

2008年（平成20年）8月19日

熊本市自治基本条例案にかかる  
提言について  
(第三次案)

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）

第1 熊本市自治基本条例案について

1 自治基本条例の位置づけについて

憲法第93条は、「議事機関として議会を設置する。」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92条）を重視する考えが有力に主張されており（『注解法律学全集4 憲法IV』（[93条解説・中村睦男執筆担当]・青林書院・2004年）262頁以下参照。）。

すなわち、

第一 憲法第8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65条）には、地方行政執行権が含まれていないこと（平成8年12月6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 憲法第95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41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、自治体にあっては、議会は「議事機関」とされていること。

第四 地方自治法第94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とされており、総務省事務次官

であっ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4次改訂版』（学陽書房、平成19年）330頁参照。）と述べられている。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して理解できること。

なお、町村総会の規定は、明治21年制定の町村制第31条にすでに規定されていたものです（町村制第51条で第32条から第49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た。坪谷善四郎『九版増訂 市制町村制註釋』（博文館、明治22年5月）221頁～233頁参照。現在の条文の文言になった経緯については『戦後自治史第三卷』（文生書院、1977年）199頁～200頁参照。）。

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、住民自治を基本においていること、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います。

そこで、主権者である市民が、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となり、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27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、ともに担い手となっ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、これからの中核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います（大森彌『変化に挑戦する自治体』（第一法規、2008年4月発行）171～172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17年）3頁以下、神奈川県「NPO等との協働推進指針」（平成16年）2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、2007年（平成19年）11月1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。

このような基本的考え方のもとに、他の自治体においても、本年（2008年（

平成20年) ) 4月1日に施行された、「上越市自治基本条例」(平成20年3月28日上越市条例第3号)に代表されるように、市民の権利として「協働をする権利」の創設(上越市条例第5条第2項第3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」の創設といえば、「平塚市自治基本条例」(平成18年10月1日平塚市条例第32号)第9条第2項第3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18年9月1日施行)第16条第1項にも、「協働の権利」として新たな権利設定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、市民から、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、市民に対し、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20年4月11日に、熊本市自治基本条例検討委員会委員として、委員会にいたしましたところであります。

この外に、熊本市としての特有の権利としては、阿蘇からの伏流水を中心とした豊富な地下水を守るために、地下水を公水と位置づけ、市民の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市民の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、提言いたしたいと思います。

このような、新しい権利の創設とともに、自治基本条例で最も重要なことは、市民が、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、主権者である市民から、自治の一部を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。市民が主権者として規定上、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2条、同第3条、同第8条、同第10条、川崎市条例第10条、同第13条等)。

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、ご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りません。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、ご高齢者も含めた住民に、そもそも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います（金井利之「自治基本条例（上）」月刊自治フォーラム第560号・2006年3月号（第一法規）50-51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って、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見受けられるように、条例の目的、定義の次に条例の最高規範性を規定して、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ろうかと思います（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。）。

最後に、市長から議会への自治基本条例案の提案は、平成17年3月2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、平成16年8月からですから、すでに4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、4案の比較検討という手法ではなく、広く先進的な自治基本条例の仕組み等をも取り入れつつ、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います。

## 2 以上の観点から、熊本市自治基本条例案を林委員案として以下のとおり提案いたします。

### 第2 自治基本条例案（第二次案）について

#### 【 前文 】

住民の信託に基づく、議会及び市政の運営  
国、熊本県と対等な立場での相互協力の関係  
地方自治の本旨に基づく、議会及び市政の運営  
自治基本条例の最高規範性

#### 【 目的 】

第1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、住民の信託に基づく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、住民自治による参画と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

に満ちた地域社会の実現を図ることを目的とします。

## 【 住民主権 】

### (住民主権)

第2条 住民は、市政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並びに市の代表者である市長を定め、その職を信託します。

## 【 定義 】

### (定義)

第3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　　自分たちの地域は自分たちで責任をもち自ら治めることを言います。

(2) 住民　　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22年法律第67号。以下「自治法」という。）第11条に規定する者をいいます。

(3) 市民　　自治法第10条の住民から法人を除いた自然人又は市内に通勤し若しくは通学する者をいいます。

(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) 地方政府　市議会、市長及び市の執行機関をいいます。

