

多治見市市政基本条例解説

多治見市では、平成18年第5回多治見市議会定例会（平成18年9月1日開会）において、多治見市市政基本条例（平成18年条例第41号。以下「本条例」といいます。）が制定され、平成19年1月1日から施行されています。

本条例は、市の憲法ともいえるべき条例で、市民自治の確立とそれに伴い必要となる自治体の基本的なルールなどについて定めています。

本条例の基本的な考え方について、条例を策定するに当たっての考え方、想い、ねらいなどを、条文ごとに解説します。

なお、平成17年第5回多治見市議会定例会（平成17年9月1日開会）に、本条例の原型となる多治見市自治体基本条例案（以下「自治体基本条例案」といいます。）を提出しました。自治体基本条例案については、議会で、2度の「継続審議」がなされるなど、慎重な議論がなされましたが、平成18年第2回多治見市議会定例会（平成18年3月1日開会）において「審議未了廃案」となりました。これらの議論の過程で論点となった事項について再検討を行い、再度「多治見市市政基本条例（案）」として平成18年第5回多治見市議会定例会に提出しました。

多治見市市政基本条例

【解説】

本条例では、多様な主体（自治体のみではなく、自治会、企業、任意の団体等を指します。）が行う公益的な活動全般を「まちづくり」としています。その「まちづくり」の中の一部、即ち市民から市（＝自治体）に信託された部分を「市政」と位置付け、その「市政」の担い手として「議会及び市長」を設置するとしています。

本条例では、市民の自由な活動である多様な主体による「まちづくり」全般ではなく、「まちづくり」の一部を担う、市民の信託に基づく地域政府たる「市（＝自治体）」の守るべきルールを定めたものであるため、「多治見市市政基本条例」という題名にしました。

平成17年に提出した自治体基本条例案においては、題名を、他の多くの自治体が用いている「自治」基本条例ではなく、あえて「自治体」基本条例としていました（ここでいう「自治体」とは法人格を持つ団体としての「市」のことであり、「市政」を担う主体を指します）。

しかしながら、議会の審議においてはこの「自治体」の範囲の解釈が若干異なりしました。そこで、市民から信託された市や議会が市政を行うという先述の意義を明確にするため、「多治見市市政基本条例」と題名を改めて議会に再提出しました。

目次

前文

第1編 総則(第1条—第5条)

第2編 市政の主体

第1章 市民(第6条・第7条)

第2章 代表機関

第1節 議会(第8条・第9条)

第2節 長と行政機構(第10条—第15条)

第3編 市政の原則と制度

第1章 市政情報の共有(第16条・第17条)

第2章 市民の市政参加(第18条・第19条)

第3章 総合計画(第20条)

第4章 市政の諸原則(第21条—第28条)

第5章 公正と信頼の確保(第29条—第31条)

第6章 市民投票(第32条・第33条)

第7章 政府としての多治見市(第34条—第37条)

第8章 危機管理(第38条—第40条)

第4編 最高規範と改正

第1章 最高規範(第41条)

第2章 改正(第42条)

附則

【解説】

本条例は、前文及び本文で構成され、本文は4編で構成されています。

なお、本条例においては、「自治」「自治体」「市」「市民」「まちづくり」「市政」等の用語が使われていますが、用語の定義規定を特に設けていません。誤解を受けないためにも、原則的には用語の定義を条例中に設けることが通例ですが、本条例中に規定する各制度によってその範囲等が変わることが想定されており、一律に規定し難いため、各制度を定める条例及びこの逐条解説の中で説明していくこととしています。

私たちは、基本的人権が尊重され、平和のうちに安心して心豊かに暮らせるまちを目指します。

私たちは、まちづくりの主体として、一人ひとりが自由な意思でまちづくりにかかわるとともに、まちづくりの一部を信託するため、市民自治の主権に基づき、市民生活とその基盤である地域社会に最も身近な地域政府として多治見市を設置します。

市は、市民の信託に基づき政策を定め、市政を運営しなければなりません。また、その保有

する情報を市民と共有し、市民が市政に参加するための制度を整え、まちづくりを担う多様な主体と連携協力しなければなりません。

私たち市民は、地域政府としての多治見市の成立が市民の信託に基づくものであることを明らかにし、市政の基本的な原則と制度やその運用の指針や市民と市の役割を定める多治見市の最高規範として、ここにこの条例を制定します。

【解説】

前文は、条例の策定の経緯やねらい、条例の理念などについて規定しています。

本条例の前文の構成は、最初に目指すべきまちの姿を規定し（第1段落部分）、次に、そのために市民又は市が行わなければならないことを規定し（第2、第3段落）、最後に条例の位置付けと条例の制定の宣言を規定（第4段落）しています。

第1段落では、市民が目指す多治見市のあるべき姿として「基本的人権が尊重され、平和のうちに安心して心豊かに暮らせるまち」と規定しています。

第2段落では、市民がまちづくりの主体であること、まちづくりに自由意志でかかわること、まちづくりの一部を信託するため、地方政府として多治見市を設置することを規定しています。

ここでいう「まちづくり」とは、先述のとおり、市民により構成される多様な主体が行う公益的な活動全般をいい、例えば町内会による自主的な地域清掃活動なども含まれます。また、この「まちづくり」は、本文中の第2条等で使用している「よりよい地域社会の形成」と同じ意味で使っています。

市民はまちづくりの主体であり市民自治の主権者ですが、市民が多治見市に信託するのは、まちづくりの「一部」としています。これは「まちづくり」のすべてを市が行うわけではなく、市民が直接に担う部分もあるということを明確にするためです。また、「信託」には広義の「信託」と狭義の「信託」があります。広義の信託は、社会契約としての信託で、市民の具体的な行為によらず自然発生的にまちづくりの一部を「市役所」に任せてきた部分を指します。狭義の信託は、議員及び市長を市民が選挙で選ぶ行為を指します。ここでいう「信託」は、広義の意味で使っています。

