

2008年（平成20年）4月11日

熊本市自治基本条例検討 にかかる提言について

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）

1 提言内容及び提言理由について

（1）提言内容

① 「目的」の明確化

条文の中に、「市民の信託に基づく市議会及び市長等の役割を明らかにするとともに」との文言を加える。

【条例の制定例】 三鷹市条例第1条

② 「市民主権」の 明確化

市民主権の条文を設けることが必要です。

【条例の制定例】 多治見市条例第2条

③ 「選挙による議員 と市長への職の 信託」の明確化

「市民は、選挙により、市民の代表者である議会の議員と市の代表者である市長を定め、その職を信託します。」との条文を設ける必要があります。

【条例の制定例】 多治見市条例第3条

④ 定義の明確化

市民の代表である議員、市長を選挙する資格及び住民投票上の「住民」と、市内に通勤・通学する「市民」、「事業者等」の定義は、それぞれ働く場面が違いますので、明確にする必要があります。

【条例の制定例】 豊島区条例第2条

⑤ 「自治の基本理念」と
「自治運営の基本原則」
の明確化

市民が主権者として、自治の一部を信託しているとの文言の加入

【条例の制定例】 川崎市条例第4条

⑥ 市民の信託に基づく
「議会の設置」及び
「市長の設置」の条
文の明確化

選挙で選ばれた議員で構成される議事機関としての「議会の設置」の条文、同じく「市長の設置」の条文を設ける必要があります。

【条例の制定例】 ○川崎市条例第10条
(議会の設置)、第
13条(市長の設置
)。

○多治見市条例第8条
(議会の設置)、第
10条(市長の設置
)。

⑦ 市民の権利の創設

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。）の創設。

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。

(2) 提言理由

旧憲法の条文には規定されていなかった地方自治に関する定めが、日本国憲法において、第8章（第92条～第95条）として、規定されました。

明治憲法当時、地方自治は、「自治権ノ主体ハ常ニ国家又ハ国家内ノ公法人ナラザルベカラズ。・・・換言スレバ自治権ノ主体ハ国家内ノ公法人ナリ。故ニ自治トハ国家内ノ公法人ガ自己ノ意思ヲ以テ其ノ存立ノ目的タル公共事務ヲ処理スルヲ云フナリ。」（美濃部達吉『改正府縣郡制要義』（有斐閣書房、明治40年）25頁—26頁参照。）と位置づけられ、内務大臣の強い監督の下、府県知事、市町村長の住民による直接選挙は、当時認められていませんでした。

日本国憲法では、地方自治に関して、第92条「地方自治の本旨」（団体自治、住民自治）、第93条（議事機関の設置、長、議会の議員等の直接選挙）、第94条（自治体の権能、条例制定権）の条文が規定され、地方自治の確立が図られたことは、周知のとおりであります。

地方公共団体の行政執行権は、憲法上保障されており、国の行政権（憲法第65条）に含まれないことは、私の2007年（平成19年）11月1日の提出文書（本文6頁—7頁参照、参考資料参照。）に説明したところであります。

ところで、近時、市民と行政との「協働」の関係を構築し、相互のパートナーシップの確立のもとに、協働参画型社会の実現及び発展を図る必要があるとの考えが示され、これに関連する識者の論文等も発表されています（大久保規子「市民と行政法解釈」（公法研究、2004年、236頁—246頁）、山本隆司「公私協働の法構造」『金子宏先生古希記念・公法学の法と政策 下巻』（有斐閣、2000年）531頁—568頁。碓井光明「協働と契約」自治体学研究NO95（神奈川県自治総合研究センター）32頁—37頁、大久保規子「協働の進展と法制度上の課題」（自治体学研究NO95（神奈川県自治総合研究センター）20頁—25頁。等）。

NPO等との協働システムの構築に関しては、熊本県立大学 荒木昭次郎教授が、すでに、『NPO等との協働システムの構築に関する調査研究』（熊本県立大学 荒木研究室、2003年）を発表しています。