(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、見直しまでの過程に主体的に住民、市民及び事業者等（この3者を総称する場合は、以下「住民等」といいます。）が参画することをいいます。

(8) 協働　　住民等、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、相互に特性等を尊重し、補完し、協力し、公共的目的を果た

すことをいいます。

(9) 出資団体等 次に、該当するものを出資団体等といいます。

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244条の2第3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】

(最高規範性)

第4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 この条例を実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 住民等、市議会及び市長等は、この条例を尊重し、熊本市の団体自治及び住民自治の確立・推進に努めます。

## 【基本理念】

(自治の基本理念)

第5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団体自治を確立し、住民自治の拡充・推進を目指します。

(1) 住民主権 住民が自治の主権者として、住民参加により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) 地方政府 主権者である住民の信託により置かれた市議会、市長及び市の執行機関は、地方政府として、住民自治及び団体自治の原理に基づいて

、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) 人権の尊重及び福祉の増進 住民及び市民は、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。

住民及び市民は、多様な価値観を有する個人として尊重され、また、人権が守られなければなりません。地方政府は、住民及び市民一人ひとり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 地方政府は、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発展を目指し、国際的関係をも視野に入れて、市民参加の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、市民の市政への参画・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】

(自治運営の基本原則)

第6条 住民等、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) 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等に公開し、情報の共有を図ること。

(2) 参画の原則 住民等の参画を基本として市政運営を行うこと。

(3) 協働の原則 公共的課題の解決に当たっては、住民等と対等な立場で協働を進めること。

(4) 説明・応答の原則 住民等からの意見・質問等に対しては、十分かつ誠実に説明・応答すること。

2 住民等は、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。

## 【住民の権利と責務】

### (住民の権利及び責務)

第7条 住民は、憲法に規定する基本的人権を有し、すべて一人ひとりの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、これ行使することができます。

3 市民及び事業者等は、その性質上保有できない権利以外に係る前2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1項及び第2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、これ行使することができます。

(1) 市政運営に関し、知る権利としての市長等及び市議会に対して情報を取得する権利

#### ◇（補足説明）

行政案の「市民参画の前提となる、・・・」とのこの「前提となる」の文言は、限定・制限的にとられますので、この林案のように記載しました。

(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) 市長等及び市議会に対して、市政に参画する権利

#### ◇（補足説明）

行政案の「市の執行機関等及び市議会と協働し、・・・」との文言は、この「協働し、」が前提となり、協働しなければ参画が許されないともとられかねませんので、この林案のように記載にしました。

(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

- (6) 市長等及び市議会に対して、協働を請求する権利（以下「協働請求権」といいます。）
- (7) 市長等及び市議会からの協働を求めることに対し、諾否をする権利（以下「協働諾否権」といいます。）
- (8) 良好な、自然的、社会的、文化的環境のもとで生きる権利
- (9) 安心・安全に生きる権利
- (10) 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（以下「净水享受権」といいます。）
- (11) 青少年・子ども（未成年者の市民をいいます。以下同じ。）の市政に参画する権利

5 住民等は、参画する権利、協働請求権、協働諾否権及び净水享受権その他の権利の行使に当たっては、自治の主体であることを認識し、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、住民等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、安全でうるおいのある快適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。

## 【 地方政府（議会）】

### （地方政府（議会の設置））

第8条 市に、地方政府を構成する議事機関として、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9条 市議会は、住民の信託を受けた地方政府を構成する議事機関として、住民等の多様な意思を討論を通じて調整統合し、自治体の意思を形成する役割を果たします。

2 市議会は、自治法に定めるところにより、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、市の意思を決定する権限を有します。

( 市議会の責務 )

第10条 市議会は、広く住民等の意見を聴き、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11条 市議会の会議は、討議を基本とします。

2 議長から、本会議及び常任委員会、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12条 市議会は、請願及び陳情を住民等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関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13条 市議会議員は、住民の信託を受けた住民等の代表として高い倫理観の下、地域の課題や市民及び事業者等の意見を把握するとともに、政策の提案及び立法に関する活動に務め、かつ、開かれた議会運営をとおして、市民のため誠実に職務を行います。