「地域政府」という言葉を使っていますが、これは、2000年の地方分権一括法の施行以来、国と都道府県と市町村は上下主従の関係から対等協力の関係になり、それぞれが独立して行政運営を行う政府であるという認識がより強まったことを受けて、多治見市が「多治見市という地域の政府」であることを再認識し、自己決定・自己責任の原則により市民主体の市民自治を確立していくことを明確にするものです。

また、議会と市長で構成される多治見市は、市民の信託によって設立されたものであることを前文で明記しています。

第3段落では、市が市民からの信託を受けて行わなければならないことについて定めています。

ここでいう「市」とは、地域政府としての「市」であり、市民から信託を受けて選挙

された議員で構成される議会と、市長を代表とする行政（他の執行機関や職員を含む。）のことを言います。

また、「市政」とは、「まちづくり」のうち、市民が市に信託した部分の活動を言います。

第4段落では、この条例が市の最高規範であることを規定しています。この条例は、市の憲法に相当するものと位置付けており、それを「最高規範」という言葉で表しています。

多治見市の歴史、文化、産業、自然等について前文で触れ、それらを守り継承していく旨の規定をするべきではないかとの議論が多治見市自治体基本条例市民研究会（以下「市民研究会」）や議会でもありましたが、本条例は、市民自治の確立のために市民から信託を受けた市政運営について必要な原則、制度について定めるものであるため、それらの規定はしないこととしています。なお、現行の日本国憲法においても、その前文では日本の自然や文化等には触れていません。

*多治見市自治体基本条例市民研究会・・・平成15年10月30日～平成17年2月24日にかけて、計34回にわたり開催。メンバーを固定せず、誰でも自由に参加できるスタイルとしました。この市民研究会で「多治見市における自治体基本条例のあらまし」をまとめ、市長へ提案しています。

第1編 総則

【解説】

第1編は章を持たず、5つの条で構成されています。

本編では、市民が市に市政を信託していることについて規定しています。

（目的）

第1条 この条例は、市政の基本的な原則と制度やその運用の指針や市民と市の役割を定めることにより、多治見市の市民自治の確立を図ることを目的とします。

【解説】

この条例の目的は、「多治見市の市民自治の確立を図ること」です。そのために、「市政の基本的な原則と制度やその運用の指針や市民と市との役割を定める」こととしています。先述のとおり、この条例の範囲は、市民が市に信託をした市政に関する部分であり、市民間で自発的に行う市政以外の「まちづくり」に関する原則や制度等は、この条例の範疇外としています。

（市民主権）

第2条 より良い地域社会の形成の主体は、市民です。

- 2 市民は、市政の主権者であり、より良い地域社会の形成の一部を市に信託します。
- 3 市民は、市政の主権者として、市の政策を定める権利があり、その利益は、市民が享受します。

【解説】

ここでいう「よりよい地域社会の形成」とは、前文でいう「まちづくり」と同じ意味で使っており、その主体は、市民です。市民はそのうちの一部の活動について市に信託をすることを規定しています。前文の第2段落にほぼ同内容の記述がありますが、本文中に再度規定し、市民主権について定めるものです。

第3項においては、主権者である市民に市の政策を定める権利があることを明記しています。市民は市の政策を定める行為を市に信託していますが、信託したからといって白紙委任ではありませんから、その権利が全くなくなってしまうというものではありません。市民には、主権者として、元来市の政策を定める権利があるということを明記したものです。

また、第6条に市民の責務に関する規定がありますが、これと同時に行政サービスの受給に関する規定を設けるべきとの議会の意見を反映し、第3項に利益享受の文言を追加しました。

(選挙)

第3条 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。

【解説】

狭義の信託行為としての「選挙」についての規定です。

市民の信託の直接の行為として選挙があり、特に市長については政権公約（マニフェスト）も含めて信託を受けたものと考えています。

(市の役割)

第4条 市は、市民の厳粛な信託により市政を運営し、より良い地域社会の形成の一部を担います。

2 市は、政策を定め、制度を整備して運用することにより、市政を運営しなければなりません。

【解説】

市の役割について、前文にほぼ同内容の記述がありますが、本文において再度規定したものです。

(連携協力)

第5条 市民と市は、それぞれの活動において連携協力し、より良い地域社会を形成します。

【解説】

この規定は、より良い地域社会の形成のために市民と市は連携協力を行うことを規定しています。

当初「協働」の字句を用いていましたが、「協働」は、目的と行動を共にするニュアンスがあり、「連携協力」は、連携と協調を意味し、行動を共にしつつも目的を共にするとは限らないニュアンスがあります。今後、行政と市民との関わり方が変化していく可能性がある中で、多様な主体による自由な活動を大切にしてまちづくりをすすめていく視点から、あえて「協働」とせず「連携協力」としました。

第2編 市政の主体

【解説】

この編は、この条例を担う市政の主体、すなわち、主権者としての市民と、市民からの信託を受けて市政を直接的に担う市（議会と市長）について規定します。

第1章 市民

【解説】

市政の主権者である市民について、その責務等について、規定しています。2つの条で構成されています。

(市民の責務)

第6条 市民は、主権者としての権利を相互に尊重しなければなりません。

2 市民は、市民の信託に基づき定められた条例と規則など(以下「条例など」といいます。)を遵守しなければなりません。

3 市民は、市政の適切な運営のための費用を負担しなければなりません。

【解説】

市民の責務として、市民相互に主権者としての権利を尊重すること、条例・規則を遵守すること、市政運営のための費用を負担することを規定しています。費用負担については、「市民は主権者であり、市政運営の適正な費用を負担することを規定しておくべきである」との意見から、この項を盛り込みました。

また、「費用の負担」とは「市税」にとどまらず、「使用料、手数料」や事業の実施等への参加にともなう負担も想定しています。

なお、この条は義務規定のみの規定ですが、市民の権利については、別条で規定しています。(第2条第3項、第16条第1項、第18条第1項)

