参画を基本として、説明・応答の市政運営に務め、住民の

利益と権利を擁護し住民の福祉の増進を最大限に図り、公正かつ誠実・透明を基本としなければなりません。

2 市長は、毎年度、市政運営の方針を定め、これを住民及び市議会に説明するとともに、その評価を含め達成状況を報告しなければなりません。

(執行機関の連携及び協力)

第一七条 市長及び執行機関は、所掌事項について、自らの判断及び責任においてこれを公正かつ誠実に処理するとともに、市長の総合的な調整のもと、一体として執行機関相互の連携及び協力を図りながら、機能的な運営を目指さなければなりません。

(参与等)

第一八条 市長は、市長の業務を補佐するため、参与等を設置することができます。

(補助機関である市の職員の責務)

第一九条 職員は、市長の補助機関として、その職責が住民の信託に由来し、一部の奉仕者ではなく、住民全体の奉仕者であることを自覚し、憲法、法令及びこの条例の基本理念・自治運営の基本原則、各制度等を理解し、誠実、公正かつ能率的に職務を行わなければなりません。

2 職員は、地域課題の発見に務め、かつ解決の方策を工夫し、先進自治体の実例に学び、政策実務の知識及び応用能力の向上に努めるとともに、創意をもって住民と協議・協働し、住

民自治を実現しなければなりません。

3 市は、前項に定める職員の能力の向上を図るため、研修体制を充実するとともに、職員の自己研修のために、多様な機会を保障しなければなりません。

第2款 行政運営の基本原則

(行政運営の基本原則)

第二〇条 市長等は、次の事項を基本とし、行政運営を行います。

(1) 市政運営の基本方針及び重要施策に関する事項は、熊本市における最高意思決定機関である熊本市経営戦略会議において決定します。

(2) 行政運営は、自治の基本理念及び自治運営の基本原則にのっとり、行わなければなりません。

(3) 計画、財政、評価等の制度を相互に連携させた組織運営を行うなど、総合的かつ計画的な行政運営を行わなければなりません。

(4) 法令の解釈及び運用に当たっては、この条例の趣旨にのっとり、住民の権利の擁護と福祉の増進を目的として行わなければなりません。

(5) 組織及び制度は、簡素で効率的かつ機能的なものとなるよう、継続的に改善し、むだをなくし、最小の経費で最大の事業効果を挙げるようにしなければなりません。

(6) 出資団体等については、その設立目的に沿った適正な

運営等の視点に立ち、情報公開を進める等必要な指導及び調整を行わなければならない。

（総合計画）

第二条 市の行政は、総合計画に基づいて、計画的に行わなければならない。

2 総合計画は、住民の参画の手續きを経て案が作成され、目指すべき将来像を定める基本構想及びこれを実現するための基本計画により構成され、議会の議決により策定される最上位の計画です。

3 総合計画は、計画期間を定めて策定され、市長の任期ごとに見直しされます。

4 総合計画の進行及び点検・評価・改善・見直しを審議するための第三者機関として、総合計画進行評価委員会を設置します。

5 市長等は、総合計画について、住民への周知を図り、基本計画に基づく事業の進行を管理し、その状況を公表しなければならない。

6 総合計画以外の計画は、総合計画を基礎として、財政計画の裏づけと結合していなければならない。

（健全で透明な財政運営）

第二三条 市の財政の状況を総合的に把握し、最小の経費で最大の効果をあげるように健全で透明な財政運営を行わなければならない。

2 市は、一般会計、特別会計、企業会計及び出資団体等の連結決算を行い、財務財務諸表を作成し、公表しなければならない。

3 市は、予算書、決算書を作成するため、款・項別の説明に加えて、人件費を含む政策の原価、財源、事業採算等を明らかにするため、目・節を明記し、これを公表しなければならない。

4 市は、経常収支率、人件費比率、公債費負担比率及び地方債残高比率等、財政運営における主要な指標に関して適正値を定め、中・長期の財政健全化計画を作成し公表しなければならない。

5 市の予算は、総合計画及び行政評価等を踏まえて編成し、その編成過程を明らかにして住民に分かりやすく説明しなければならない。

6 市の予算執行に当たっては、事業の予定、進行状況が明らかにできるように、予算の執行計画を定めて、住民に公表しなければならない。

7 市の決算の公表に当たっては、改善点を明確にして、住民に公表しなければならない。

8 市の財産については、次の各号により管理等を行うものとします。

(1) 市の財産管理に当たっては、財産の保有状況を明らかにして、財産の適正な管理及び効果的な運用を図るため、財

産の管理計画を定めなければなりません。

(2) 前号の管理計画は、財産の資産としての価値、取得の経過、処分又は取得の予定、用途、管理の状況、その他前号の目的を達成するため必要な事項が明らかになるように定めなければなりません。

(3) 財産の取得、管理及び処分は、法令等に定めるもののほか、第一号に定める管理計画に従って進めなければなりません。

9 市は、財政運営の効率的推進を図るため、第三者機関として財政健全化推進委員会を設置します。

(自治体法務)

第二三条 市は、この条例を最高規範とする体系のもとに、条例、規則、要綱を整備するとともに、各政策分野における条例等を制定し、この体系の中に、位置づけなければなりません。

2 市は、住民の多様な価値観や市の行政課題に対応した主体的な政策活動を推進するとともに、総合計画に基づいた地域の特性を生かした、自治立法権と自主解積権を活用し、積極的な法務行政を推進しなければなりません。

3 市長は、住民のさまざまな法的要望、活動に対して、法務の側面から支援するものとします。

4 市長は、制定した条例、規則、要綱等を体系的にまとめて、毎年度これを公表するものとします。

5 市長は、職員の法務に関する能力の向上を図るため、明確な基準を設定・公表した上、職場内公募を実施し、法科大学院等への派遣等を行い、職員の法務に関する能力の向上を図らなければなりません。

(行政評価)

第二四条 市長は、効率的でかつ、効果的な行政運営を図るため、全ての施策及び事業の行政評価を年一回実施しなければなりません。

2 市長は、評価基準を定めるに当たっては、住民の福祉の増進・向上を図った視点に立って評価の指標等を定めるものとし、評価に必要な行政評価情報を、積極的に住民に公開・提供しなければなりません。

3 市長は、行政評価の成果と同時に必ず問題点、改善点を明らかにし、それを総合計画、施策、事業、予算・財政、組織等の必要な見直し等に生かさなければなりません。

4 市長は、行政評価の適正かつ透明性を図るため、公募を含めた住民、学識経験者、専門家等による第三者機関として、行政評価委員会を設置します。

(行政改革)

