

2008年(平成20年)5月30日

熊本市自治基本条例案にかかる  
提言について  
( 第一次案 )

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きております(『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、自治体にとっては、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。

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、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、住民にそもそもどのような権利があるのかをついて、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560号・2006年3月号（第一法想）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。）。

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えます。

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) 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第11条に規定する者
- (2) 市民 地方自治法第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
- (3) 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
- (4) 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。
- (5) 参画 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。
- (6) 協働 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。

## 【 最高規範 】

(最高規範性)

第4条 この条例は、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 住民等、市議会及び市長等は、この条例を尊重し、本市の自治の推進に努めます。

## 【 基本理念 】

(自治の基本理念)

第5条 市は、地方自治の本旨に基づき、次に掲げることを基本理念として、住民自治の確立を目指します。

- (1) 住民主権 住民が自治の主体として、住民自治を実現することは、地方自治の根幹であります。主権者である住民の信託により置かれた市議会及び市長等は、公正で開かれた住民主体の市政運営を行わなければなりません。
- (2) 人権の尊重及び福祉の増進 出身、障害の有無、性別、年齢、国籍等にかかわらず、住民及び市民の一人ひとりの人権が尊重されなければなりません。同時に、住民及び市民の一人ひとりの福祉の増進に努めなければなりません。
- (3) 市は、国及び熊本県と対等・協力関係の下で団体自治の実現を図り、住民自治の原理に基づき、自主的な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 住民等と市議会及び市長等が相互に市政運営に関する情報を共有すること。
  - (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 住民等との協働を基本として、公共的課題の解決に当たること。
  - (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・対応に努めること。
- 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るとともに、自治体の主体として、地方自治法（昭和22年法律第67号）に定めるところにより、住民の代表を選ぶ権利、条例の制定、改正又は廃止等の直接請求を行う権利、その他の権利を有し、これを行行使することができます。なお、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本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。

2 住民は、前項に規定するもののほか、自治の主体として、次に掲げる権利を有し、これを行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求める権利

◇(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」という。）

- (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」という。）
- (8) 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「浄水享受権」という。）
- (9) 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
- 3 住民等は、参画する権利、協働請求権、協働諾否権及び浄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。
- 4 市内で事業を営み、又は活動するものは、その事業又は活動が社会に及ぼす影響に十分配慮するとともに、地域社会との調和を図り、暮らしやすい地域社会の実現に寄与するように努めなければなりません。

## 【 議 会 】

### （ 議会の設置 ）

第8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9条 市議会は、住民の信託を受けた議事機関として、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、地方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、常に住民の権利を保障するとともに、住民の福祉の増進に努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質問及び意見を述べることができます。

( 市議会議員の責務 )

第12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。

## 【 市長及び補助機関 】

(市長の設置)

第13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市の代表である市長を設置します。

(市長の権限)

第14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に市政運営を行います。

- 2 市長は、地方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を行使します。

(市長の責務)

第15条 市長は、住民等の代表として広く住民等の意見を聴くとともに、自らの発言、決定及び行動に責任を持って市政運営に当たり、前条に規定する権限を公正かつ誠実に執行しなければなりません。

- 2 市長は、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、樹民等との情報の共有、参画・協働の市政運営を図り、常に住民の権利を保障することを基本としなければなりません。

- 3 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、その達成状況を報告しなければなりません。

( 参与等 )

第16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。

(市の職員の責務)

第17条 市の職員は、市長の補助機関として、その職責が住民の信託に由来し、住民等全体の奉仕者であることを自覚し、法令、条例等及び任命権者の指示に従い、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 市の職員は、地域課題を発見し、解決方策を発明し、実行する知識及び能力の修得とその向上に務めるとともに、自己啓発を図り、創意をもって住民等と協働し、住民自治の実現に努めなければなりません。

## 【 市政運営等 】

(市政運営の基本等 )

第18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、適時、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に努めるものとします。
- (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ため、協働に努め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に努め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努めなければなりません。

( 総合計画 )

第19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。

( 財政運営 )

第20条

( 行政計画運営 )

第21条

( 組織体制 )

第22条

( 意見及び提案の取扱 )

第23条

( 総合的な行政サービス )

第24条

( パブリックコメント )

第25条

( 苦情処理及びオンブズパーソンの設置 )

第26条

( 行政手続 )

第27条

( 行政改革 )

第28条

( 出資団体等 )

第29条

( 公益通報 )

第30条

( 法令遵守 )

第31条

( 危機管理 )

第32条

( 監査・外部監査 )

第33条

( 学校と地域との連携 )

第34条

( 政策法務 )

第35条

## 【 自治運営の基本原則に基づく制度等 】

### 第一節 情報共有と説明責任による 自治運営

( 情報の提供 )

第36条 市議会及び市長等は、住民等の生活に必要な情報について、住民等に積極的に提供します。

2 情報の提供は、分かりやすく、かつ、適時・迅速に行います。

( 情報の公開及び情報の共有 )

第37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、別に条例で定めるところにより、行政運営及び議会活動に関する情報を積極的に市民等に開示及び提供し、情報の共有を図ります。

( 個人情報保護 )

第38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ます。

( 会議の公開 )

第39条 市長等に置かれるすべての審議会、審査会等（以下「審議会等」といいます。）の会議は、正当な理由がない限り、公開します。

( 説明・応答責任 )

第40条 市議会及び市長等は、住民等に対し市政に関する事項について、その必要性及び妥当性等を説明する責務を果たさなければなりません。

2 市議会及び市長等は、住民等から寄せられた意見、要望等に対し、的確かつ誠実に応答する責務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

(参画及び協働による自治運営 )

第41条 市議会及び市長等は、参画及び協働に関する相互の役割分担を明らかにするとともに、別に条例の定めるところにより、参画及び協働に関する制度を整備し、住民等が参画及び協働に関する権利を容易に行使できるようにしなければなりません。

2 市議会及び市長等は、それぞれの事案に応じて効果的な参画及び協働の手法を選択するとともに、これを公表し、住民等と協働して実施します。

◇(補足説明)

参画及び協働に関しては、別に定める条例により制度設計を行う旨、規定しています。

### 【 コミュニティ 】

(コミュニティ )

第42条 住民等は、コミュニティ（多様な人と人とのつながりを基礎として、共通の目的を持ち、地域にかかわりながら活動する団体をいう。以下同じ。）への参加を通じて、共助の精神をはぐくみ、身近な地域の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で自立的な地域づくりに努めます。

2 住民等は、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に、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 市議会及び市長等は、コミュニティ活動を尊重し、その活動が推進されるよう支援します。

## 【 地域づくり 】

( 地域づくり )

第43条

## 【 自治推進委員会の設置 】

( 自治推進委員会の設置 )

第44条

## 【 住民投票 】

( 住民投票 )

第45条

## 【 国及び他の地方公共団体との連携 】

( 国及び他の地方公共団体との連携 )

第46条

## 【 国際関係 】

( 国際関係 )

第47条

## 【 条例の見直し 】

( 条例の見直し )

第48条

附 則