(原則と制度の維持と拡充)

第7条 市民は、市政の原則と制度を継続的な努力により、維持し、かつ、拡充しなければなりません。

【解説】

第21条(制度の活用と改善)において、市に対し、市政の原則と制度の継続的な改善義務を規定していますが、この条では、市民に対してもその義務があることを規定しています。市民は主権者として、市が仮に改善をしない場合でも、市に対し改善をさせるようにしなければならないことを規定しています。

第2章 代表機関

【解説】

この章は、市民から信託を受けて市政運営を直接的に担う「市」＝「議会と市長」について、責務等を規定しています。市民からの信託に基づき市民の代表として市政を運営することから「代表機関」としています。

第1節 議会

【解説】

現在の代表機関は二元代表制をとっています。その一翼を担う議会について規定しています。

(議会の設置)

第8条 市民の信託に基づき、市民の代表機関として、議会を設置します。

【解説】

議会の設置は、地方自治法第89条に規定されていますので、本条例に規定する必要はないとの見解もありますが、本条例を「まちの憲法」と位置付けていること、議会が市民の信託の具体的行為である選挙で選ばれた議員で構成されていること、多治見市を独立した政府と位置付けていることから、あえて議会の設置規定を置いています。

議員は市民の中から市民の代表として選ばれ、議会は、「市民の代表機関」として設置されます。これに対し、市長は市政運営を行う「市の代表機関」と位置付けています。

(議会の役割と責務)

第9条 議会は、立法などの市の重要な政策決定などを行います。

2 議会の議員は、この条例の理念や原則と制度を遵守し、市民の信託に対する自らの責任を誠実に果たさなければなりません。

3 議会と議会の議員は、言論の府としての議会の本質に基づき、議員間の自由な討議を重んじなければなりません。

- 4 議会の議員は、市民の信託を受けた市民の代表であることを認識し、議会は、市民参加の拡充に努めなければなりません。
- 5 議会は、政策提言と政策立案の強化を図るため、調査活動と立法活動の拡充に努めなければなりません。
- 6 議会と議会の議員の責務などの基本的な原則は、別に条例で定めます。

【解説】

議会の役割は、「立法などの市の重要な政策決定などを行う」と規定しています。地方自治法上、議会は「議事機関」と位置付けられていますが、条例の制定という立法機関としての性格もあわせもち、予算の議決等その他の意思決定もしていることから重要な政策決定等を行う機関と位置付けています。

なお、議会の基本理念、議会や議員の責務と活動の原則など議会に関する基本的事項を定めた「多治見市議会基本条例（平成22年条例第11号）」が平成22年第1回多治見市議会定例会において議員提案により制定され、平成22年4月1日より施行しています。また、これに併せて、本条も第6項を改正（追加）しています。

第2節 長と行政機構

【解説】

2元代表制のもう一方の一翼を担う、市長を代表とする行政機構について規定しています。市長の規定のほか、市長以外の執行機関や職員についても規定しています。7つの条で構成されています。

（市長の設置）

第10条 市民の信託に基づき、市の代表機関として、市長を設置します。

【解説】

市長の設置については、地方自治法第139条第2項に「市町村に市町村長を置く」と規定されていますが、本条例の第8条の議会の設置規定と同様、あえて設置規定を設けています。

議会が「市民の代表機関」として設置されるのに対し、市長は「市の代表機関」として設置されます。この「市」とは、議会と市長の両方を合わせたものであり、市長はその代表であることを規定しています。このことは、次条でさらに明確に規定しています。

（市長の役割と責務）

第11条 市長は、市を統轄し、市を代表します。

- 2 市長は、この条例の理念や原則と制度を遵守し、市民の信託に対する自らの責任を誠実に果たさなければなりません。

【解説】

「市」とは法人組織としての市であり、市長は、2元代表制の中で、法人としての総合調整権を持ち、代表者となることを示しています。この規定は、地方自治法第147条とほぼ同文です。

第2項では、市長は選挙で選ばれた者として、議員と全く同様に、本条例を遵守し、信託に対する自己の責任を誠実に果たすことを義務として規定しています。

(行政委員会の役割と責務)

第12条 行政委員会(市長を除く執行機関をいいます。以下同じです。)は、その権限に基づき、事務を執行します。

2 行政委員会は、この条例の理念や原則と制度を遵守し、自らの判断と責任において、その職務を誠実に管理し、執行しなければなりません。

【解説】

「行政委員会」とは、市長以外の執行機関、すなわち教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、公平委員会、農業委員会等をいいます。地方自治法で規定された正式な用語ではありませんが、市長以外の執行機関をまとめて「行政委員会」と通例で呼称していますので、そのままこの条例でも使用しています。それぞれの執行機関は、法律等の規定に基づき、独立した権限を有していますが、2元代表制の観点からすると、市長の総合調整権の下で事務を執行することとなっています。この条例では、それぞれの権限があることに鑑み、本規定を置いています。

(組織機構)

第13条 市の組織は、総合的、簡素、効率的であると同時に、地域社会の変化に応じ、機動的に編成されなければなりません。

【解説】

市の組織・機構は、簡素、効率的であることが重要です。また、社会の状況に応じ、適宜見直しを図ることを規定しています。

(職員の責務)

第14条 市の職員は、この条例の理念や原則と制度を遵守し、市政に対する市民の信託に応えるため、誠実かつ公正に職務を執行しなければなりません。

【解説】

市政は、2元代表制の下で、議会が意思決定をし、市長が行政運営を行っていますが、市長の指示の下で行政運営を実際に行っているのが、市の職員です。職員は選挙で選ばれるものではありませんが、市政に対する市民の信託を担う者として、職員についても責務を規定しています。

(公益通報)

- 第15条 市の職員は、公正な市政を妨げ、市に対する市民の信頼を損なう行為が行われていることを知ったときは、その事実を放置し、隠してはなりません。
- 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当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、別に条例で定めます。