【 提案 】

市議会は、栗山町議会基本条例、伊賀市議会基本条例、会津若松市議会基本条例等の先行条例を超える「熊本市議会基本条例（仮称）」の制定に着手すべきと考えます。

## 【地方政府（市長及び執行機関）】

### （地方政府（市長及び執行機関の設置））

第14条 市に、主権者である住民の直接選挙により信託を受けた地方政府を構成する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15条 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、職員の指揮監督、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、住民の人権を擁護し、かつ、住民の福祉の増進を図るため、市政全体の総合的な調整その他の権限行使します。

### （市長の責務）

第16条 市長は、その権限の行使に当たっては、広く住民等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、住民等との情報の共有を基本として、市政への参画及び説明・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、これを住民等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。

### （参与等）

第17条 市長は、常勤の特別職である副市長に加えて、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18条 職員は、地方政府を構成する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、住民等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、任命権者の指示、命令に従い、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、地域課題を発見し、解決方策を発明し、他都市の実例に学び、政策実務の知識及び応用能力の向上に努めるとともに、自己啓発を図り、創意をもって住民等と協議・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。

## 【 市政運営等 】

(市政運営の基本等 )

第19条 市長等は、次の事項を基本とし、市政運営を行います。

(1) 市政に関する情報は、住民等の共通の財産であり、透明で開かれた市政運営を推進し、市政情報を共有するため、迅速かつ積極的に開示及び提供しなければなりません。

(2) 市政運営に当たっては、課題の設定、施策の立案・計画、検討、決定から実施及び評価、見直しまでの各過程に住民等を主体的に参画するよう保障するものとします。

(3) 市政の運営に当たっては、相互に特性を尊重し、十分な説明責任を果して、公共的な目的を達成するようにしなければなりません。

。

(4) 市政の運営に当たっては、人種、信条、性別、年齢、社会的、身体的、政治的状況等で差別的取り扱いをすることなく人権を尊重し、一人ひとりの住民及び市民の権利の擁護を図らなければなりません。

(5) 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、一人ひとりの住民の福祉の増進を目的として行わなければなりません。

(6) 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なればなりません。

( 総合計画 )

第20条 市は、総合的かつ計画的に市政運営を図るため、最上位の総合計画を策定します。

2 総合計画は、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

の基本計画と事業の進め方を明らかにする実行計画により、構成されます。

- 3 総合計画は、住民等の参画の手続きを経て案が作成され、基本構想及び基本計画は議会の議決を経て、策定されます。
- 4 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。
- 5 市長等は、総合計画について、住民等への周知を図り、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りません。

( 健全で透明な財政運営 )

第21条 市は、予算編成、予算執行に当たっては、市の財政の状況を総合的に把握して的確な分析を行うとともに、総合計画、原価計算の実施及び行政評価の結果を踏まえて、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りません。

- 2 前項の目的を達成するため、市は、次に掲げる財政情報を作成し、公表しなければなりません。
  - ( 1 ) 市の全財政を通じた資産、負債及び資産の移転等の現況を正確に把握するため、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って、市の財政診断に必要な財務諸表を作成しなければなりません。
  - ( 2 ) 市は、何人にも分かりやすい予算書、決算書を作成するため、款・項別の説明方式に加えて、目・節において、人件費を含む政策の原価、財源、事業採算等を明記しなければなりません。
- 3 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值を定め、中・長期の財政健全化計画を作成し公表しなければなりません。
- 4 市の予算は、前2項に規定する財政情報の作成、財政健全化計画のほか、総合計画及び政策評価等を踏まえて編成し、その編成過程を明らかにして市民に分かりやすく説明しなければなりません。
- 5 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なるように、予算の執行計画を定めて、市民に公表しなければなりません。
- 6 市の決算に当たっては、その成果を明らかにするとともに、改善点を明確に

して、市民に公表しなければなりません。

7 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1号に定める管理計画に従って進めなければなりません。

8 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22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、市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、基本構想、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釈権を活用し、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、住民等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23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1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、住民等の福祉の増進・向上を図った住民等の視点に立脚した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、積極的に住民等に公開・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、公募を含めた住民等、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24条 熊本市は、市政運営について、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、基本構想及び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。