私の考えは、このような研究者の諸論文、調査研究等を下にして、この協働関係を上述の、市民の権利として、設定しようとするものであります。

もちろん、許認可、差し押さえ等の権力的行政執行権の協働は不適当であり、該当しませんが、それは、次に述べる下関市の条例のように、除外規定を設ければよいかと思います。 |

そこで、協働参画について、実施条例を制定している、県及び市の例について紹介いたします。

それは、参考条例として、別紙に添付しました「下関市市民協働参画条例」及び兵庫県の「県民の参画と協働の推進に関する条例」であります。

もちろん、下関市も、兵庫県も、実施条例である、協働参画条例を、制定しておりますが、条例で協働請求権、協働諾否権の権利設定はしておりません。

政令指定都市として新たに、船出しようとしている、熊本市は、新しい請求権として、自治基本条例で協働請求権、協働諾否権の権利設定をし、個別の実施条例を制定をすることが必要と考えます。

2 条例案の検討について

- (1) 地方公共団体が、自治体として国と「対等・協力関係」の中で、行政を執行していく場合、自治体全体を構成する議会、長、住民の三者がその役割について、参画・協働の基本姿勢で、自治体運営を図って行かなければ、この厳しい時代、今後生き残ることすら覚束ない状況にあるのではないかと思います。
- (2) 自治体の憲法ともいるべき「自治基本条例」は、検討委員会委員の間で、十分に納得するだけの時間をかけて、議論をし、その議論の内容・過程が主権者である市民に見えるようにしていかなければならないと思います。
なぜなら、仮（自治基本条例）を作ったら、そこに魂を市民、議会、行政が協働で入れつづける必要があるからです。
熊本市の主人公である市民は、納得した議論を期待していると思います。

以上

○下関市市民協働参画条例

平成17年2月13日

条例第134号

私たち下関市民は、「海峡の恵み」と「歴史の心」に育まれた「明日への希望に燃えているまち下関」をこよなく愛しています。先人の努力のたま物であるこのまちを、「自然と歴史と人が織りなす交流都市」として築き上げ、未来の世代に引き継いでいきたいと願っています。

世の中の大きな流れの中で、私たちは、今、教育、保健、医療や福祉等子どもから高齢者までにかかる問題、また、地域の安全、災害対策、環境保全やコミュニティづくり等住みよい環境づくりにかかる問題、更に、人権、男女共同参画、文化やスポーツ等人々の生き方にかかる問題等市民生活に密接にかかる分野で様々な問題に直面しています。

市民の価値観が多様化、個性化している今日、これらの問題を自らの課題として受けとめ、市民一人ひとりが「社会のために何ができるか」と問い合わせし、自らの責任と役割を明らかにしながら、その解決に取り組んでいくことが大切になっています。

下関市は、「市政の主人公は市民である」という基本理念の下に、各種の審議会や運営委員会を設置するとともに、直接市民と話し合いの場を持つ等広く市民の意見を求める努力を続けています。

一方、市民の間においては、NPO活動(民間非営利組織活動)やボランティア活動、地域のコミュニティ活動等の市民活動を通して、「何かをしなければならない」という社会的使命感をもった活動が少なからず展開されています。

私たちは、このような状況を踏まえ、市民と行政、市民と市民が対等の関係において、それぞれの英知を集め実践力をつなぎあい、「協働」する「市民参画」という新しい社会システムを築き、「自然と歴史と人が織りなす交流都市」を創造することを願い、この条例を制定します。

(目的)