【解説】

職員の内部告発に関する規定です。公益を守るために、万一市の内部で不正な行為等が行われていることを知った職員は、放置したり、隠したりしてはならないことを義務付けています。また、通報した職員が、そのことを理由とした不利益を受けることのないよう保護する制度を確立するものです。

近年民間企業等において、内部告発により国民の安全等を脅かす重大な事実の隠蔽が発覚した事例が相次いだことを受け、国でも公益通報者保護法が制定されました。これを受け、多治見市においても同様な規定を設けるものです。

この制度は、結果的には市民の権利利益の保護につながるものですが、直接的には職員の行為に関する規定ですので、この節に規定してあります。

この制度を規定した「多治見市職員による公益通報に関する条例（平成18年条例第53号）」を平成19年4月1日より施行しました。条例では、通報先（市政監察員）を議会に設置し、独立性を担保するとともに議会の監視機能の強化を図ることとしています。

第3編 市政の原則と制度

【解説】

この編では、第1条（目的）に規定する目的を達成するための市政の基本的な原則と制度について、具体的な内容を規定します。条項も多く8つの章、25の条で構成されています。内容としては市の責務規定がほとんどです。

第1章 市政情報の共有

【解説】

市民自治の確立のための重要な制度の一つである、「情報の共有（情報公開制度）」について規定した章です。2つの条で構成されています。

それまで、情報公開制度と個人情報保護制度とをセットとして考えてきましたが、本条例では、個人情報保護制度は、市民の権利利益の保護の観点から、第5章「公正と信頼の確保」の章に規定（第31条）し、この章には規定していません。

(総合的な情報公開の推進)

第16条 市民は、市政の主権者として、市政について知る権利があります。

2 市は、市の保有する情報が市民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市民が迅速かつ容易に得られるよう、情報の公表、提供と開示の総合的な推進に努めなければなりません。

【解説】

第1項で、市民の権利として「知る権利」があることを明記しています。第2条第3項において「市の政策を定める権利」を定めていますが、これと並んで、「知る権利」を市政の主権者として当然の権利であると定めています。

第2項では、市の保有する情報が市民の共有財産であることを明記しています。

(情報公開制度)

第17条 市は、情報公開制度を設けなければなりません。

2 市の保有するすべての情報は、情報公開制度の対象となります。

3 何人も、市に対して、情報の開示を請求できます。

4 市は、その保有するすべての情報を適正に管理しなければなりません。

5 市は、審議会などの会議を、原則として公開しなければなりません。

6 市は、情報提供施策の拡充に努めなければなりません。

7 情報公開制度に関して必要な事項は、別に条例で定めます。

【解説】

第1項は、前条で規定した市民の知る権利を保障する制度として情報公開制度を設けることを義務付けています。本市は、既に「多治見市情報公開条例（平成9年条例第22号）」を公布し、平成10年1月1日に施行しています。

第2項から第6項までは、現在の情報公開条例に基づく制度をそのまま規定したものです。第3項において情報の開示請求を「何人」にも認めているところが本市情報公開制度の特徴です。

第2章 市民の市政参加

【解説】

市民自治の実現の具体的な方策である「市政への参加」について規定した章です。4つの条で構成されています。

(市民参加の権利)

第18条 市民は、市政の主権者として、市政に参加する権利があります。

2 市民は、市政に参加しないことを理由として、不利益を受けることはありません。

【解説】

市民は選挙という信託行為により、市政を市長や議員に委ねますが、その後は関与できないというものではありません。第2条のところでも述べましたが、「市政に参加する権利」を主権者として当然の権利であると定めています。

また、市民参加は「権利」であって「義務」ではありません。市政に参加する権利を行使しないことで、不利益な取扱いを受けないことを明記しています。市民研究会の議論では、「参加」は主権者としての義務とすべきで、本条例で積極的な参加を義務付けるべきであるとの意見もありましたが、「選挙」が権利であって義務でないのと同様に、このような規定としました。

(市民参加の推進)

第19条 市は、多くの市民の参加機会を保障するため、審議会の委員の公募、意見の公募などの多様な参加手法を用意しなければなりません。

2 市は、市民からの意見に対して、誠実に応答しなければなりません。

3 市は、次に掲げるときは、市民の参加を図らなければなりません。

(1) 総合計画などの重要な計画を策定し、見直すとき。

(2) 重要な条例、規則などや要綱(政策、事業の基準を定めた文書をいいます。以下同じです。)を制定し、改正し、廃止するとき。

(3) 事業を選択するとき。

(4) 事業を実施するとき。

(5) 政策評価を実施するとき。

4 市民参加の推進に関して必要な事項は、別に条例で定めます。

【解説】

市民の市政への参加の権利を保障するため、市は多様な参加の手法を用意しなければならないことを規定しています。既にこれまでも市民参加の手法として、審議会等の委員の公募制やパブリックコメント、地区懇談会等を実施しています。

第2項では、いろいろな手法によって提出された市民の意見に対し、市は必ず応答することを義務付けています。これは、市民の意見をすべて取り入れなければならないということではなく、市民の意見に対し、不可能ならば不可能ということに理由をつけて誠実に返答するということです。

第3項は、市民参加の時期について規定しています。ここに掲げた場合しかやらないということではなく、これ以外でも積極的に市民参加を図るよう努めなければなりません。

なお、今まで取り組んできた市民参加の手续等について、体系的に条例としてまとめた「多治見市市民参加条例(平成19年条例第34号)」と「多治見市パブリック・コメ

ント手続条例（平成19年条例第35号）」を平成20年1月1日から施行しています。

市民参加条例は、平成17年第5回多治見市議会定例会にも提案しましたが、自治体基本条例同様に審議未了廃案となったため、再提案をしたものです。

第3章 総合計画

【解説】

市は計画的な行政運営を推進しており、総合計画を市の最上位の計画と位置付け、市の重要な政策を盛り込み実行しています。総合計画のルールを定めることは、多治見市の政策決定から政策の実行までのルールを定めることであり、市政運営の根幹をなすものであるため、総合計画だけで章を設け規定しています。