第二五条 市は、行政運営について、たえずそのあり方を見直し、質を向上させるため、行政改革大綱を策定し、行政改革を進めなければなりません。

2 行政改革大綱は、総合計画との調整のもとで策定されます。

3 行政改革大綱は、市長の任期ごとに実施期間を定めて策定されます。

（総合的な行政サービス）

第二六条 市長等は、住民の要望及び多様化する市政の課題に的確かつ柔軟に対応するため、部局の連携を図り、総合的な行政サービスを提供します。

（要望、苦情等への対応）

第二七条 市長等は、市政に関する住民の要望、苦情等に誠実、迅速かつ的確に対応するとともに、その結果について速やかに住民に回答しなければなりません。

2 市長等は、住民から苦情として寄せられた事案について、その原因を追求し、再発防止、未然防止等の適正な対応に努めなければなりません。

3 市長等は、毎年度、住民の要望、苦情等への対応状況について、年次報告を取りまとめ、これを公表します。

（公的オンブズマンの設置）

第二八条 市長は、住民の行政運営に関する苦情を公正かつ中立的な立場で、的確かつ迅速に処理することにより、住民の権利利益の擁護を図り、市政に対する信頼性を高め、公正かつ透明な行政の推進を図るため、別に条例で定める熊本市公的オンブズマン（以下「公的オンブズマン」という。）を設置します。

2 公的オンブズマンは、住民の代理人として3名により構成

し、住民の申立てに係る苦情又は自己の発意に基づき取り上げた事案について、市長等に対して意見を述べ、若しくは是正等の措置を講ずるよう勧告し、又は苦情等の原因が制度そのものに起因するときは、当該制度の改善に関する提言を行うものとし、これを公表するものとします。

3 市長等は、公的オンブズマンの職務の遂行に関してその独立性を尊重し、積極的な協力援助を行うとともに、公的オンブズマンから勧告又は提言を受けたときは、これを尊重し、誠実かつ適切に実行しなければなりません。

4 市長は、公的オンブズマンの職務の遂行を補佐するため、行政に関して優れた識見を有する市の職員以外の者を専門調査員として委嘱するものとします。

5 市長等及び職員は、公的オンブズマンの職務の遂行に関し、協力する義務を負うものとします。

6 公的オンブズマンは、苦情の申立に対する意見・提言等の内容について、改善点及び問題点の指摘を含めて年次報告書を作成し、これを公表するものとします。

〔案文の説明〕

① 公的オンブズマンとした理由―林屋礼二「オンブズマン制度」(岩波書店、二〇〇二年)七四・七五頁によれば、スエーデン語の「マン」は、男性・女性を包含した「人」をも意味しており、本家スエーデンでは、女性もオンブズマ

ンとして活躍しておりなら問題は無い旨の記述がされております。そこで、「オンブズパーソン」とはせずに、本来の「オンブズマン」としました。また、篠原一東大名督教授によれば、オンブズマンは、本来「公的」なものを意味する（篠原一・林屋礼「編集『公的オンブズマン』」(信山社、一九九九年)五頁)とされておりますので、わが国において存在する私的なものと区別するために、「公的オンブズマン」としました。

② 公的オンブズマンの任用適格者——三人のうちの一人は、高等裁判所長官経験者が相応しいと考えております。他の二人は、弁護士・学識経験者が良いのではと考えております。

③ スエーデンから専門家を呼びシンポジウムの実施——この制度を実施する際は、本家スエーデンから専門家を呼び、シンポジウムを実施することを考えております。

(行政手続)

第二九条 市長等は、住民の権利の擁護と利益を図るため、行政処分、行政指導、届出に係る手続きに関し、公正の確保と透明性の向上を図らなければなりません。

2 前項の手續きに関して、必要な事項は、別に条例で定めるものとします。

(出資団体等)

第三〇条 市長等は、出資団体等に関し、市との関係、出資団

体等の経営及び財政状態等に関して、資料を作成し、毎年度、市からの資金の流れ及び出資団体等の運営体制及び経営状況等に関して公表するものとします。

2 市長等は、出資団体等について、経営及び財政状態等を総合的に評価・検討して、その継続・廃止について結論を出し、これを公表しなければなりません。

3 市長等は、出資金及び補助金の交付等が適正に運営されているかどうかを審査するため、公募住民、学識経験者、専門家等を委員とする第三者機関として、出資・補助金等適正委員会（以下「適正委員会」という。）を設置します。

4 前項の適正委員会の手続き、運営に関しては、別に条例で定めるものとします。

5 市長等は、出資団体等に関して、住民から苦情を受けた場合は、事実の調査をした上、当該団体に対して、意見、助言等を述べるとともに、その結果を公表するものとします。

(監査)

第三一条 監査委員は、市の財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理の監査並びに市の事務の執行の監査をするに当たっては、事務事業の適法性及び妥当性のほか、経済性、効率性及び有効性の評価等を踏まえて行うものとします。

(外部監査)

第三二条 市長等は、適正で、効率的かつ効果的な行財政の運営を確保するため、必要に応じて外部機関その他第三者（以

下「外部機関等」という。）に監査を実施させることができます。

2 住民は、前項に規定する目的を達成するため、市長等に対して監査委員に代えて、外部機関等による監査の実施を請求することができます。

3 市長等は、前項に規定する請求があつたときは、外部機関等に監査を実施させ、その結果を公表するものとします。ただし、監査を実施させないときは、請求した住民に説明するとともに、その理由を公表するものとします。

4 前三項に規定する外部監査機関等による監査の実施に関する手続き、その他必要な事項については、別に条例で定めるものとします。

（公益通報）

第三三条 市の職員及び出資団体等の役員、職員（以下「職員等」という。）は、法令に違反する事実、人の生命、健康、財産若しくは生活環境を害し又はこれらに重大な影響を与える恐れのある事実気付いたとき並びに公益に反する恐れのある事実、事務事業にかかる裁量の誤りに気付いたときは、これを放置せず、かつ、隠すことなくその事実を別に定める弁護士等を委員とする第三者機関等に通報しなければなりません。

2 第三者機関等は、職員等の外、市民からの通報による場合も、調査を開始しなければなりません。

3 第三者機関等の調査に対して、職員等は協力する義務があります。

4 正当な公益通報を行った職員等は、その公益通報をしたことを理由に不利益を受けないよう保障されなければなりません。

5 公益通報に関して必要な事項は、別に条例で定めるものとします。

（災害に対する対応）

第三四条 市長等は、災害から住民の安心・安全な生活を確保し、常に災害の事態に備え、迅速に対応するため、その体制を整備しなければなりません。

2 市長等は、災害の発生に対処するため、日頃から必要な情報を住民に周知しなければなりません。

3 市長等は、災害の発生時には、住民と情報を共有するとともに、関係機関と連携し、速やかに状況を把握し、対策を講じなければなりません。

4 住民は、災害の発生時には、自らの安全確保を図るとともに、地域コミュニティの一人として、隣人を助け、互いに協力して災害に対処しなければなりません。

第四章 自治運営の基本原則に基づく制度等

第一節 情報共有と説明・応答責任による自治運営（情報を取得する権利）

第三五条 住民は、市政の主権者として、市政に関する情報を取得する権利を有します。

(情報公開・共有の原則)