第1条 この条例は、市民参画という新しい社会システムの推進に関する基本理念及びその実現に関する基本的な事項を定め、市民、市民活動団体、事業者及び市が、良きパートナーとして役割を分担し、公益の増進を協働して図ることにより、快適な環境を有する都市の創造に資することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 協働 共通の目的を達成するために、互いの立場の違いを認識し、及び協力して行動することをいう。
- (2) 市民参画 市民及び市民活動団体(以下「市民等」という。)が市の施策の立案、実施及び評価の各段階に自発的かつ自律的にかかわること並びに市民等がまちづくりのために協働することをいう。
- (3) 市民活動 自主的かつ主体的な営利を目的としない活動のうち、特定非営利活動促進法(平成10年法律第7号)別表に掲げる活動又は地縁に基づき地域社会の維持及び形成を図る活動であって、不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とするものをいう。
- (4) パートナーシップ 協働を実現するための友好的な協力関係をいう。
- (5) 市民活動団体 組織的かつ継続的に市民活動を行うことを主たる目的とする団体であり、その活動が次のいずれにも該当しないものをいう。
 - ア 宗教の教義を広め、儀式行事を行い、及び信者を教化育成することを主たる目的とするもの
 - イ 政治上の主義を推進し、支持し、又はこれに反対することを主たる目的とするもの
 - ウ 特定の公職(公職選挙法(昭和25年法律第100号)第3条に規定する公職をいう。以下同じ。)の候補者(当該候補者になろうとする者を含む。)若しくは公職にある者又は政党を推薦し、支持し、若しくはこれらに反対することを目的とするもの
- エ 営利を目的とするもの

(6) 事業者 市内において営利を目的とする事業を行う個人又は法人をいう。

(7) 實施機関 市長、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公営企業管理者をいう。

(基本理念)

第3条 市民等及び市は、協働の関係を構築し、相互のパートナーシップが確立された市民参画型社会の実現及び発展に努めるものとする。

2 市民等及び市は、市民参画を推進するため、それが有する情報の提供及び共有に努めるものとする。

3 市は、市民参画に対する市民意識の醸成及び市民活動の促進に努めるものとする。

(市民の責務)

第4条 市民は、前条の基本理念(以下「基本理念」という。)にのっとり、自発的かつ自律的に市民参画に関する理解を深め、自らが暮らす社会に关心を持ち、身の回りの事について、自らできることを考え、行動するとともに、進んでまちづくりへの参加に努めるものとする。

2 市民は、基本理念にのっとり、自発的かつ自律的に市民活動に関する理解を深め、その活動

の発展及び促進に努めるものとする。

(市民活動団体の責務)

第5条 市民活動団体は、基本理念にのっとり、自発的かつ自律的に市民参画に関する理解を深め、市民参画型社会の実現及び発展に寄与するよう努めるものとする。

2 市民活動団体は、基本理念にのっとり、自発的かつ自律的に自らの活動の公益性を検証するとともに、情報を市民に提供することにより、市民活動についての市民等の理解の促進に努めるものとする。

(事業者の配慮等)

第6条 事業者は、市民参画に対する理解を深めるとともに、その発展の寄与に努めるものとする。

2 事業者は、市民活動の果たす役割の重要性への理解を深めるとともに、市民活動に対する支援に配慮するよう努めるものとする。

(市の責務)

第7条 市は、基本理念にのっとり、市民参画が図られるよう努めるものとする。

2 市は、基本理念にのっとり、市民活動を促進するための環境整備に努めるものとする。

(市民参画の対象)

第8条 市民参画の対象とする実施機関の施策は、原則として次のとおりとする。

(1) 市の基本構想、基本計画その他施策の基本的な事項を定める計画等の策定又は変更

(2) 広く市民に適用され、市民生活に重大な影響を及ぼす制度の導入又は改廃

(3) 公共の用に供される大規模な施設の設置に係る基本計画等の策定又は変更

2 実施機関は、前項各号に掲げる施策以外の施策についても、市民参画を図ることができる。

3 実施機関は、前2項の規定にかかわらず、次の各号のいずれかに該当するものは、市民参画の対象としないものとする。

(1) 定型的又は経常的に行うもの

(2) 軽易なもの

(3) 緊急に行わなければならないもの

(4) 市内部の事務処理に関するもの

(5) 法令の規定により実施の基準が定められており、当該基準に基づき行うもの

(6) 市税の賦課徴収及び分担金、負担金、使用料、手数料等の徴収に関するもの(地方税法
(昭和25年法律第226号)第5条第3項又は第7項の規定により別に税目を起こす場合を除く。)

(7) 前各号に掲げるもののほか、これらに準ずるもの

(市民参画の方法)

第9条 実施機関は、説明会の開催、アンケートの実施、ワークショップの開催、審議会の設置、パブリックコメントの実施等の方法により効果的な市民参画の実現に努めるものとする。