(総合計画)

第20条 市は、総合的かつ計画的に市政を運営するため、総合計画を策定しなければなりません。

- 2 総合計画は、目指すべき将来像を定める基本構想、これを実現するための事業を定める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、市の政策を定める最上位の計画であり、市が行う政策は、緊急を要するもののほかは、これに基づかなければなりません。
- 4 総合計画は、市民の参加を経て案が作成され、基本構想と基本計画について議会の議決を経て、策定されます。
- 5 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されます。
- 6 市は、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。
- 7 市は、各政策分野における基本となる計画を策定する場合は、総合計画との関係を明らかにし、策定後は、総合計画との調整のもとで進行を管理しなければなりません。

【解説】

総合計画の策定及び進行管理についての原則を定めています。

第1項は、総合計画の策定義務の規定です。総合計画の基本構想は地方自治法第2条第4項において議会の議決を経て定める義務が規定されていますが、本市においては、総合計画を最上位の計画と位置付け、総合計画に基づき市政運営を行うこととしているため、本条例に総合計画の必要性に基づき策定義務を規定したものです。

第2項は、総合計画の構成を規定しています。現在の総合計画の構成どおり、基本構想、基本計画、実行計画の三層構造とすることを規定しています。

第3項は、総合計画が市の政策を定める最上位の計画であることを明記し、総合計画に基づいて政策を実行しなければならないことを規定しています。これは現在でも行っていることですが、重要な施策は総合計画に掲げたうえで実施するルールを定めたもの

です。

第4項は、総合計画の案は市民参加により策定すること、及び基本構想と基本計画は議会の議決を経て策定することを規定しています。市民参加の手法については、本条例において別途規定がありますが、市の最上位の計画ですので、最大限の市民参加を図ることに努め策定することが必要です。

なお、基本計画についても議決することは、平成19年第6回多治見市議会定例会に議会提案により改正（平成20年1月1日施行）しています。

第5項は、総合計画を市長の任期毎に見直すことを規定しています。市民は4年に1回、行政の代表者である市長を、その政権公約（マニフェスト）を判断材料として投票します。市民は市長の公約が実施されることを前提に投票するため、当選後、公約を政策として総合計画に反映することが重要となります。市長は、任期ごとに総合計画を見直し、議会の議決を得て、（市長の公約ではなく）市の政策としていくことで実行に向け取り組むことになります。

第4章 市政の諸原則

【解説】

第1章から第3章までは、多治見市の市政方針の大きな柱となるもので、それぞれ章立てで規定しました。本章は、それ以外の基本的な市政の原則について定めています。

（制度の活用と改善）

第21条 市は、市政の原則と制度を継続的に改善し続けなければなりません。

2 市は、この条例で定める制度をできる限り相互に関係付け、相乗的な効果を上げるよう努めなければなりません。

3 市は、この条例で定める制度が誰にも共有されるため、簡素で分かりやすくするよう努めなければなりません。

【解説】

本条例において市政の原則と制度を一旦定めてしまえばそれで終わりではなく、時代の変遷に伴い、常により良いものに改善していく姿勢が重要です。そこで、市政の原則と制度を継続的に改善し続ける義務を規定したものです。

（説明責任）

第22条 市は、公正で開かれた市政の推進のため、意思決定の内容と過程を明らかにし、市民に説明する責任を負います。

【解説】

市民主権の前提は、主権者たる市民が正確な判断材料（市政情報）を十分に持つことです。そのため、市には信託された市政の運営について、市民に対し説明する責任があ

ることを明確に規定しています。

(政策評価)

第23条 市は、政策の合理的な選択と質の向上のため、政策の立案、決定、実施と評価という過程を確立し、政策評価を実施しなければなりません。

【解説】

市は総合計画を最上位とする計画的な行政運営を行うこととしており、プラン (PLAN)・ドゥー (DO)・チェック (CHECK)・アクション (ACTION) のサイクル (PDCA サイクル) を確立させることとしています。プランは計画の立案、ドゥーは予算編成及び予算執行であり、チェックとして計画が予定どおり進んだのか、目的は達成されたのか、効果があったのかなどを評価したうえで、アクションとして、評価を踏まえた改善、措置等を行い、次のステップの計画を策定していくこととしています。

現在多治見市では、総合計画の進行管理の中で個別の事業の実施状況について確認しています。

(行政改革)

第24条 市は、市政運営について、在り方を見直し、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、市民の参加を経て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。
- 4 市は、行政改革大綱の実施に当たっては、実施計画を策定し、その進行を管理しなければなりません。

【解説】

市では、現在第6次の行政改革大綱を策定し、取り組んでいます。この行政改革では、単に費用の削減だけではなく、業務の手順等を見直すことにより効率化を図るもの（改善）にも取り組んでいます。

第1項では、これを踏まえ、経済性だけでなく、有効性、効率性からも行政改革を進めることを明記しています。

行政改革は、総合計画の推進のためには必要不可欠な存在であり、両者は切り離せない関係にあると考えています。そこで、第2項、第3項において、行政改革大綱は総合計画との調整のもとで策定されることを規定し、市長の任期ごとに定めることを規定しています。

(財務原則)

第25条 市は、総合計画に基づいて予算を編成し、計画的で健全な財政運営を図らなければなりません。

- 2 市は、毎年度、計画期間を定めた財政計画を策定しなければなりません。
- 3 市は、財政計画、予算編成、予算執行と決算認定の状況を、毎年度、市民に分かりやすく公表しなければなりません。
- 4 市は、政策目的の実現のため、効果的で合理的な予算執行に努めなければなりません。
- 5 健全な財政に関し必要な事項は、別に条例で定めます。

【解説】

市における財務原則として、総合計画に基づき予算編成を行うことを明記しています。これは、平成13年度の第5次総合計画策定以来取り組んでいることであり、計画と予算を連動させることで、その場限りの行政運営になることを防ぐ狙いがあります。