第三六条 市議会及び市長等は、市政に関する情報の公開と提供が、住民参画・協働及び透明な行政の運営にとって不可欠なものであることを認識し、住民に分かりやすく迅速に公表、公開及び提供しなければなりません。

(行政の意思決定過程の情報の共有)

第三七条 市長等は、その意思決定過程における情報を公表、公開及び提供して公正で透明性の高い行政運営をしなければなりません。

2 前項における意思決定過程の情報は、次の各号に掲げるものとします。

- (1) 課題・目的の設定及びその背景、経過、理由
- (2) 検討した他の複数の政策・計画案の内容及び決定の理由
- (3) 他の自治体の類似する政策・計画等との比較検討状況
- (4) 総合計画における位置づけ
- (5) 当該政策・計画に係る法令及び条例等
- (6) 政策・計画等の実施にかかわる予算・財政等の状況
- (7) 将来にわたる政策・計画等のコストの計算結果
- (8) 政策・計画等にかかる住民参加の状況

(情報公開制度の確立)

第三八条 市の保有する情報は、情報公開制度の対象になり、

住民は市に対して情報の開示請求ができます。

2 市は、次の各号の情報を、公表・公開及び提供しなければなりません。

(1) 計画に関する情報(総合計画、実施計画、事業計画及び分野別計画、地域計画、地区計画、国及び他の自治体と関連する計画)

(2) 条例制定、改正及び廃止に関する情報

(3) 行政評価に関する情報

(4) 財政、予算及び決算等に関する情報

(5) 住民参画に関する情報

(6) 行政との協働に関する情報

(7) 出資団体等に関する情報

(8) その他、新しく発生した事務で、住民に対し重要な影響を及ぼす情報

3 市は、先進自治体の施策及び具体的な事例等を調査、検討し、これを本市に役立てるとともに、住民に公表しなければなりません。

(市の情報の収集及び管理)

第三九条 市は、市政に関する情報を正確かつ適正に収集し、住民に速やかに提供できるように統一された基準により、整理し、保存及び管理しなければなりません。

(個人情報保護)

第四〇条 市は、住民の基本的人権である個人の尊厳を確保す

るため、個人情報保護を厳正に行なうとともに、住民の自己に係る個人情報の開示、訂正等を請求する権利に対して、適切な措置を講じなければなりません。

2 前項に規定する個人情報の保護に関し必要な事項は、別に条例で定めます。

（説明及び応答責任）

第四一条 市議会及び市長等は、意思決定過程における情報等を含めて市政に関する事項について、誠実に説明及び応答する責任があります。

2 市議会及び市長等は、住民から寄せられた意見、要望・疑問等に対し、関係資料を明らかにして、対話を通して誠実に応答する責任を果たします。

3 公共的団体等は、その所掌する事務に関し住民からの意見、質問等に対して、誠実に説明・応答します。

第二節 参画による自治運営

（参画推進の原則）

第四二条 市は、住民の参画を推進し、住民の参画の機会を保障しなければなりません。

（住民参画制度の確立）

第四三条 市は、住民が市政に参画を保障するため、次に挙げる重要事項は、参画の対象にしなければなりません。

(1) 次に掲げる計画の策定、計画の進行管理、計画の改定及

び廃止のとき。

ア 総合計画（基本構想・基本計画（一〇年計画））

イ 実施計画（三年計画）、事業計画（二年計画）

ウ 分野別計画

エ 地域計画、地区計画（小学校単位）

オ 法令又は条例に規定する計画

カ 国及び他の自治体にかかわる計画

(2) 条例、規則及び要綱（政策、計画、事業の基準等を定めるもの）を制定、改定及び廃止するとき。

(3) 予算の編成及び決算のとき。

(4) 住民の生活に重要な影響を及ぼす方針、政策及び計画の策定・改定するとき。

(5) 行政評価の実施のとき。

2 参画の形態及び参画の手続は、住民の多様な意見が反映できるように手だてを講じなければなりません。

3 市長は、参画の評価を行なうため、第三者機関として住民参画推進評価委員会を設置します。

4 住民参画推進評価委員会は、市長に対し、前項に規定する評価結果の問題点及び改善点について、勧告・提言を行うものとしめます。

5 市長は、住民参画推進評価委員会の勧告・提言がなされたときは、これを尊重しなければなりません。

6 住民参画推進評価委員会は、住民の参画の記録を各年度毎

に作成し、これを公表するものとします。

7 住民参画に関する手続き等に関しては、別に住民参画推進条例で定めるものとします。

(市政への男女共同参画の推進)

第四四条 市は、男女の人権が尊重された、多様な生き方を地域において選択し、地域社会のあらゆる活動に参画し、責任を分かち合える地域社会を目指す必要があります。

2 市は、男女の平等を基本にして、市政に男女が多様に参画できるように手だてを講じなければなりません。

3 市は、男女共同参画の地域社会を、着実に実現させるために、男女共同参画の計画を策定しなければなりません。

4 市は、男女共同参画の推進のために、女性センターを設置し、女性のスタッフ及び専門的知識を有する者を育成し、充実した組織にしなければなりません。

5 市は、男女共同参画計画の推進のため、第三者機関として、男女共同参画推進委員会を設置しなければなりません。

6 市は、男女共同参画計画の進捗状況について、毎年度公表しなければなりません。

7 市は、男女共同参画推進に関し及び第三者機関として設置する男女共同参画推進委員会については、別に条例で定めま

す。

(青少年、子どもの市政への参画の推進)
第四五条 青少年及び子どもは、教育を受け健康に育つ権利が

あります。

2 青少年及び子どもは、社会の一員として、市政に参画する権利があります。

3 青少年及び子どもは、社会の一員として市政に関し、意見を述べ提案する権利があります。

4 青少年及び子どもは、それぞれの年齢に相応しい形で市政に参画することができ、能力に応じた役割を果たすことができます。

5 市及び住民は、青少年及び子どもが能力に応じた役割を果たすことができるように、適切な支援に務めなければなりません。

6 市は、小学校高学年、中学生及び高校生の参加する「こども議会等」の学習の機会を付与し、多様な支援をしなければなりません。

(住民の学習に対する支援)

第四六条 住民は、自ら考え判断し市政に参画するため、学習に努めなければなりません。

2 市は、新しい課題の発生等について、学習会を積極的に開催するとともに、住民の学習を保障するため、学習する機会、場所の提供及び講師の派遣等の支援をします。

3 住民は、市に対して学習するための場所の提供、学習の目的に応じた講師の要請等の支援を求めることができます。

(意見及び提案制度)

第四七条 市長は、住民からの意見及び計画等の提案制度を創設します。

2 住民、通勤通学者及び事業者等は、意見の表明又は計画の提案ができます。

3 市長は、提案されたものに対して、提案者の説明を聞かなければなりません。

4 市長は、第三者機関である住民意見提案評価委員会を設置します。

5 市長は、提案されたものに対して、評価を公表し市政に反映するようにします。

6 市長は、意見及び提案に関して、毎年度年次報告書を作成し、公表します。

7 市長は、提案の手続き等及び第三者機関として設置する住民意見提案評価委員会については、別に条例で定めます。

（パブリックコメント）

第四八条 市長等は、市の基本的な計画、重要な条例案等を策定するに当たり、住民の意見を反映するために事前に案を公表し、広く住民に対して説明をし、説明会場等で文書及び口頭で直接住民に説明し、その質問に対話を通じて誠実に応答します。