#### ( 意見及び提案制度 )

第25条 熊本市は、住民が有する市政に関して意見を表明し、又は提案する権利に対して、誠実かつ適切に対応しなければなりません。

2 住民が意見を表明し、又は提案する権利の行使に係る手続き等については、別に条例で定めます。

#### ( 総合的な行政サービス )

第26条 市長等は、住民等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。

#### ( 苦情処理・公的オブズマンの設置 )

第27条 市長は、公正な立場で、市政運営に関する苦情の申立てを的確かつ迅速に処理し、市政運営を監視することにより、住民等の権利利益の擁護を図り、もって開かれた透明性の高い市政運営の一層の推進及び市政運営に対する住民等の信頼の確保に資するため、別に条例で定める熊本市公的オブズマン（以下「公的オブズマン」という。）を設置します。

2 公的オブズマンは、住民等の代理人として3名により構成し、住民等の申

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ます。

- 3 市長等は、公的オ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。

#### 【 補足説明 】

- 公的オブズマンとした理由 —— 林屋礼二『オブズマン制度』（岩波書店、2002年）74・75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、女性もオブズマンとして活躍しております。そこで、「オブズパーソン」とはせずに、本来の「オブズマン」としました。また、篠原一東大名誉教授によれば、オブズマンは、本来「公的」なものを意味する（篠原一・林屋礼二編集『公的オブズマン』（信山社、1999年）5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、「公的オブズマン」としました。
- 公的オブズマンの任用適格者 —— 3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2人は、弁護士・学識経験者が良いのではと考えております。
- スエーデンから専門家を呼び

シンポジュームの実施 ——— 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、シンポジュームを実施することを考えております。

(行政手続 )

第 28 条 市長等は、住民等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て、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 前項の手続きに関して、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 29 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、公募住民等、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、住民等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 30 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 31 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ったときは、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、請求した住民等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3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32条 市の職員は、行政執行の公正を妨げ、市に対する住民等の信頼を損なう行為で、公益に反する恐れのある事実がある場合は、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第三者機関等に通報しなければなりません。

- 2 正当な公益通報を行った職員は、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。
- 3 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。

( 安心・安全に暮らせるための危機管理 )

第33条 市長等は、安全で安心な生活を確保するため、常に不測の事態に備え、住民等の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある事態（以下「災害等」という。）に的確に対応するための体制を整備しなければなりません。

- 2 市長等は、災害等の発生に対処するため、予測することができる危険等の必要な情報を、日頃から住民等に周知しなければなりません。
- 3 市長等は、災害等の発生が予想されるとき、又は災害等の発生時には、住民等と情報を共有するとともに、関係機関等と連携し、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 住民等は、災害等の発生時には、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等に対処しなければなりません。

## 【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

#### (情報共有の原則)

第34条 住民等は、市政の主権者として、市政に関する情報について、知る権利があります。

2 市議会及び市長等は、その保有する情報が住民等の共有財産であることを認識するとともに、市政に関する正確で分かりやすい情報を住民等が迅速かつ容易に得られるよう、情報の公表、提供と開示を、別に条例で定めるところにより、総合的に推進しなければなりません。

#### (市の意思決定過程における情報の共有)

第35条 市議会及び市長等は、透明で開かれた市政運営を推進するため、市政に関する意思決定過程における情報を公表、提供、開示して公正で透明性の高い市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の内容は、次の各号に掲げるものとします。

(1) 課題の設定及びその背景・理由

(2) 検討した他の政策等の内容

(3) 他の自治体の類似する政策等との比較検討

(4) 総合計画における根拠又は位置づけ

(5) 当該政策・計画に関係ある法令及び条例等

(6) 政策・計画等の実施にかかる財政措置

(7) 将来にわたる政策・計画等のコスト計算

#### (情報の共有の制度)

第36条 市議会及び市長等は、市政に関する情報を共有するため、次項に掲げる制度を総合的、体系的に整備しなければなりません。

2 前項にいう制度とは、次の各号に定める市政に関する情報公開の制度をいいます。

(1) 計画に関する情報公開制度（総合計画及び分野別計画、全市計画及び地域計画）

(2) 条例制定、改正及び廃止に関する情報公開制度

(3) 行政評価に関する情報公開制度

(4) 財政、予算及び決算等に関する情報公開制度

(5) 住民参画・協働に関する情報公開制度

(6) 市政に関する会議にかかる情報公開制度

(7) 出資団体等に関する情報公開制度

(先進自治体の情報の調査・共有)