また、市民が計画の裏付けとなる財政の状況が今どうなのか、今後どうなっていくのかを知ることは、市政を知るうえで重要であり、これらの情報を策定し、市民に分かりやすく公表する義務を規定しています。

なお、財政運営の指針並びに基本的な原則及び制度を定めることにより、市民自治に基づく健全な財政に資することを目的とした「多治見市健全な財政に関する条例（平成19年条例第48号）」を平成20年4月1日から施行しています。また、これに併せて、本条も第5項を改正（追加）しています。

（出資団体など）

- 第26条 市は、市が出資し、職員を派遣し、公の施設の管理を委ねている団体などの団体（以下「出資団体など」といいます。）に関し、市との関係と出資団体などの経営状況などに関して資料を作成し、毎年度、公表しなければなりません。
- 2 市は、出資団体などへの支出などの市と出資団体などとの財務上の関係を明らかにし、その内容を公表しなければなりません。
 - 3 市は、出資団体などの経営と市との関係について評価を行い、その結果を公表しなければなりません。

【解説】

近年、市町村の出資により第3セクターを設立し、市町村の会計とは別に税を投入して事業が行われ、それが破綻するという事例が全国で起こっています。また、外郭団体であるため、市町村の財務状況の中にそれが現れず、「隠れ蓑になっている」というような批判があります。

このようなことがないよう、市が出資した団体についても市民に対し情報を公開していくことを規定し、出資したことについて評価を行い、公表することを義務付けています。

（法務原則）

- 第27条 市は、条例などと要綱を整備し、法令との関係を明らかにするとともに、この条例を最

高規範とする法体系を構築しなければなりません。

- 2 市は、条例、規則などや要綱を整備するときは、その内容を明確にし、できる限り分かりやすくしなければなりません。
- 3 市は、各政策分野における基本となる条例を制定するときは、第1項に規定する法体系の中に位置付けなければなりません。
- 4 市は、政策目的の実現のため、次に掲げる法務を充実しなければなりません。
 - (1) 条例などの自治立法を積極的に行うこと。
 - (2) 要綱を必要に応じて整備し、公開すること。
 - (3) 法令を市の責任において解釈し、積極的に運用すること。
 - (4) 提訴、応訴など訴訟に的確に対応すること。
 - (5) 国に法令の制定、改正、廃止を提言すること。
 - (6) 法令や条例などと要綱に関する情報と技術の提供により、市民の活動に法務の側面から支援を行うこと。
- 5 市は、市の条例などと要綱を体系的にまとめ、公開しなければなりません。

【解説】

市では、総合計画を最上位とし、その下に政策分野ごとの基本計画を位置付け、計画の体系整備を行ってきています。また、条例規則においても、本条例の制定に伴い、本条例を最上位とし、その下に政策分野ごとの基本条例を位置付け、多治見市の法（条例）体系を整備することを規定しています。

また、第4項第3号では、市民自治の実現のために、政策法務の考え方を実践し、法律の解釈についても法律の範囲内において、又は法律の想定外の部分については条例で規定できるとの観点で、自主的に解釈していくこととしています。国、県、市は地方分権一括法が制定されて以来、対等協力の関係が明示され、法の解釈の違いについては調停機関も整備されていることから、市として積極的な自主解釈により政策の実現を図ることが重要であると考えています。

(法令遵守)

第28条 市は、市政の適正な運営のため、法令遵守に取り組まなければなりません。

【解説】

前条の法務原則における「法令を市の責任において解釈し、積極的に運用する」とは、法律を無視する、又は法律に違反するというものではありません。あくまで、法律の解釈の余地の範囲内で、政策実現に向けて解釈、運用を行うというものです。

第5章 公正と信頼の確保

【解説】

この章では、行政としての公正性や市民からの信頼の確保のために必要な制度を定め

ています。3つの条で構成されています。

(行政手続)

第29条 市は、市民の権利利益の保護を図るため、処分、行政指導と届出に関する手続(以下「行政手続」といいます。)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 行政手続に関して必要な事項は、別に条例で定めます。

【解説】

行政手続については、公的な事務の処理に関する市民からの請求に対し、市がその事務処理の基準を示すことにより、市民の権利利益の保護を図る制度として、国は行政手続法を、市では多治見市行政手続条例(平成9年条例第1号)を策定しています。例えば、営業許可の申請があった場合、何日までに回答をするのか、許可の基準はどうなっているのか等をあらかじめ定めておき、相手方に明らかにするという制度です。この制度は、市政運営において市民の公正と信頼を確保するための重要な制度であり、本条例に基本的な制度として規定しています。

(是正請求制度)

第30条 市は、市の行為などに対して是正を求める請求を公正かつ中立的な立場で解決し、簡易迅速に市民の権利利益の保護を図るとともに、市政の適正な運営に資するため、是正請求制度を設けなければなりません。

2 市は、次の職務を行う審査機関を設置しなければなりません。

(1) 是正請求がなされた案件に関して調査し、必要に応じ、是正、改善に関する措置について市に対して判断を述べること。

(2) 是正請求の原因となった制度の改善について、必要に応じ、意見を表明すること。

3 審査機関は、市の事務事業に関し、自ら調査し、制度の改善を求める意見を表明することができます。

4 是正請求制度に関して必要な事項は、別に条例で定めます。

【解説】

市民が市の行為等に対して是正を求める請求について、第三者機関等の審査機関が調査し、必要に応じ是正措置を命ずる等の公正かつ中立的な手続で解決する制度を設けることで、市民の権利利益の保護と市政の適正な運営を図ろうとするものです。

この制度を規定した「多治見市是正手続条例」は平成21年第8回多治見市議会定例会において議決され、平成22年4月1日より施行しています。また、これに併せて、本条例も「権利救済制度」から「是正請求制度」に改正しています。

