

2009年（平成21年）6月5日（金）

熊本市自治基本条例検討委員会

会 長 山口 道昭 様

熊本市自治基本条例検討委員会委員

国立大学法人 熊本大学大学院
法曹養成研究科（法科大学院）

教 授 林 勝 美

（地方自治法専攻）



熊本市自治基本条例素案（案） に対する意見について

標記について、平成21年5月29日付で、会長名による第18回熊本市自治基本条例検討委員会の開催通知（6月5日開催）及び熊本市自治基本条例素案（案）等が送付され、これを6月2日（火）午後に受領いたしました。

このように、送付された条例素案（案）についての検討時間もなく、また、3月30日（月）開催の第17回検討委員会の議事録もいまだ送付されていない中での意見は、極めて不十分なものですが、気が付いた点をここに総論的な意見として、述べることにいたします。各論については、次回に述べたいと思います。

なお、検討委員会報告書の地域説明会（①5月7日、②同8日、③同12日、④同13日、⑤同14日）には、所要で欠席した ④の5月13日（水）を除いて全て最後まで出席しましたが、住民の理解度はまだまだ不足していると認識しました。拙速を避けて、住民に対して、丁寧な説明が必要であると痛感した次第であります。特に、自治基本条例の対案（林委員、西村委員提出条例案・検討委員会報告書63頁～79頁参照。）の存在すら、認識していない住民がほとんどであると感じました。

1 熊本市自治基本条例素案（案）に対する意見（総論）

（1） 熊本市自治基本条例素案（案）作成のコンセプト

ア 目指すべき熊本市自治基本条例の姿について

政令指定都市を目指す熊本市としては、行政と議会と住民が情報を共有する中で、市政への参画と協働を中心とした自治体運営を図って行くため、基本的な原則やルール、住民と行政、議会のそれぞれの役割と責務等を明確に定める必要があります。

そのための条例のコンセプトとしては、

- ① 住民の目線に立って、
- ② それも、ご高齢者を含めた多くの住民が理解できるような分かりやすい条文構成で、
- ③ かつ、抽象的な理念条例ではなく住民にどのような権利があるのかについて全体像を知ってもらうため、憲法及び自治法に規定されている内容であっても必要な条項は権利のカatalogueとして、これを盛り込み、
- ④ 住民にとって具体的で総合的な使い勝手の良い、
- ⑤ 都市内分権の確立・充実に内容とした、

最高規範としての「熊本市自治基本条例」を、コンセプトとして制定する必要があるということです。

イ このことから、自治基本条例の条文数をあらかじめ制約することは、正しいことではないと考えております。

また、「自治基本条例素案（案）作成のコンセプト」に記載されているような、「（１）箇条書きにできるものについては、できるだけ箇条書き。」という考えは上記のコンセプトから採るべきではありません。

さらに、「（２）・・・『他の法令等に規定されているもの』や『具体的な手法（方法）等』は、特に必要な項目のみ盛り込むこととした。」との考え方も、ご高齢者を含めた多くの住民が理解できるような分かりやすい条例をというコンセプトから外れるものであり、許されないものと判断します。

ウ 加えて、「３『具体的な手法（方法）』については、他の個別条例・規則、要綱、構想、計画、施策、制度等に委ねることとし、条例制定後、検証していくこととした。」と記載されていますが、これまた、主権者である住民からの目線ではなく、上からの為政者から見た市政運営の姿勢ではないでしょうか？

住民は、できるだけ具体的にどこに、何を言っていけるのかについて、その基本的な手法・方法を自治基本条例に記載することを求めているということなのです。市議会議員や行政のプロばかりが、この自治基本条例を担い・扱うということではないはずです。このことは、極めて重要なことですから、住民に直接問いかけるべきではないでしょうか。

（２） 前文について

「・・・、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。」との記述は、憲法、地方自治法上からもそのとおりであり、評価

されるべきと思います。

しかしながら、この文章の直前の「……、」に記載されている文言は、次のとおりです。

「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、」というものです。

そこで、これを全文続けますと、

「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。」

とこのようになります。

ここで述べますことは、検討委員会での審議の中でも指摘してして批判したわけですが、それは、ここに記述されています「公共の福祉を踏まえながら」という文言です。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20年12月発行）69頁（左欄下から16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。

このことから、「公共の福祉」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1条の2第1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。このことは、極めて重要なことですので、直接住民に問いかけるべきかと思います。住民の前で、直接私が説明してもかまいません。