第37条 市議会及び市長等は、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、市民に公表しなければなりません。

(情報の収集及び管理)

第38条 市議会及び市長等は、市政に関する情報を正確かつ適正に収集し、住民等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、管理しなければなりません。

(個人情報保護)

第39条 市議会及び市長等は、別に条例の定めるところにより、その保有する個人情報について、適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なければなりません。

(説明責任及び応答責任)

第40条 市議会及び市長等は、住民等に対し、この条例に基づく自治の理念、自治運営の原則及び各制度に基づいて、次に掲げる市政に関する事項について、誠実かつ納得できるような説明をしなければなりません。

(1) 市政に関する政策の決定、計画の策定及び財政等に関する説明

(2) 市政に関する事業の実施に関する説明

- (3) 市政に関する行政評価に関する説明
- (4) 市政に関する市民参画・協働等に関する説明
- (5) 前各号に掲げる事項にかかる、それぞれの目標、根拠、理由、複数案、改善点及び見直しに関する説明

2 市議会及び市長等は、住民等から寄せられた意見、要望・疑問等に対し、事実に基づき関連性及び全体象が明らかになる資料を提供するとともに、改善点等を明確に示して的確かつ誠実に応答する責任を果たさなければなりません。

## 第2節 参画及び協働による自治運営

### (市政への参画権)

第41条 主権者である住民は、市政に参画する権利を有します。

2 市議会及び市長等は、住民等が市政に参画する権利を保障するため、次に挙げる重要な事項は、参画の対象にしなければなりません。

- (1) 基本構想及び総合計画、分野別計画を立案、策定、改定するとき。
- (2) 行政評価の実施のとき。
- (3) 市政運営の基本方針や住民等に義務を課し、又は権利を制限する条例案の立案のとき。
- (4) 自治法第138条の4の附属機関及び要綱に基づき設置された機関の委員のうち、公募による委員を選任しなければなりません。
- (5) 住民等の生活に重要な影響を及ぼす意思決定及び計画等のとき。

3 前項各号に定める事項については、参画手続きを明確に定めて、それを公表しなければなりません。

4 市議会及び市長等は、前3項の規定により参画が保障された住民等以外の住民等で、意見書、要望書等を提出した者を、会議に集め、応答・対話を重ね、提出された意見等の争点を明らかにして施策に反映させるとともに、その内容等を

公表するものとします。

5 前各項に定める住民等の参画の記録を各年度ごとに作成し、これを公表するものとします。

6 前各項に定める参画に関する手続き等に関しては、別に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42条

【 補足説明 】

○ 男女共同参画条例の制定をします。

( 子どもの市政への参画の推進 )

第43条

【 補足説明 】

○ 子ども参画条例の制定をします。

( パブリックコメント )

第44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、住民等の意見を反映するために事前に案を公表し、広く住民等に対して十分な説明をし、説明会場等で直接住民等の質問に誠実に応答し、対話をしなければなりません。

2 市長等は、前項の手続きにより提出された住民等の意見を十分尊重してこれを取り入れるようにするとともに、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なければなりません。

3 前2項の手続き及び公表については、別に条例で定めます。

( 審議会等 )

第45条 市長等は、住民等及び学識者等の意見を市政に反映させるため、審議会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等の委員に就任することなく、さまざまな住民等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、委員のうちの一定割合を住民等から公募し、委員に選任します。

4 前項の公募の割合は、委員の三分の一の比率とし、また、公募の基準については、これを明確にして公表するものとします。なお、採用された公募委員の論文等の結果を公表して、選任の公正・透明性を確保します。

5 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 】

### ( 住民投票 )

第46条 市長は、市政運営に係る重要事項について、直接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をができます。