なお、この制度は、平成13年度に「オンブズパーソン制度」として議会に提案して、否決されたという経緯があります。しかし、市民の権利利益の保護の観点からこの制度

は必要であると考え、制度の再検討をしたうえで、自治体基本条例案と同時に平成17年9月議会に条例案を提案したところですが、平成18年3月議会で審議未了廃案となったため、再提案を目指して準備を進めてきました。

(個人情報の保護)

第31条 市は、市民の権利利益の保護を図るため、個人情報の保護に努めなければなりません。

2 市民は、自らに関する個人情報の開示、訂正、削除、利用停止を請求する権利があります。

3 個人情報の保護に関して必要な事項は、別に条例で定めます。

【解説】

個人情報の保護制度は、既に多治見市個人情報保護条例として策定し、運用していますが、近年、個人情報の漏洩事件が頻発しており、市民の関心も相当高まっている重要な手続制度です。なお、個人情報の保護は、市民の権利利益の保護を目的としており、この章に規定しています。

第6章 市民投票

【解説】

市民投票制度は、市民参加の一形態ですが、市民から信託を受けて市が市政運営を行う間接民主制度の例外として、大変重要な制度であるため、章を分けて規定するものです。2つの条で構成されています。

この市民投票の条項をめぐるのは、市議会で最も多く議論された部分でもあります。

(市民投票)

第32条 市は、市政の重要事項について、市民の意思を直接に確認し、市政に反映させるため、市民による投票(以下「市民投票」といいます。)を実施することができます。

2 市民投票に関して必要な事項は、別に条例で定めます。

【解説】

市民投票制度については、その効力に疑問を呈する声や、そもそも間接民主政治のあり方を覆す現行法の枠を超えた制度であるとの批判があります。しかし、選挙により議員及び市長に市政運営を信託しているものの、すべての事案について白紙委任をしているのではなく、重要な案件については、市民の意見を直接聞くことができる市民投票制度を設けることが必要であると考えています。市民投票制度は、現在の2元代表制(議会と市長)の仕組みを補完するものであり、それを否定するものではありません。

しかし、自治体基本条例案と同時に平成17年9月議会に条例案の提案をしたところ、平成18年3月議会で審議未了廃案となったため、市民が発議した場合の署名の数、投

票率による開票の実施の有無、得票に応じた結果の尊重など多くの点については別に条例を制定することとし、市民投票の制度のみ本条例で規定しました。

なお、この制度を規定した「多治見市市民投票条例」は平成21年第8回多治見市議会定例会において提案、修正議決され、平成22年4月1日より施行しています。

(尊重義務)

第33条 議会の議員と市長は、自らに対する市民の直接の信託に対する責任に基づき、市民投票の結果を尊重しなければなりません。

【解説】

市民投票の結果については、法的拘束力はないというのが通説です。このため、投票の結果については、これを「尊重する」ことを議員と市長に義務付けています。市長及び議員は、投票結果を踏まえて意思を表明することとなりますが、投票結果と反した意思を表明したとしても罰則等を課されることはありません。とはいっても、「市民投票の結果が、主権者である市民の意思である」という事実について、市民の信託を受けた者としての道義的な責任が発生します。

第7章 政府としての多治見市

【解説】

多治見市が市民に一番近い政府として行うべき基本的な事項について、この章で規定しています。4つの条から構成されています。

(政府としての多治見市)

第34条 市は、市民に最も身近な政府として、市民の信託に基づくより良い地域社会の形成に、国と県に優先して取り組まなければなりません。

2 市は、市政を自らの判断と責任において決定し、運営しなければなりません。

3 市は、国と他の自治体に対し、対等な立場で、政策、制度などの改善に向けて、主張し、連携協力しなければなりません。

【解説】

いわゆる「補完性の原理」に則り、主権者である市民に最も身近な政府（＝市）から公共の役割を果たすべきことを明記したものです。「補完性の原理」とは、公共の役割は、本来自己で処理すべきであるが、それができない場合は、まず最も身近な政府（市）が担い、さらに市ではできないことがあれば県、県でできなければ国が補完していくという考え方です。

第2項は、地方分権により市の裁量権が増加している中で、「自己決定・自己責任」の市政を運営することを明記しています。

第3項では、地方分権により、国、県、市が対等協力の関係になったことを受けて、

国や県に対しては対等な立場で、独立した政府として主張すべき点は主張し、協力すべきは協力していくことを明記しています。

(自治行財政権の確立)

第35条 市は、市の事務事業と財政について市民の理解を深めるよう努めるとともに、市の財政の健全化のため、財務の充実を図るよう努めなければなりません。

2 市は、事務事業の範囲と性質や効率性と経済性を考慮して、国や他の自治体との役割分担の明確化を図るよう努めなければなりません。

3 市は、国や他の自治体との役割分担に応じ、財源の確保を図るよう努めなければなりません。

【解説】

地方分権が進む中、財源の移譲が遅れているといわれていますが、自立した政府となるためには財政的にも自立することが重要であり、そのためにも行政運営、財政運営の両面で自立が必要となります。このため、自立した行財政運営を確立することを明記しています。

国や県との役割分担の明確化については、「補完性の原理」に基づき、事務とその裏づけである財源について、あるべき姿を検討していくよう努めていくことを規定しています。

(多文化共生社会の実現)

第36条 市は、多様な主体との連携協力により、多様な文化と価値観を互いに理解し、尊重する地域社会の形成を図るよう努めなければなりません。

2 市は、地域社会における課題が国際的な課題とかかわっていることを認識し、国際的な連携協力を促進するよう努めなければなりません。

【解説】

市民研究会で国際交流について議論する中で、多治見市内在住の外国人と交流があり、通常の生活の中で国際交流が行われる部分も考えるべきとの意見がありました。これを突き詰めていくと、「日本人」と「外国人」という人種や国籍の違いではなく、文化や価値観の違いを理解し尊重しあうことが大切であり、その延長線上に国際交流があるのではないかと考えました。市としては「多文化が共生できる社会」の実現を目指すべきで、国際交流はその中のひとつという位置付けとし、本条を規定しています。