（３） 「市政・まちづくりの推進」という極めて不明確な概念の扱いについて

条例素案（案）には、「市政・まちづくり」という文言が、並列的に多くの条文に規定されています（例：第3条3号・4号、第4条1号乃至3号、第5条2号、第6条1号・2号、第27条1項・2項、第28条1項・2項、第29条1項）。

また、「まちづくり」という、単独な使われ方で条文に規定されているものがあります（第6条1項1号の「又は」以下に、第6条2項、第25条2項）。

ところで、この「市政・まちづくり」という文言のうち、市政は自治体の統治概念からその範囲は、明確かと思いますが、「まちづくり」の概念は極めて不明確なものであります。

地方分権の進展から、地方政府としての位置づけもオーソライズされつつあり、また、法令に対する「条例による上書権」の認容等、自治体は、統治主体とし

での位置づけが明らかになりつつあります。

このような今日的な状況を反映して、「まちづくり」という文言を条文上から削除している「自治基本条例（案）」が見受けられます。

例えば、すでに政令指定都市である、北九州市自治基本条例案（2009年5月9日付検討委員会資料）第1章総則、条例の目的（北九州市資料2頁参照。）では、「まちづくり」の文言を削除してこれを「自治」に訂正しております。また、「4 基本理念」でも「市におけるまちづくり」の文言を削除して、これを「市民による自治」に訂正しております（北九州市資料4頁参照。）。

私は、まちづくりを市政と同格に並べるのではなく、「地域のまちづくり」という位置づけであれば、林委員が「自治基本条例とまちづくり条例にかかる提案」で述べたように、その棲み分けは実例もあり矛盾なく説明できる訳です。

結論としましては、「まちづくり」という概念は削除して、「地域づくり」とするか、又は他都市の条例のように、定義を地域の景観、道路施設等を中心とする「まちづくり」とするか、どちらかに統一すべきかと考えます。いずれにしても、従来のまちづくりから、統治としての自治基本条例にステージは、移ったということでもあります。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

- (4) 検討委員会での統一見解で盛り込まれた住民の権利「意見を表明し、提案する権利」（委員会報告書9頁参照。）が、条例素案（案）では、削除（素案（案）第5条参照。）されていることについて、極めて遺憾であります。

- (5) 住民の権利の内容について

ア 条例素案（案）では、「情報を求める権利」と規定していますが（素案（案）第5条1号）、このような「求める権利」ではなく、「情報を取得する権利」と、対案に規定しているように、その実効性を担保するようにすべきと考えます。

すでに述べた、北九州市自治基本条例案では、「取得する権利」よりも、さらに一步を進めて、「議会及び執行機関等が保有する情報を知り、これを活用する権利を有する。」（北九州市資料7頁参照。）と定めています。これは、求める、取得する、という形態よりも、「活用する権利」としてより広がりを持った権利として位置づけられるかと思えます。これからは、住民、行政、議会相互間の情報共有化を、最大限図って、市政運営行なうとの考え方を重視するならば、これまでよりも一步進めて、「活用する権利」を住民の権利と規定することも必要ではないでしょうか。このような考え方に対して、不開示情報もあり、また、情報の線引きが明確でないまま、権利だけが拡大することに疑問があるとする見解も出されております。一理ありますが、この考えに対しては、個人情報や不開示情報等の範囲等を条例に明確に規定して、適正な行政運営・執行を図ることでク

リャーできると考えております。住民の行政への参画を前提とするならば、事後の紛争の未然防止のためにも、情報の共有化を図ることが必要かと考えます。

イ 検討委員会報告書 67 頁に、自治基本条例対案第 7 条として、住民の権利を盛り込みましたが、その規定の中の、以下の権利について、全く考慮していないのは、住民の権利保護の観点から見て不十分なものと考えております。

① 学習する権利（自治基本条例対案第 7 条第 4 項 5 号・委員会報告書 67 頁）

自治体の主権者として、市政への参画には、「学習する権利」が不可欠であるということです。住民の権利として認めるべきであると考えます。これも、住民に直接問いかけるべきと考えます。

② 協働請求権及び協働諾否権（自治基本条例対案第 7 条第 4 項 6 号・委員会報告書 67 頁）

住民と市の執行機関等との協働を推進するためには、その歯止めとして、住民に対して協働請求権及び協働諾否権を行使する権利を認める必要があります。これも、住民に直接問いかけるべきと考えます。

③ 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（自治基本条例対案第 7 条第 4 項 7 号・委員会報告書 67 頁）