2 市長等は、前項の手続きにより提出された住民の意見を尊重してこれを取り入れるように努めるとともに、提出された意見に対する市長等の考え方を公表しなければなりません。

この公表に際しては、意見を取り入れない場合の理由も含めて公表します。

3 市は、パブリックコメントの意見及び提案に関して、毎年度年次報告書を作成し、公表します。

4 前三項の手続き及び公表については、別に条例で定めます。（審議会・市民会議等）

第四九条 市長等は、住民及び学識者等の意見を市政に反映させるため、審議会・市民会議等を設置することができます。

2 市長等は、前項の規定により審議会・市民会議等を設置するときは、設置目的等に応じて委員の選出基準を明確にしてこれを公表し、その選任に当たっては、男女の比率、年齢構成、選出区分を明らかにするとともに、長期にわたる就任及び同時期に複数の審議会・市民会議等の委員に就任することなく、さまざまな住民が委員に就任できるよう選任しなければなりません。

3 市長等は、委員のうちの三分の一を住民から公募し、委員に選任します。

4 前項の公募委員は、学識経験者を含む第三者委員会により、選考します。

5 前二項の公募の基準、審査基準及び住民からの応募期間は、少なくとも一箇月間を確保した上でこれを公表するものとし、選任された公募委員の論文等の結果は、これを公表して、選任の公正・透明性を確保します。

6 市長等は、法令、条例等に特別の定めがあるものを除き、正当な理由がない限り、審議会等の会議を公開しなければなりません。

(住民投票)

第五〇条 市長は、市政運営に係る重要事項について、広く直接住民の意見を確認するため、住民投票を実施することができます。

2 年齢満一八歳以上の住民及び年齢満一八歳以上の定住外国人で熊本市に引き続き三月以上住所を有する者で、別に条例で定める資格を有する者（以下「請求権者」という。）は、市政運営に係る重要事項について、請求権者の総数の五〇分の一以上の者の連署をもって、その代表者から市長に対して住民投票の実施を請求することができます。

3 市長は、前項の規定による請求があったときは、直ちに請求の要旨を公表するとともに、二〇日以内に意見を付して、これを市議会に付議しなければなりません。

4 市議会議員は、市政運営に係る重要事項について、その定数の一二分の一以上の者の賛成を得て、住民投票を規定した条例案を、市議会に提出することで、住民投票を発議することができます。

5 市長は、市政運営に係る重要事項について、住民投票を規定した条例案を市議会に提出することで、住民投票を発議することができます。

6 市長は、第2項の規定による請求及び前2項の規定により提出された議案について、市議会の議決があったときは、速やかに住民投票を実施しなければなりません。

7 市長は、第二項の規定による請求権者の連署が、直近の市議会議員選挙及び市長選挙の投票率のうち、いずれか高い投票率の六分の一以上の者の連署をもってなされたときは、第三項及び前項の規定にかかわらず、速やかに住民投票を実施しなければなりません。

8 前各項に定めるもののほか、住民投票に関し必要な事項については、別に条例で定めるものとします。

9 住民、市議会及び市長等は、住民投票が実施されたときは、その結果に従わなければなりません。

〔条文の説明〕

本条例案に規定する住民投票は、常設型・拘束型の住民投票条例の形式をとっております。

まず、本条第七項が必要な住民投票の実施義務を市長に負わせる規定となっております。

そして、この規定中、「六分の一の連署」の根拠は、市町村の合併の特例等に関する法律第四条第一一項に規定する「六分の一以上の連署をもって」を参考にしております。

さらに、地方自治法に定める要件でなされる住民投票の結果も、本件の自治基本条例により設けられた、必要な住民投票の実施の

結果についても、いずれの型の住民投票であっても、その結果に拘束されるとの規定を本条第九項に新しく盛り込んでおります。

この拘束型住民投票条例の制定については、賛否いろいろあるうかと思えます。(2) それぞれの見解の分類、内容については、とりあえず、赤坂正浩「地方自治体の政策決定における住民投票——憲法論と政策論」法学教室二二二号、一九九八年、八頁—一二頁参照。なお、肯定説として、辻村みよ子「憲法第3版」(日本評論社、二〇〇八年)五一九頁—五二八頁参照。

もちろん、法律専門家ではない住民が発案する条例について、内容的適法性に問題があるとの指摘もありますし、また産廃施設等の行政処分と住民投票結果の拘束力との関係について問題があるとの指摘も確かにあります。

確かに、拘束型住民投票条例の制定にあたっては、解決されなければならぬ事項、また、条例自体に予め定めておくべき事項は、多くあります(前掲平松弘光「分権時代の市民立法」三三二頁—三三三頁参照)。

私は、拘束型住民投票条例を肯定するものであり、その理由は次のとおりです。

すなわち、

① 自治法第九四条に基づく町村総会は、憲法上の議事機関とされているのは争いのないところであり、町村総会の議決により制定した条例に基づき、拘束型住民投票条例を設けることは違憲・憲法ではないこと。

② 合併特例法は、市町村の合併協議会の設置協議について、住民投票の結果を、合併請求市町村の議会が可決したものとみなす(法第四条第一七項)との直接民主制を認める規定をおいていること。

③ 地方自治体の本旨は、住民自治を根底において直接民主制こそが、本則であって、間接民主制は弊害予防のための補完的存在としてとらえるべきものであること。

④ 住民が直接に長と議会の議員を選挙(間接民主制)するということは、かつてのように、内務大臣が官選するような非民主的な手法を採用させないということからであって、どうしても間接民主制でなければ許されないことまで規定したものとは考えられないこと(GHQと日本政府担当者との交渉経緯からもそのことがうかがえる)。だからこそ、本則であり、かつ、直接民主制の現れである「町村総会」を、憲法上の議事機関としてそれが本来的な姿として有効としてとらえられているものであること。(町村総会を實質上葬り去らうとの意図で動いた内務省と総司令部(GHQ)との攻防は、すでに述べられたとおりです)。

以上のことから、拘束型住民投票条例は、憲法、自治法に違反するものではなく、かえって、主権者である住民の自治体への帰属意識が高まるものと考えられます。また賛否双方の住民にとっても、ふんざりがつくというものです。

なお、森田期教授は、「筆者自身は、前述のように、住民投票制

度を設ける以上は、法的拘束力のある制度とすべきであり、諸問の投票制度を条例で設けることについては、現在でも可能であり、改めて論じるまでもないと考えるが、拘束力のある制度を設ける場合には、それを実施することができるとする事項について、しっかりとした制度を創設しておく必要がある。」(森田朗「地方自治と民主主義 住民投票制度をめぐって」) 都市問題研究第四九巻三号。一九九七年、三五頁参照。)と述べておられます。