(平和への寄与)

第37条 何人も、平和のうちに暮らす権利があります。

2 市民と市は、正義と秩序を基調とする平和を希求し、平和に寄与するよう努めなければなりません。

3 市は、市民の生命と身体や財産や生活の平穩を守るよう努め、国際的な人道上の条約に基づき行動しなければなりません。

【解説】

万が一の事態になったとき、市として、市民の生命と身体や財産、生活の平穩を守るよう努めること、市民の生命を守ることを第一義とし、国際的な人道上の条約（ジュネーブ条約の規定など）に基づき対処することを規定しています。

もちろん、市民と市が平和を希求し、平和に寄与するよう努めることは、申し上げるまでもありません。

第8章 危機管理

【解説】

市民の生命、財産を守るためには、災害だけでなく、不測の事態をあらかじめ想定し、それに備える、いわゆる「危機管理」が必要です。この章では、危機管理の原則について規定しています。3つの条で構成しています。

（災害などへの対処）

第38条 市は、災害などの不測の事態（以下「災害など」といいます。）から市民の生命と身体や財産や生活の平穩を守るよう努めなければなりません。

2 市は、災害などに備え、緊急時の対応と復旧に関する計画を策定するとともに、これを担う体制を整備し、情報の収集、訓練などを行わなければなりません。

【解説】

「災害などの不測の事態」には、地震、台風、大雨等の自然災害のほか、SARS、鳥インフルエンザ等の伝染病の蔓延、平成17年に市内で発生した拳銃強奪事件等の危機までも想定しています。

市は、これらの事態に備え、緊急時の対応と復旧に関する計画を策定し、体制を整え、情報の収集、訓練などを実施することを規定しています。

なお、市では、危機管理の重要性を認識し、平成18年1月から「危機管理監」を設置しています。

（国と他の自治体への働きかけ）

第39条 市は、災害などへの対応に当たり必要な場合は、国、他の自治体に対し、支援を迅速に求めなければなりません。

2 市は、被災した自治体に対し、必要な支援を迅速に行うよう努めるものとします。

3 市は、災害などに備え、国や他の自治体との連携を図るよう努めなければなりません。

【解説】

災害時には、国、他の自治体それぞれの立場で助け合うことが重要です。相互扶助の観点から、災害が発生したときは支援を要請するとともに、被災した他の自治体等に対して必要な支援を迅速に行うことを明記しています。

また、災害が起こってからでなく、あらかじめ国や他の自治体と協定等を結び、災害時の援助等について連携をしておくように努めています。

(市民の役割)

第40条 市民は、災害などの発生時において、自らを守る努力をするとともに、その役割の大きさを認識し、相互に協力して災害などに対応しなければなりません。

【解説】

阪神淡路大震災の教訓として、被災後の市民の活動が大きな力となったことを受け、市民の役割として、行政だけに頼るのではなく、自らを守る努力をするとともに、相互に協力しあい、対応するよう規定しています。

第4編 最高規範と改正

【解説】

本条例の最後の編として、条例の最高法規性と改正手続きについて定めています。

第1章 最高規範

【解説】

本条例は、地方分権社会において、多治見市が、国や他の自治体と同等のひとつの独立した政府として「まちの憲法」を定め、まちづくりの基本原則、ルールを定めようとするものです。他の条例との関係を明確にするために、最高規範であることを規定するものです。

(最高規範性)

第41条 この条例は、市の最高規範であり、市は、この条例に従い、市政を運営し、他の条例などを制定し、改正し、廃止し、解釈し、運用しなければなりません。

2 この条例に反することは、その効力を有しません。

3 市は、法令を解釈し、運用する場合も、この条例に照らして判断しなければなりません。

本条例は、市の中で最も上位の規範であることを明記しています。本条例を多治見市の法体系の最上位に、その下に各政策分野の基本条例や本条例に規定した関連条例などを位置付け、その下にさらに個別条例、規則等を位置付けることで、市の法体系を整理しています。

また、本条例を国の憲法と並ぶ「市の憲法」と位置付け、国が定めた法律であっても、

この条例に照らして主体的な判断をすることを明記しています。この判断により国と市の見解の相違があり、相対立する場合は、国地方係争処理委員会（地方自治法第250条の7）により審査され、判断されます。この制度は、国と市の見解の相違により紛争になることも想定しており、自治体の独自解釈を認めていることを意味しています。地方分権社会において、市民自治の実現のために必要な政策を推進していくために重要かつ必要なことであると考えています。

第2章 改正

【解説】

本条例を最高規範と位置付けていることにより、この条例の改正手続きについても明記しておく必要があると考え、あえて改正について規定しています。

(この条例の改正)

第42条 市は、この条例について地域社会の変化により改正の必要が生じた場合は、速やかに改正しなければなりません。

【解説】

本条例は、現時点で万全なものであるわけではなく、社会情勢の変化に柔軟に対応していくためにも、今後改善し続けていくことを前提としています。

附 則

この条例は、平成19年1月1日から施行します。

附 則(平成19年12月17日条例第47号)

この条例は、平成20年1月1日から施行します。

附 則(平成19年12月17日条例第57号)

この条例は、平成20年1月1日から施行します。

附 則(平成21年12月15日条例第39号)

この条例は、平成22年4月1日から施行します。

附 則(平成22年3月24日条例第10号)

この条例は、平成22年4月1日から施行します。

【解説】

本条例のスタートとなる施行日を平成19年1月1日と定めています。

これは、平成18年9月議会に提出し、議決後3か月間の市民への周知期間を想定したものであり、平成19年1月から施行することとしたものです。

また、平成20年1月からは、第20条第4項の一部改正と第25条第5項の追加を施行。平成22年4月からは、第9条第6項の追加と第20条第4項の一部改正、第30条の改正を施行しています。