個別条例でこの権利の具体化を図ることこそが、住みたい、暮らしやすい、安心・安全な「ふるさと熊本市」の創設につながることになるのです。

北九州市自治基本条例案「市民の権利（1）」（資料 7 頁参照。）に同内容の規定があります。

④ 清浄な地下水を享受する権利（自治基本条例対案第 7 条第 4 項 9 号・委員会報告書 67 頁）—— 委員会報告書 9 頁の「地下水享受権」の記述は誤り。

個別条例で対応すべきとの意見が検討委員会でもありました。また、阿蘇方面からの地下流水ならば、熊本市だけでこのような権利を規定することに難色を示した意見もありましたが、そうではなく、熊本市が、世界に誇る熊本の地下水を公水と位置づけて、この地下水の浄水享受権を、まず市政の及ぶ範囲内で宣言することに重要な意義があると考えております。

（6） 市議会の役割（条例素案（案）第 7 条）について

- ① 議会の設置の規定がありません。憲法第 93 条、地方自治法第 89 条の規定があるからそれで良いというものではありません。全国数ある自治体のうち、全国唯一である「熊本市」に議事機関として、主権者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「熊本市自治基本条例」によって設置しますとの根拠規定が、ここで必要であるということなのです。

- ② ここで、同時に自治基本条例素案（案）の前文ではなく、条例の条文の本文に、住民の信託に基づく市議会運営という文言が規定されることが、憲法上からも極めて重要なことであります。

自治基本条例素案（案）第7条（市議会の役割）には、この「住民の信託による」との文言がどこにも見当たりません。この文言を入れるべきであります。この点についても、直接住民に問いかけるべきでありましょう。

- ◇ 自治基本条例対案第9条（市議会の権限等）—— 委員会報告書67頁参照。

（7） 市職員の責務について

自治基本条例素案（案）第11条（市の職員の責務）に、「住民の信託」の文言が入っておりません。補助機関としての職員も、「その職務が住民の信託に由来」するものであることは、明確であります。このように言うのは、職員に対しましては、自覚の喚起を、住民に対しては、主権者であることを常に認識していただくことが必要であるからであります。

- ◇ 自治基本条例対案第19条（補助機関である市の職員の責務）—— 委員会報告書69頁参照。

（8） 財政運営の規定の不存在について

自治基本条例素案（案）第14条に、条文の見出しとして「効率的で効果的な市政」という記載が見受けられますが、肝心の「財政運営」の規定が、スッポリと抜け落ちております。

素案（案）第14条に、「不断に行財政改革に取り組みます」、「行財政改革の進行管理を適切に行い」、「財政状況について市民に分かりやすい資料を作成し」との文言は見受けられますが、財政運営の基本原則や、どのように運営して、市民は何を見れば判断ができるのかについての、基本的規定がどこを探してもありません。

これでは、あまりにも不親切でいかななものかと思います。

- ◇ 自治基本条例対案第22条（健全で透明な財政運営）—— 委員会報告書69頁—70頁参照。

（9） 行政評価の規定の不存在について

自治基本条例素案（案）の規定のどこを探しても、行政評価の規定が見当たりません。

行政評価を行い、問題点・改善点を明らかにして行政の政策の見直し等に反映させるとともに、結果を住民に公表・提供して行政への参画を図るためにも、この行政評価は必要と考えるものであります。

なぜに、この規定が盛り込まれなかったのか、疑問であり、かつ、遺憾であります。この点についても、直接住民に問いかけるべきではないでしょうか。

◇ 自治基本条例対案第24条（行政評価）—— 委員会報告書70頁参照。

（10） 公益通報制度について

自治基本条例素案（案）第18条（公益通報制度）に、公益通報制度の規定が見受けられますが、この規定では、公益通報の主体、内容等について、あまりにも概括的で不明確であります。基本的な事項は、この自治基本条例で規定する必要があると思います。

また、公益通報については、内部機関への通報ではなく、第三者機関への通報ということが、成功の鍵かと思いますが、このような、制度の根幹に関する重要事項が基本条例に盛り込まれていないことは、規定として不完全であります。また、具体的な執行に関する定めは、条例で定めるか否かについての規定が置かれていないのは、どうしてなのか？ 要綱という考えではなく、条例で規定すべきだと思います。