第三節 協働による自治運営

(協働の推進の基本原則)

- 第五一条 市は、住民との協働を推進し、対等な立場で目的を共有し、相互の立場を尊重し、協力して目的を達成します。
- 2 住民と市長等間の協働は、対等な立場で協議し、協定を締結して、公共的目的を達成します。
- 3 住民は、市長等に対して、協働の提案をすることができま
- す。
- 4 市長等は、前項の住民からの協働の提案があった場合は、これに対して誠実に対応し、協働について協議する場を設けます。
- 5 協働にかかる手続き、協働の形態等については、別に条例で定めます。

(協働推進評価委員会の設置)

第五二条 住民と市長等間の協働するための第三者機関として、協働推進評価委員会を設置します。

- 2 市は、毎年度年次報告書を作成し、公表しなければなりません。

第四節 住民自治による地域自治の運営

第一款 地域における住民と諸団体との自治活動の推進

(地域における住民と諸団体との自治活動の原則)

第五三条 住民は、住民自治の原則に基づいて地域における自治活動、コミュニティ活動、ボランティア活動等の社会的貢献活動、地域づくりその他の自主的な活動を推進するために、主体的に組織等を作り、自主的かつ自立した活動を営むことができます。

- 2 住民は、住民相互の連帯及び責任に基づき、互いの意見及び行動を尊重し、福祉の充実、地域社会と連携した教育の向上、住民が住みよい良好な環境等の地域社会の実現を目指した地域計画を策定し、これに向けて活動するものとします。
- 3 市長等は、地域づくり活動を尊重し、コミュニティセンター及び公民館等を中心にして、その活動が推進されるよう地域行政を推進します。

- 4 地域づくりに関して必要な事項は、別に条例で定めます。
- (学校と地域との連携)

第五四条 教育委員会は、地域と連携協力し、保護者、地域住

民の学校運営への参加を積極的に進めると同時に、地域づくりの拠点としての学校の役割を高めるように努めるものとします。

第二款 都市内分権

（合併特例区）（旧 富合町）

第五五条 市は、住民にとって身近な地域を区域とする合併特例区を設置します。

2 市は、合併特例区に合併特例区協議会、合併特例区長及び事務所を置きます。

3 市長は、合併特例区協議会の構成員及び合併特例区長の選任を、公正で、かつ、合併特例区の区域に住所を有する住民の多様な意見が適切に反映されるものとするため、住民による投票を主体とした選任手続きを採用します。

4 前三項に定めるもののほか、合併特例区の設置に関し必要な事項並びに合併特例区協議会の構成員及び合併特例区長の選任の手続き等については、別に条例で定めます。

〔案文の説明〕

自治基本条例素案のどこを見ても、都市内分権についての条文は見当たりません。検討委員会では、合併の相手方自治体を除いての議論は不適切との意見が出されて、この件についての議論は進んでおりません。

しかしながら、政令指定都市になることが確実な熊本市が、将

来の自治の姿・制度を合併前に明らかにして、関係住民に示すことこそが、自治体としてとるべきことであると考えます。

そこで、この都市内分権について、少し考えを述べておきたいと思えます。

すなわち、平成二〇年四月一日施行の上越市自治基本条例第三条三項は、都市内分権を規定して、地域自治区に設置された「地域協議会の構成員の選任」を地域自治区の区域内に住所を有する住民（条例上は市民と規定）による投票を主体とした選任手続きを採用しています。そして、上越市長は、「当該投票の結果を尊重し、委員を選任しなければならない。」（上越市地域協議会委員の選任に関する条例（平成一六年条例第三〇号）第三条）と、規定して住民自治を基礎とした有権者による選挙を基本とした「準公選制」を採用しております。

特に、政令指定都市になることが確実な熊本市にあつては、都市内分権の採用は、なおさらすべきであります。ところで、政令指定都市の人口要件を緩和してその実現を容易にしたその真意はどこにあるかと言うと、「道州制の採用を確固とするために、都道府県に権限と財源を移譲せずに、都道府県を空洞化する各種の制度改革をして、都道府県制度の外堀を埋めるような姑息な手法が続いている」ことが、その答えであります。（筆者の『道州制問題の法的視点』（ぎょうせい、二〇〇八年、八四頁参照）。なお、金井利之『自治制度』（東京大学出版、二〇〇七年）七九頁〜八〇頁も参照。

このように、道州制の採用を確固とするために採用されたのが、政令指定都市の人口要件の緩和であることは、識者等の間では周知のところであります。

私の単著『道州制問題の法的視点』に、道州制の採用は、住民自治を破壊するものであり、また、憲法が保障している都道府県制度そのものを、廃止する点において憲法に違反するものであることを明らかにしております。

松澤神奈川県知事、橋下大阪府知事、東原原宮崎県知事、蒲島熊本県知事等一三府県知事は、自民・公明・民主三党に道州制推進施策を公約に織り込むよう要請したと報道されています。(平成二二年七月一七日熊本日日新聞・夕刊・一面参照。なお、平成二二年七月二六日熊本日日新聞朝刊・社説「都道府県制に未来はないか」で蒲島知事に対して県民への説明を求めているが、当然であらう)。

このような要請は、私の著者にもありますように憲法論及び住民自治論を無視したものであり厳しく批判されなければなりません。特に、蒲島知事は、「道州制は地方分権の究極の姿」(前掲七月一七日付熊日夕刊参照。)等と全く誤ったメッセージを県民に与えていることは到底許されるものではありません。

ところで、昭和二二年四月一七日公布された、地方自治法(昭和二年法律第六七号)第二七一条には、行政区の区長は、公選制と規定されていました。

また、昭和二二年五月三日に公布された、地方自治法施行令

(昭和二二年政令第一六号)第一九七条には、特別市の議会の議員及び長の選挙権を有する者で行政区の区域内に住所を有するものは、区長の選挙権を有すると規定されておりました。

このように法令上は、公選制を採用しましたが、結局この五大市(大阪市、京都市、名古屋市、横浜市、神戸市)を持つ五大府県は、特別市を指定する法律に反対して、ここに五大市対五大府県の一〇年近い争いが展開されることになりました(大都市制度史編さん委員会編『大都市制度史』(ぎょうせい、昭和五九年)三一七頁参照)。

結局昭和三一年地方自治法の一部を改正する法律(昭和三一年法律第一四七号)により「第三篇中 第一章 特別市」が削除され、特別市に代わって「政令」指定都市が生まれることとなり、行政区の区長の公選制は採用されなかったことは周知のとおりであります。

このような経過をたどった政令指定都市について、ここにきて結局人口要件を緩和して道州制の実現を図るため、都道府県の空洞化を意図した政令指定都市の成立には、「道州制問題の法的視点」の著者として、消極的立場に立たざるを得ないものであります。