(市民参画の方法の公表)

第10条 実施機関は、できる限り早い時期に、市民参画の方法について公表するよう努めるものとする。

(留意事項)

第11条 実施機関は、市民参画の方法を実施するときは、次の事項に留意するものとする。

(1) 効果が期待できる手法を講じること。

(2) 市民等が幅広く参加できる手法を講じること。

(3) 高度な専門性を有する施策にあっては、当該施策に関し深い知識を有する市民等の参加が得られるようにすること。

(4) 地域性を有する施策にあっては、当該施策の対象となる地域の市民等の参加が得られるようにすること。

(5) 営利を目的としたものの関与を排除すること。

(情報の提供と共有)

第12条 市民等及び市は、市民参画を推進するため、相互に情報を提供し、及び共有することに努めるものとする。ただし、情報の提供及び共有に当たっては、個人情報の保護に配慮するものとする。

2 実施機関は、市民参画を推進するため、市政に関する情報を、適切な時期に、適切な方法により市民等に提供するよう努めるものとする。

(広聴)

第13条 実施機関は、市民参画を推進するために、手紙、電子メール等による提案、質問等の受付、アンケートの実施、直接的な対話の実施等の方法により、市民等の意識の把握及び意見の聴取に努めるものとする。

(附属機関等の委員)

第14条 実施機関は、附属機関等(地方自治法(昭和22年法律第67号)第138条の4第3項の規定に基づき設置する審議会その他の附属機関及びこれらに類する合議制の組織をいう。以下同じ。)の委員を嘱託し、又は任命しようとするとときは、一部又は全部の委員を公募により選出された委員(以下「公募委員」という。)とともに、男女比率、年齢構成、在期数及び他の附属機関等の委員との兼職状況等を勘案して選考するものとする。

2 前項の規定にかかわらず、次の各号のいずれかに該当する場合は、附属機関等に公募委員を含まないことができるものとする。

- (1) 法令の規定により委員の構成が定められている場合
- (2) 専ら高度な専門性を有する事案を取り扱う場合
- (3) その他公募に適さない事案を取り扱う場合

(市民活動を促進するための環境整備)

第15条 市長は、市民活動に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、市民活動を促進するための環境整備に関する基本的な計画(以下「市民活動促進基本計画」という。)を策定するものとする。

2 市長は、市民活動の重要性に対する市職員の理解を促進するとともに、第7条第2項の規定に基づく環境整備として、支援における公平性及び市民活動の自律性に配慮しつつ、予算の範囲内で次の事項を実現するための施策の実施に努めるものとする。

- (1) 市民活動を促進する情報の収集及び提供
- (2) 市民活動の場の提供
- (3) 市民活動のネットワーク化の促進
- (4) その他市民活動を側面的に支援する助成制度の実施

(年次報告)

第16条 市長は、毎年、市民参画及び市民活動の状況について、市議会に報告するとともに、これを公表するものとする。

(下関市市民協働参画審議会の設置)

第17条 市長は、市民活動促進基本計画の策定並びに市民参画及び市民活動の状況の評価に関することについて諮詢するため、下関市市民協働参画審議会(以下「協働参画審議会」という。)を附属機関として設置する。

2 協働参画審議会は、委員20人以内をもって組織する。

3 委員は、次に掲げるもののうちから市長が委嘱し、又は任命する。

- (1) 公募に応募した市民
- (2) 市民活動団体関係者
- (3) 事業者等で構成する団体の関係者
- (4) 学識経験者
- (5) 市職員
- (6) その他市長が適当と認める者

4 委員の任期は、2年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

5 前各項に定めるもののほか、協働参画審議会の運営について必要な事項は、市長が別に定める。

(適用除外)

第18条 この条例の定めるところにより実施機関が市民参画の方法を実施した場合に、法令又は他の条例の規定に反することとなるときは、その反することとなる限りにおいて、この条例の規定は適用しない。

(条例の見直し)

第19条 市は、必要に応じ、この条例の見直しを行うものとする。

(委任)