◇ 自治基本条例対案第33条（公益通報）—— 委員会報告書72頁参照。

（11） 審議会について

自治基本条例素案（案）第19条（審議会等）に、審議会等についての規定が見受けられます。

この規定の内容では、あまりにも、概括的で、漠然としていて何を、どのように規定するのかについての基本原則が定められておりません。

少なくとも、条文中に、「明確な基準のもとで」、「公平で透明な選考のもとで」等の文言は入れるべきかと思います。

◇ 自治基本条例対案第49条（審議会・市民会議等）—— 委員会報告書76頁参照。

（12） 苦情処理機関について

自治基本条例素案（案）第23条（苦情処理機関）に、公的オンブズマンではなく、苦情処理機関という見出しで、単に「苦情処理機関を設置します。」とのみ記載されております。

「公的オンブズマン」という国際的に通用する正式な名称を使わずに、「苦情処理機関」という名称の中身はどのようなものなのでしょうか？

基本的な事項について、何ら規定がなされていないこのような条文は、住民

を納得させることはできないと考えます。

公的オンブズマンの設置として、その位置づけを明確にすべきであります。
そして、その基本的内容についても、自治基本条例で規定すべきであります。

- ◇ 自治基本条例対案第 28 条（公的オンブズマンの設置） —— 委員会報告書
71 頁参照。

（１３） 情報共有の原則について

自治基本条例素案（案）第 25 条に、見出し「情報共有の原則」と記載されておりますが、条文の本則を読むと、第 1 項に「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、」とだけしか定められておりません。認識だけでは、共有の効果・効力は規定上でできませんので、「情報共有の原則に立ち、市政に関する情報の最大限の共有化を図らなければなりません。」との規定をすべきと考えます。

第 25 条第 2 項に「まちづくりに関する情報」とのみ記載されていますが、これは「市政・まちづくりに関する情報」と訂正すべきです。

第 25 条第 3 項に「情報提供に関する仕組みの整備」とありますが、ここでは、情報提供だけでなく、「情報の共有・提供に関する仕組みの整備」と規定し、共有についての仕組みの整備も、図るべきであります。

また、意思決定過程の情報の共有についての規定がありませんので、規定すべきであります（伊賀市は第 8 条に「意思決定過程の情報共有」として規定されております。）。

さらに、情報の収集及び管理に関する規定が盛り込まれておりません。この規定を盛り込むべきであります。

- ◇ 自治基本条例対案第 36 条（情報公開・共有の原則） —— 委員会報告書
73 頁参照。
- ◇ 自治基本条例対案第 37 条（行政の意思決定過程の情報の共有） —— 委員会報告書 73 頁参照。
- ◇ 自治基本条例対案第 39 条（市の情報の収集及び管理） —— 委員会報告書
73 頁参照。

（１４） 参画の原則について

自治基本条例素案（案）第 27 条（参画の原則）に、参画の原則についての規定が見受けられます。

ここでは、「参画による市政・まちづくりに取り組みます。」と規定しているだけで、参画の推進、参画の機会の保障の文言が規定の中にありません。この文言を規定の中に、盛り込むべきであります。

◇ 自治基本条例対案第 42 条（参画推進の原則） —— 委員会報告書 74 頁参照。

（15） 住民投票について

自治基本条例素案（案）第 34 条（住民投票）及び同第 35 条（住民投票の請求及び発議）に、住民投票についての規定が見受けられます。

しかしながら、この素案（案）第 34 条の規定の仕方では、常設型住民投票条例の新設になっておらず、また、一定の条件のもとに、必要的住民投票として実施義務を市長に負わせる規定ともなっておりません。さらに、住民投票が実施された場合は、住民、市議会及び市長等がその結果に従わなければならないとする拘束型住民投票の規定の仕方ともなっておりません。

そこで、自治基本条例対案第 50 条（住民投票）・委員会報告書 76 頁に条文化しましたように、常設型の住民投票条例としております。そして、

第 50 条第 7 項として、

「市長は、第 2 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連署をもってなされたときは、第 3 項及び前項の規定にかかわらず、速やかに住民投票を実行しなければなりません。」

と、必要的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 4 条第 11 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、必要的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新しく盛り込んでおります（対案第 50 条 9 項・委員会報告書 76 頁）。

このような常設型・拘束型の住民投票条例の制定が許されることは、すでに根拠資料を含めて、平成 21 年 2 月 24 日付け文書で、熊本市自治基本条

例検討委員長宛、提出済みであります、その根拠（自治立法研究会編『分権時代の市民立法』（公人社、2005年（平成17年）発行、26頁～29頁参照。）について、要点のみ以下に申し上げます。