いずれにしましても、都市内分権の確立・充実を図るため、行政区長の選任について「準公選制」の採用は、不可欠と考えるものであります。

いずれ、将来的には、地方自治法を改正して、行政区長の公選制の採用を図らなければならないものと考えられます。

第五節 自治推進委員会の設置

（自治推進委員会の設置）

第五六条 熊本市の自治の基本理念・自治運営の基本原則及び自治の推進に関する事項を審議するため、自治法第一三八条の四第三項に規定する附属機関として熊本市自治推進委員会（以下「自治推進委員会」といいます。）を設置します。

2 自治推進委員会は、市長の諮問に基づく事項の審議の外、自治推進委員会の発意に基づいて決定した自治推進の事項についても審議し、その結果を市長に答申することができるものとします。

3 市長は、自治推進委員会の答申及び提言を尊重しなければなりません。

4 自治推進委員会は、地方自治に識見を有する者及び住民による計一五人以内の委員によって構成します。

5 自治推進委員会の委員は、透明かつ公正な選任基準のもとに、第三者機関により選任されるものとします。

6 自治推進委員の任期は、2年とし、補欠委員の任期は前任者の残任期間とします。

7 住民は、自治推進委員会に対して、要望等を提出することができます。

8 自治推進委員会は、住民から提出された要望等を直接意見を交換した上、審査・検討し、その結果を提案者に直接説明します。

9 自治推進委員会の調査活動について、市長等及び補助機関である職員は、協力する義務を負うものとします。

10 自治推進委員会の会議は、少なくとも年二回開催するものとします。

11 自治推進委員会の会議は、公開とし、議事録は速やかに公表するものとします。

12 前各項に定めるもののほか、自治推進委員会の組織及び運営に関し必要な事項は、市長が別に定めるものとします。

〔案文の説明〕

自治基本条例素案第三七条に、自治推進委員会に関する規定が見受けられます。

しかしながら、素案第三七条は、推進委員会によって審議する内容を、「自治運営の基本原則」に限られとする極めて限定した内容となっており、

「自治運営の基本原則」の内容は、(1)情報共有の原則、(2)参画の原則、(3)協働の原則という、三つの原則しかその内容になっておりません。すなわち、極めて限定されたこの三点についてのみ、市長は、推進委員会に諮問することができますが、それ以外の事項は、諮問の対象にならず、また、当然推進委員会の構成委員も、審議の対象として取り上げることすらできない構造となっております。

すなわち、そもそも自治基本条例の改正の有無の審議すら市長

は、推進委員会に諮問することができないという構造になっており、極めて審議内容が狭められた条文構成となっております。この点について、市長は、本当に理解しているのでしょうか？このような重要な点について、市長が理解していない、又は説明すら受けていないということであれば、問題と言えましょう。

そこで、他の自治体の規定例を見て見ます。

例えば政令指定都市である静岡市の場合、静岡市市民自治推進審議会が設置され（第二十七条一項）ております。

そして、

「第二十七条一項 推進審議会は、市長の諮問に応じ、次に掲げる事項を審議し、その結果を答申する。

(1) まちづくりの推進に関する重要事項に関すること。

(2) この条例の適切な運用に関すること。

(3) この条例の見直しに関すること。

(4) 前三号に定めるもののほか、まちづくりの推進のため、市長が必要があると認める事項に関すること。」

と規定されていることから判断しても、熊本市の条例素案の審議内容がいかに狭いものであるかが理解できるかと思えます。

いずれにしても、静岡市や多摩市の条例の「自治推進委員会」で審議対象にしている「自治の推進に関する事項について審議し、市長に答申するものとします。」（条例第三〇条二項）との規定等を参考にして、条例素案は、大幅に見直す必要があります。

第五章 国、県及び他の自治体等との政府関係

（国及び県等との政府間関係）

第五十七条 市は、基礎的自治体である市町村優先の原則に基づき、国及び県等（以下「国等」といいます。）との適切な政府間関係の確立を図られるように、国等に対して、制度、政策等の改善に向けた取組みを積極的に行うとともに、関係団体、住民と連携協力し、自治基盤の強化を図らなければなりません。

（他の地方公共団体等との連携）

第五十八条 市は、他の地方公共団体等と連携して、行政サービス、施設の相互利用、共通する課題への広域的対応等を行うことにより、住民サービスの向上を図り、効果的かつ効率的な市政運営を行わなければなりません。

（国際関係）

第五十九条 市は、海外の自治体、研究機関、市民活動団体等との連携、交流及び協力を推進するとともに、住民による公共的な国際活動への支援を行うことにより、相互理解の推進、共通する都市問題への取組及び平和、人権、環境等の地球規模の諸問題への取組を行うものとします。

第六章 条例の制定及び見直し

（条例の制定及び見直し）

第六〇条 市長は、この条例を制定する場合は、住民投票に付

すものとしします。

2 前項の住民投票は、投票率五〇パーセント以上で開票し、その過半数の投票で決定するものとし、その手続き等については、別に市長が定めるものとします。

3 市長は、この条例を全部改正又は全部廃止する場合には、本条例第五六条に規定する自治推進委員会に諮るとともに、住民投票において、その過半数の賛成を得なければなりません。

4 市長は、この条例を一部改正又は一部廃止する場合で、それが自治の基本理念及び自治運営の基本原則の趣旨に反する場合には、本条例第五六条に規定する自治推進委員会に諮るとともに、住民投票において、その過半数の賛成を得なければなりません。

5 市長は、この条例の施行の日から三年を超えない期間ごとに、この条例を見直し、必要な措置を講じるものとします。

6 市長は、前三乃至五項については、広く住民の意見を聴くために必要な措置を講じなければなりません。

附 則

1 この条例は、公布の日から施行します。ただし、第五六条（自治推進委員会の規定）の規定は、規則で定める日から施行します。

2 都市内分権の第五五三条項及び同条四項の規定は、規則で

定める日から施行します。

参 考 熊本市自治基本条例素案

（平成二十二年六月二二日付行政案）

目 次

前 文

第一章 総則（第一条―第四条）

第二章 市民、市議会及び市の執行機関等の役割（第五条―
第一条）

第三章 市政の原則及び制度（第十二条―第二十四条）

第四章 情報共有及び参画・協働（第二十五条―第三十二条）

第五章 コミュニティ活動（第三十二条・第三十三条）

第六章 住民投票（第三十四条・第三十五条）

第七章 国、他の地方公共団体等との連携（第三六条）

第八章 自治推進委員会、最高規範性及び条例の見直し（第
三十七条―第三九条）

附 則

熊本市は、清らかな地下水に恵まれ、熊本城に代表される歴史的遺産や様々な文化が息づく、快適な都市機能と豊かな自然が調和しているまちです。

わたしたちは、多くの人々の英知とたゆまぬ努力により成長してきたこのまちを、日本国憲法に保障されている個人の尊

重及び法の下の平等のもと、希望と誇りをもって心豊かに安心して生活できるまちへ発展させ、次世代に引き継いでいく責任があります。

今日の多様化する時代における地方自治は、市民が自治の主体としてその役割を自覚し、情報の共有を前提にして、積極的に市政・まちづくりに参画し、市民、市議会及び市の執行機関と協働して、自主的、自立的に進めていかなければなりません。