2 市長は、住民投票の結果を尊重しなければなりません。

### ( 住民投票の請求及び発議等 )

第47条 年齢満18歳以上の住民及び年齢満18歳以上の定住外国人で熊本市に引き続き3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50分の1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。

2 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、20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。

3 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12分の1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。

4 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。

5 前各項に定めるものほか、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。

## 協働のしくみ

( 協働のしくみ )

第48条

### 【 補足説明 】

- 協働の位置づけは、協働が目的ではなく、あくまでもある課題を達成するための一つの重要な手段であります（荒木昭次郎『参画と協働』（ぎょうせい、平成2年発行）11—12頁参照）。
- 行政と協働するに当たっては、住民等が、いかに行政との間で自立性を確保するかが、重要であり、この自立性を担保するものが協働請求権であり、また、協働諾否権であります。
- この協働をする場合には、相互の責任と任務を明確にするため、協定書を締結しなければなりません。
- この協働の手続き等については、別に条例で定めるものとします。

### 【 地域づくり 】

( コミュニティ )

第49条 コミュニティとは、住民等一人ひとりが自ら豊かな暮らしをつくることを目的としたさまざまな生活形態を基礎に、地域社会を多様に支え、自主的に結ばれた組織及び集団をいいます。

( 多様で豊かな地域づくり )

第50条 住民等は、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、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、何人からも干渉されずに自由に自立した活動を営むことができます。

2 住民等は、地域の諸課題の解決に向けて、自ら行動し、地域づくりを主体的に行うことができます。

3 住民等は、前2項の活動を行うに当たっては、自らの発言及び行動に責任を持つとともに、住民等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なければなりません。

4 市議会及び市長等は、本条第1項に規定する住民等の多様で豊かな地域づくり活動を尊重し、コミュニティセンター等を中心にして、その活動が推進されるよう支援します。

5 地域づくりに関して必要な事項は、別に条例で定めるものとします。

#### ( 学校と地域との連携 )

第51条 教育委員会は、地域と連携協力し、保護者、地域住民等の学校運営への参加を積極的に進めることにより、地域の力を活かし、創意工夫と特色ある学校づくりを行うものとします

### 【 地域の住民自治の推進 】

#### ( 地域の住民自治の推進 )

第52条 市長は、住民等が身近な地域の課題について、地域の意見を第53条に規定する地域自治機関で決定した結果を、市政運営に反映させ、地域の住民自治を推進します。

#### ( 地域自治機関の構成員 )

第53条 地域自治機関は、その地域に住所を有する団体を除く住民によって構成されます。

#### ( 地域自治機関の代表 )

第54条 地域自治機関の代表は、公職選挙法に定める20年以上の者による直接、秘密、平等による公正な選挙制度による投票によって決定します。

2 地域自治機関の運営及び地域自治機関の代表の選挙手続き等に関しては、別に条例で定めるものとします。

### 【 自治推進委員会の設置 】

#### ( 自治推進委員会の設置 )

第55条 この条例に定める自治の基本理念及び自治運営の基本原則の実現に向

け、熊本市の自治の推進に関する重要事項を審議するため、自治法第138条の4第3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重要事項の審議の外、委員会の発意に基づいて決定した重要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市民による15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、〇年とし、補欠委員の任期は前任者の残任期間とします。
- 7 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。
- 8 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。

## 【 国及び県等との政府間関係 】

（国及び県等との政府間関係）

第56条 市は、基礎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が図られるように、国等に対して、制度、政策等の改善に向けた取組を積極的に行うとともに、関係団体、住民等と連携協力し、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 】

（他の地方公共団体等との連携）

第57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、住民等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 】

( 国際関係 )

第 5 8 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、住民等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。

## 【 案例の見直し 】

(条例の見直し)

第 5 9 条 市長は、この条例を改正又は廃止する場合には、本条例第 5 5 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。ただし、自治推進委員会が住民投票を不要と判断したとき、又は軽微な変更については、この限りではありません。

## 附 費目

- 1 この条例は、公布の日から施行します。ただし、第 5 5 条（自治推進委員会）の規定は、規則で定める日から施行します。
- 2 この条例の施行後〇年を経過した場合において、市長は、住民等の意見を踏まえ、この条例について速やかに検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講じることとします。