すなわち、

- ① 自治法第94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・違法ではないこと。
- 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4条第17項）との直接民主制を認める規定をおいていること。
- ③ 地方自治の本旨は、住民自治を根底においた直接民主制こそが、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はうかがえる。）。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（内務省は、この町村総会を実質上葬り去ろうとの意図を示したが、総司令部（GHQ）はこれを残すように要求し、それでも内務省は総司令部意見を入れずに政府原案とした。しかしながら、これが衆議院で現行条文のように修正され、貴族院での反対意見もあったが、結果として衆議院修正ど通りに可決されて現行自治法第94条及び第95条の2箇条として成立したものである（『戦後自治史第三巻』（文生書院、1977年）199頁～200頁。））。

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、逆にこの投票結果にしたがわない行動を首長等がとれば、その行為自体、条例違反との評価を受けることとなります。

このような内容の条文を設けて、主権者である住民意思を確定的にとらえることは、必要なことであります。特に、合併等にかかる住民の意思を確認する手法として、このような拘束型住民投票を実施することは意義のあることと思います。

本当にこのような規定を設けて、果して許されるのだろうか、心配する向きもあろうかと思えます。私は、憲法、地方自治法上、違法性はなく有効に制定できるものと判断しております。

あとは、必要とする地方公共団体が条例を制定する決断をするかどうかにかかっているということでもあります。

(16) 都市内分権の確立・充実について

自治基本条例素案(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、政令指定都市になろうとする熊本市が、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います。

すなわち、平成20年4月1日施行の上越市自治基本条例第31条3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16年条例第30号)第3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、政令指定都市の実現を目指す熊本市にあっては、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(筆者の単著『道州制問題の法的視点』(ぎょうせい、2008年(平成20年)12月26日発行)84頁参照。)。なお、金井利之『自治制度』(東京大学出版、2007年)79頁～80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。この単著に対しましては、多くの学識者から評価を得ております。

ところで、昭和22年4月17日公布された、地方自治法(昭和22年法律第67号)第271条には、次のように規定されておりました。

すなわち、

「第271条 行政区に区長及び助役一人を置く。

② 区長は、その被選挙権を有する者について選挙人が投票によりこれを選挙する。

③ ——— 略 ———

④ ——— 略 ———

⑤ ——— 略 ——— 」

また、昭和22年5月3日公布された、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第197条～199条には、次のように規定されておりました。

「第197条 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。

日本国民で年齢25年以上のものは、区長の被選挙権を有する。

第198条 区長の選挙に関する事務は、当該行政区の選挙管理委員会がこれを管理する。

第199条 区長の選挙は、当該行政区における特別市の議会の議員及び長の選挙に用いる選挙人名簿又はその抄本によりこれを行なう。」

特別市の行政区長は、このように法令上は、公選制を採用しましたが、結局この5大市（大阪市、京都市、名古屋市、横浜市、神戸市）を持つ5大府県は、特別市を指定する法律に反対して、ここに5大市対5大府県の10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59年）317頁参照。）。

特別市を指定する法律が憲法第95条の「特別法」にあたり住民投票を必要とする場合に該るか。また該るとした場合は、当該特別市だけか、又はそれを含む府県の住民も入るかについて、争いが納まらず（前掲『大都市制度史』332頁以下参照。）、結局昭和31年地方自治法の一部を改正する法律（昭和31年法律第147号）により「第三篇中 第一章 特別市」が削除されました。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、結局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』の著者としては、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するものであります。

(17) 自治推進委員会について

自治基本条例素案（案）第37条（自治推進委員会）に、自治推進委員会についての規定が見受けられます。

しかしながら、対案第56条（自治推進委員会の設置）・委員会報告書77頁—78頁に記載された条文内容と、素案（案）第37条とを対比すれば一目瞭然のごとく、素案（案）第37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ます。

「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、3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3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27条1項）ております。

そして、

「第27条2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3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、熊本市の審議内容の異常な狭さが浮き彫りとなってくるかと思えます。

いずれにしても、上記の静岡市、又は多摩市条例の「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30条2項）との規定等を参考にして、条例素案（案）は、大幅に見直されなければならないということです。

次に、条例素案（案）では、推進委員会の答申の尊重規定もなく、また、構成委員の人数も規定されていなく、さらに、公募委員の割合の規定もないという、不十分な内容の条文構成となっておりますので、自治基本条例に盛り込むべき内容を、さらに、吟味する必要があります。

2 未検討な事項がまだ有りますが、とりあえず、ここまでとします。