また、市議会及び市の執行機関等は、公共の福祉を踏まえながら、主権者である住民の信託に基づく市政を進めていかなければなりません。

そこで、地方自治の本旨を実現し、わたしたちのまち熊本市をみんなで築いていくために、市民、市議会及び市の執行機関等が共有する本市の自治の最高規範として、この条例を制定します。

第一章 総則

(目的)

第一条 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、市議会及び市の執行機関等の役割並びに自治を推進するための原則を定めることにより、日本国憲法に規定する地方自治の本旨に基づく自治を推進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを目的とします。

(定義)

第二条 この条例において使用する用語の意義は、次のとおりとします。

- (1) 住民 本市の区域内に住所を有する者をいいます。
- (2) 市民 次のいずれかに該当するものをいいます。
 - ア 住民
 - イ 本市の区域内に通勤し、又は通学する者
 - ウ 本市の区域内で事業を営み、又は活動する個人及び法人及びその他の団体（以下「事業者、地域団体、市民活動団体等」といいます。）
- (3) 市の執行機関等 市長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、公営企業管理者及び消防長をいいます。
- (4) 参画 施策の立案から実施及び評価までの過程に主体的に参加することをいいます。
- (5) 協働 同じ目的のために、それぞれが対等な立場に立ち、役割と責任を担い、協力することをいいます。
- (6) 市政 市の執行機関及び市議会が行うすべての活動を行います。
- (7) 自治 自分たちの地域は自分たちの意思で責任を持ち治めることをいいます。
- (8) まちづくり 自らが生活し、又は活動している地域をはじめとして、熊本市を魅力的でより快適にしていこうとする活動

います。

- (9) コミュニティ 地域又は共通の関心によってつながった、身近な課題を解決するために活動する多様な組織及び集団をいいます。

（自治の基本理念）

第三条 地方自治の本旨である住民自治及び団体自治を確立していくための基本理念は、次に掲げるとおりとします。

- (1) 市民の福祉の増進
(2) 主権者である住民の意思を適切に反映した信託に基づく市政

(3) 一人ひとりの人権の尊重

(4) 情報共有、信頼及び協働による市政・まちづくりの推進

(5) 市民の自発的、積極的な参画による市政・まちづくりの推進

(6) 将来にわたる持続可能な社会の実現

(7) 国及び県との対等な関係のもとでの自立した市政の推進
（自治運営の基本原則）

第四条 市民、市議会及び市の執行機関等は、次に掲げる基本原則により自治運営を行います。

- (1) 情報共有の原則 市政・まちづくりに関する情報を共有すること。
(2) 参画の原則 参画により市政・まちづくりが行われること。

- (3) 協働の原則 協働により市政・まちづくりが行われること。

第二章 市民、市議会及び市の執行機関等の役割

（市民の権利）

第五条 市民は、日本国憲法及び法令に定める権利に有するとともに、自治の基本理念を実現するため、次に掲げる権利を有します。ただし、法令上保有できないものを除きます。

- (1) 市の執行機関等及び市議会に対して、情報を求める権利
(2) 市政・まちづくりに参画し、意見を表明し、又は提案する権利

（市民の責務）

第六条 市民は、日本国憲法及び法令に定める義務を有するとともに、自治の基本理念を実現するため、次に掲げる責務を果たします。

- (1) 市政・まちづくりへ積極的に参画し、又は自らまちづくりに取り組むよう努めます。

(2) 市政・まちづくりへの参画に当たっては、自らの発言と行動に責任を持ちます。

2 事業者、地域団体、市民活動団体等は、その事業又は活動が社会生活に及ぼす影響に十分配慮するとともに、地域社会との調和に努め、まちづくりに取り組みます。

（市議会の役割）

第七條 市議會は、地方自治法（昭和二十二年法律第六七号）その他の法令に定める権限を有し、次に掲げる役割を担います。

(1) 市の執行機関等が行う市政を監視し、公平及び公正で透明性の高い市政の実現に努めます。

(2) 広範な市民の意見の聴取及び集約に努めます。

(3) わかりやすく開かれた議会運営に努めます。

（市議会議員の責務）

第八條 市議会議員は、次に掲げる責務を担います。

(1) 市民の信頼に応え、誠実に職務を行います。

(2) 政策の提案及び立法に関する活動を行うよう努めます。

（市長の責務）

第九條 市長は、住民の信託を受けた市の代表として、市民の福祉の増進を図るため、地方自治法その他の法令に定める権限を行使し、総合的に市政を行います。

（市の執行機関等の役割）

第一〇條 市の執行機関等は、次に掲げる役割を担います。

(1) 公平、公正かつ誠実に、透明性の高い市政を行います。

(2) 市民の意向及び地域の実情を的確に把握し、行政サービスの質を向上させ市民の満足度を高めます。

（市の職員の責務）

第一一條 市の職員は、市の執行機関等の補助機関としてその役割を担い、職務を遂行するため自己研さんに努めるとともに、全体の奉仕者として市民の視点に立つて職務を行います。

第三章 市政の原則及び制度

（市政の基本原則）

第一二條 市の執行機関等及び市議会は、次に掲げる基本原則に基づき市政を行います。

(1) 自治の基本理念及び自治運営の基本原則に基づいた市政を行うこと。

(2) 健全な財政のもとで、総合的かつ計画的な市政を行うとともに、事務を処理するに当たっては、最少の経費で最大の効果を挙げること。

(3) 市民に対しての説明責任を果たすこと。

（総合的かつ計画的な市政）

第一三條 市は、総合的かつ計画的な市政を推進するため、基本構想並びにその実現のための基本計画及び実施計画をまとめた総合計画を策定します。

2 市の執行機関等は、総合計画の策定に当たっては、市民参画の手續を踏まえ、市民の意見を適切に反映させるとともに、市民への周知を図ります。

3 市の執行機関等は、総合計画の進化管理に当たっては、市民参画の手續を踏まえ、行政評価を実施し、その結果を総合計画に反映させるとともに、広く市民に公表します。

（効率的で効果的な市政）

第一四條 市の執行機関等は、効率的で効果的な市政を行うため、不断に行財政改革に取り組みます。

2 市の執行機関等は、行財政改革の進行管理を適切に行い、市民に公表します。

3 市の執行機関等は、財政状況について市民にわかりやすい資料を作成し、市民に公表します。

(組織体制)
第二五条 市に執行機関等は、社会経済情勢の変化及び多様化する市政の課題に的確に対応するため、効率的で機能的な組織体制を整備します。

(総合的な行政サービス)
第二六条 市の執行機関等は、市民の要望及び多様化する市政の課題に的確かつ柔軟に対応するため、組織間の連携を図り、総合的な行政サービスを提供します。