第20条 この条例の施行に関し必要な事項は、市長が別に定める。

附 則

(施行期日)

1 この条例は、公布の日から施行する。

(経過措置)

2 この条例の施行の日前に、下関市市民協働参画条例(平成15年下関市条例第2号)の規定によりなされた処分、手続その他の行為は、この条例の相当規定によりなされたものとみなす。

3 この条例の施行の日以降最初に任命される委員の任期は、第17条第4項の規定にかかわらず、平成17年9月21日までとする。

県民の参画と協働の推進に関する条例

(兵庫県条例第57号)

前文

21世紀の本格的な成熟社会を迎えた今日、人々の価値観が量的拡大より質的充実とともに、中央集権・一極集中による画一性と効率性を優先する社会システムから、地方分権と個性を優先する生活者の視点に立った新しい社会システムへの転換が求められている。

兵庫県では、これまで、自主的な生活意識の確立と生活の合理化を目指す「生活の科」人間の内面に配慮する「生活の文化化」を推進するほか、県民が主体的に行動し、自ら社会創造」を推進し、様々な形での県民運動の展開を支援するなど、県民生活を基本とする県

阪神・淡路大震災においても、被災者相互の助け合いの精神や、県民一人ひとり、自治体、ボランティア等による草の根の活動が、被災者への支援と被災地の復興を支える大きなかつ自律的な意思に基づく県民による主体的な取り組みの大切さを改めて確認した。

また、新しい世紀における兵庫づくりを目指す「21世紀兵庫長期ビジョン」に県民自らからの責任でその実現を図ろうとする県民主役・地域主導による先導的な取り組みが進めら

これらの貴重な経験とその積み重ねを踏まえつつ、自然と調和し、共に生きることを基とも寄与する志高い地域づくりを進めるには、県民一人ひとりが自ら考え、判断し、責任を持切である。

あわせて、県民の多様なニーズに的確に対応しつつ、より一層県民生活を重視した県は、県民の参画と協働の多様な機会の確保を図り、県民とのパートナーシップに基づく県行ある。

このような認識に基づき、共に県民を代表し、地方自治を支える双輪である議会と知事の決定と確実な推進が図られることを基本に、参画と協働の理念を明らかにし、県民参画と協的項目を定め、もって県民の総意により、多様な地域に多彩な文化と暮らしを築く美しい兵として、この条例を制定する。

第1章 総則

(参画と協働の意義)

第1条 多様な地域に多彩な文化と暮らしを築く豊かな地域社会は、自律と共生を基調とした団体、ボランティア団体その他の民間団体及び事業者(以下「県民」という。)の参画と協働の実現及び県民参画と協働による県行政の推進により、実現されなければならない。

(参画と共同による地域社会の共同利益の実現)

第2条 地域社会の共同利益の実現のための活動(以下「地域づくり活動」という。)は、県意思に基づく参画及び県民相互の協働により、行わなければならない。

(参画と協働による県行政の推進)

第3条 県行政は、県民の積極的な参画及び県と県民との協働により、推進されなければならない
(県民の役割)

第4条 県民は、前3条の定める参画と協働の基本理念(以下「基本理念」という。)にのつての自覚と責任を持って、地域づくり活動に対する理解を深めるとともに、自らが県行政を持って、県行政への積極的な参画と県行政の推進に係る県との協働に努めるものとする
(県の責務)

第5条 県は、基本理念にのつて、県民の参画と協働の推進に関する基本的かつ総合的を実施するものとする。

2 県は、前項の施策を策定し、及び実施する場合においては、地域づくり活動が、県民のに基づくものであるべきことに配慮するものとする。

3 県は、第1項の施策を策定し、及びこれを実施する場合においては、市町との役割分担づくり活動に関する市町の施策を尊重するものとする。

第2章 参画と協働による地域社会の共同利益の実現

(地域づくり活動に対する支援)