(人事体制)
第二七条 市の執行機関等は、適切な人事評価及び人事配置を行います。

2 市の執行機関等は、市政の課題に的確に対応することができ、知識と能力を持った職員の育成を図ります。

(公益通報制度)
第二八条 市の執行機関等は、公益通報（市政の適正な運営を確保するために、違法な行為等について市の職員等から行われる通報をいいます。）を受け、体制を整備します。

2 市の執行機関等は、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ます。

(審議会等)

第一九条 市は、法令に基づき設置する附属機関のほか、必要に応じ審議会等を設置します。

2 市の執行機関等は、審議会等の委員については、識見を有する者を選任するほか、公募等により市民の幅広い層から必要な人材を選任するよう努めます。

(行政手続)

第二〇条 市の執行機関等は、適切に行政手続を行い、市政における公正の確保と透明性の向上を図り、市民の権利と利益の保護に努めます。

(意見等の取扱い)

第二一条 市の執行機関等は、市民の市政に関する意見、提案、相談、要望及び苦情に対し、迅速かつ誠実な対応に努めます。

2 市の執行機関等は、前項の対応の経過、結果等について、記録を行い、公開します。

(説明責任)

第二二条 市の執行機関等及び市議会は、施策の立案、実施及び評価のそれぞれの段階において、施策に関する情報を市民にわかりやすく説明します。

(公的オンブズマン)

第二三条 市は、公平かつ中立的な立場で市の執行機関等が行う市政に関する市民の苦情を処理するための機関として、別に条例の定めるところにより、公的オンブズマンを設置しま

す。

(危機管理)

第二四条 市の執行機関等は、市民及び関係機関との連携、協力及び相互支援のもと、災害等から市民の生命、身体及び財産の安全を確保するよう、危機管理体制の構築に努めます。

第四章 情報共有及び参画・協働

(情報共有の原則)

第二五条 市の執行機関等及び市議会は、市政に関する情報が市民との共有財産であることを認識し、これを市民に開示するとともに、積極的かつ迅速な提供に努めます。

2 市民は、市の執行機関等及び市議会に対し、まちづくりに関する情報の積極的な提供に努めます。

3 市の執行機関等は、情報提供に関する仕組みの整備に努めます。

(個人情報保護)

第二六条 市の執行機関等及び市議会は、市民の基本的人権の擁護及び信頼される市政の実現のため、個人情報を選正に管理するとともに、その利用、情報提供等に関し適切な保護措置を講じます。

(参画の原則)

第二七条 市民、市議会及び市の執行機関等は、参画によるまちづくりに取り組みます。

2 参画による市政・まちづくりは、男女が共同して取り組みます。

(青少年・子どもの参画)

第二八条 青少年・子ども（未成年の市民をいいます。以下同じ。）は、市政・まちづくりに参画する権利を有します。

2 市民、市議会及び市の執行機関等は、青少年・子どもが参画するための環境づくりに努めます。

(協働の原則)

第二九条 市民、市議会及び市の執行機関等は、目的と情報を共有し、相互の理解と信頼のもとに、協働による市政・まちづくりに取り組みます。

2 市の執行機関等は、協働の推進に当たっては、市民の自主性及び自立性を損なわないようにしなければなりません。

(市民参画・協働のための仕組み)

第三〇条 市の執行機関等は、重要な施策の立案、実施及び評価のそれぞれの段階において、市民参画を推進するための仕組みを整備します。

2 市の執行機関等は、それぞれの事案に応じて効果的な市民参画の手法を選択するとともに、これを公表し、実施します。

3 市の執行機関等は、市民参画により表明された意見や示された提案を総合的に検討し、その結果を市民に公表するとともに、適切に施策へ反映させるよう努めます。

4 市の執行機関等は、協働を推進するための仕組みを整備し

ます。

（参画と協働によるまちづくり条例）

第三十一条 参画と協働を推進するための基本的な事項については、別に条例を定めるものとします。

第五章 コミュニティ活動

（地域コミュニティ活動）

第三十二条 市民は、市民相互の協働により、身近な課題を解決していくとともに、地域社会を多様に支え合う自主的・自立的な地域コミュニティ活動を推進するよう努めます。

2 市民は、地域コミュニティ活動を行うに当たっては、思いやりとふれあいのある住みよい地域となるよう、自らの役割を自覚し、互いを十分に尊重しながら進めることとします。

3 市の執行機関等は、市民による地域コミュニティ活動が推進されるよう支援します。

（市民公益活動）

第三十三条 市民は、前条に規定する活動のほか、公共の利益や社会貢献を目的として自主的に活動する市民活動（以下「市民公益活動」といいます。）に対する理解を深め、これを守り育てるよう努めるものとします。

2 市の執行機関等は、市民公益活動が推進されるよう支援します。

第六章 住民投票

（住民投票）

第三十四条 市長は、市政に係る重要事項について、住民の意思を把握するため、その事項ごとに定められる条例により、住民投票を実施することができます。

2 市長は、住民投票の結果を尊重します。

（住民投票の請求及び発議）

第三十五条 本市において選挙権を有する者は、法令の定めるところにより、その総数の五〇分の一以上の者の連署をもって、その代表者から、住民投票を規定した条例の制定を市長に請求することができます。

2 市議会議員は、法令の定めるところにより、議員定数の二分の一以上の者の賛成を得て、住民投票を規定した条例を市議会に提出することで住民投票を発議することができます。

3 市長は、必要に応じ、住民投票を規定した条例を市議会に提出することで、住民投票を発議することができます。

第七章 国、他の地方公共団体等との連携

第三十六条 市は、国及び県と共通する課題の問題の解決を図るため、これらと対等な関係のもとで相互に協力し連携に努めます。

2 市は広域的な課題の解決を図るため、近隣の地方公共団体と連携し、地域全体の発展に努めます。

3 市は、地球環境の保全等共通する課題の解決を図るため、

国内及び国外の都市等との連携に努めます。

第八章 自治推進委員会、最高規範性及び条例の見直し

(自治推進委員会)

第三七条 市長の附属機関として熊本市自治推進委員会(以下

「委員会」といいます。)を設置します。

2 委員会は、市長の諮問に基づき、自治運営の基本原則に関する重要事項を審議します。

3 委員会は、前項に規定するもののほか、自治運営の基本原則に関する重要事項について市長に意見を述べることができるとします。

4 委員会は、自治に識見を有する者及び市民によって構成されず。

5 前各項に定めるもののほか、委員会の組織及び運営に関し必要な事項は、別に定めます。

(最高規範性)

第三八条 他の条例、規則等の制定改廃、解釈及び運用に当たっては、この条例に定める事項を最大限尊重し、整合性を図ることとします。各種計画の策定、見直し及び運用においても同様とします。

2 市民、市議会及び市の執行機関等は、この条例を尊重し、本市の自治の推進に努めます。

(条例の見直し)

第三九条 市長は、この条例の施行後、四年を超えない期間ご

とにこの条例を見直し、適切な措置を講ずることとします。

2 市長は、この条例の見直しに当たっては、市民参画の手續を踏まえることとします。

附 則

この条例は、平成二二年四月一日から施行する。