第6条 県は、基本理念にのつて、地域づくり活動に対して必要な支援を行うために、次に

とする。

- (1) 地域づくり活動に必要な情報を提供し、及び地域づくり活動に関する相談に応ずる仕組みを確立すること。
 - (2) 地域づくり活動に必要な知識及び技能の習得の機会を提供すること。
 - (3) 地域づくり活動及び県民の交流の拠点を確保すること。
 - (4) 地域づくり活動を支える人材の確保及び資金の調達並びに地域づくり活動を行う県民をすること。
 - (5) 前各号に掲げるもののほか、地域づくり活動を支援するために必要な措置を行うこと。
- 2 知事は、前項に規定する施策を総合的に講ずるための基本指針(以下「地域づくり活動支援指針」という。)を定めようとするときは、あらかじめ、付属機関設置条例(昭和22年法律第67号)第1条第1項に規定する県民生活審議会の意見を聴くものとする。
- 3 知事は、地域づくり活動支援指針に県民の意見が反映されるよう必要な措置を講ずる。
- 4 知事は、地域づくり活動支援指針を定めようとするときは、あらかじめ、付属機関設置条例(昭和22年法律第67号)第1条第1項に規定する県民生活審議会の意見を聴くものとする。
- 5 知事は、地域づくり活動支援指針を定めたときは、これを公表するものとする。
- 6 前2項の規定は、地域づくり活動支援指針の変更について準用する。

(登録)

第7条 地域づくり活動を行う県民は、自らが行う地域づくり活動に関する情報を相互に提示し、相互の連携及び交流を深め、もって地域づくり活動の活性化に資することができるようの他当該地域づくり活動に関する事項の登録をすることができる。

- 2 県は、前項の登録をした地域づくり活動に対して、情報提供その他の必要な措置を講ずる。
- 3 第1項の登録に関して必要な事項は、知事が別に定める。

第3章 参画と協働による県行政の推進)

(県行政における参画と協働の推進)

第8条 県は、基本理念にのっとり、県民の参画と協働による県行政を推進するため、次にする。

- (1) 県行政の透明性を高め、県民に対する説明責任を果たすための情報公開を推進する。
 - (2) 県の政策の形成に県民が参画する機会を確保する。
 - (3) 県が実施する事業と県民の地域づくり活動とを共同で実施する機会を確保すること。
 - (4) 県の政策の評価及びその効果の検証に県民が参画する機会を確保すること。
 - (5) 前各号に掲げるもののほか、県行政における県民の参画と協働の機会を確保すること。
- 2 知事は、前項に規定する施策を総合的に講ずるための計画(以下「県行政参画・協働計画」という。)を定めようとする。
- 3 第6条第3項から第6項までの規定は、県行政参画・協働推進計画について準用する。

(委員の公募)

第9条 知事その他の執行機関(以下「知事等」という。)は、県の政策の形成に県民が参画し、地方自治法(昭和22年法律第67号)第138条の4第3項に規定する付属機関その他の形成に関して調査審議するために設けられるものの委員(以下「委員」という。)を選任しよられらの審議が県民生活に密接に関連し、県民の意見を反映させることが適当であると認め公募を行うものとする。

- 2 公募により、委嘱された委員は、基本理念にのっとり、誠実に職務を遂行するものとし、つき、自己の責任において意見を述べるものとする。
- 3 委員の公募に関して必要な事項は、知事等が別に定める。

(推進員等)

第10条 知事等は、特定分野の行政課題の解決を図り、県行政を効果的に推進するための公募(以下「公募」という。)を県民に委嘱することが、県民の参画と協働による県行政の推進に資することにかかる者の職務が円滑に遂行されるよう必要な措置を講ずるものとする。

- 2 推進員等を委嘱された者は、基本理念にのっとり、誠実に職務を遂行するものとする。

第4章 雜則

(年次報告)

第11条 知事は、毎年、県民の参画と協働の推進に関する施策の実施状況を明らかにするものとする。

- 2 第6条第4項及び第5項の規定は、前項の年次報告について準用する。

(補則)

第12条 この条例の施行に関して必要な事項は、知事等が別に定める。

附則

(施行期日)

- 1 この条例は、公布の日から起算して6月を超えない範囲内において規則で定める日から施行する。
(検証)
- 2 県民の参画と協働の推進に関する施策については、この条例の施行の日から起算して検証を行い、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。