

市議会特別委員会との意見交換会（1回目）の主な論点について

1 自治基本条例を議論していく大前提について

市議会特別委員会の主な意見

石平委員（市政会議）

- ・市民会議が自治基本条例を総合的、体系的な視点からどのように組み立てていくのかが、今の段階では明らかではない。
- ・まず、自治の基本的な仕組みや上越市の自治体としての有り様について、地方分権の時代の中でどのようにして組み立てていくかを考えていく必要がある。
- ・憲法で謳われている国民主権や地方自治の本旨について、今まではどうであったのかということを改めて問い直しをし、地方分権の時代に相応しい仕組みについて市民が共通認識を持ち、市外に向かっても発信していくことが、自治基本条例制定の一つの大きな意義である。
- ・「市民が主権者である」、「市民の信託に基づき、市長と市議会が置かれている」という自治の仕組みについて、市民が自分たち独自の考え方で、改めて体系的に明らかにし、自治基本条例全体の中でそれが見えてくるようなものにしていく必要がある。基本は「市民が主権者」であり、自治体としての上越市を今改めてここで作り上げていくことが大事である。
- ・市長や市議会という代議制の民主主義を明確にしたうえで、「市民が主権者」であるという柱を自治基本条例の中にしっかりと位置付けていくべきである。
- ・まずはこのような体系的、総合的な考え方から整理をしたうえで、具体的内容に入っていく必要がある。

(1)－①

市民会議代表者会の主な意見

小田委員

- ・市民会議で4つの基本検討項目についての委員の思いを積み上げてきたものが現時点での条例の構成になっており、体系的、総合的な整理をした構成にはなっていない。

増田委員

- ・「市民が主権者」については、誠にそのとおりであり、今まではそれが表に出ず、市民もあまりそれを意識していなかった故に、市民と行政でお互いにいろいろな部分でブレが生じている。ぜひ条例に盛り込んでいきたい。

2 「上越市らしさ」、「上越版らしさ」について

市議会特別委員会の主な意見

栗田委員長（政新）

- ・「上越市らしさ」は、上越の歴史や文化、特色等の他に、上越市独自の新しい自治の仕組み等も「上越市らしさ」である。
- ・「上越版らしさ」は、自治基本条例は先進市町村の事例を見比べてみても、書いてある中身にはさほどの違いはないが、しかしそれぞれが独自性を出そうといろいろ工夫をしている。そのような面から、上越市ならではの独自性を盛り込んでいきたい。全体としての「上越版らしさ」として捉える。

石平委員（市政会議）

- ・「前文」だけに関わらず、条例全体を通して「上越市らしさ」が織り込まれる必要がある。
- ・「上越市らしさ」には、自然や歴史、文化、人情、地勢的地理的なものなど様々あるが、それに加えて、地方分権が明確になってくる以前の準備、助走段階ともいえる、それぞれの地域の皆さんが一生懸命自分たちの地域のことを考えて今まで取組んできたものも「上越市らしさ」であり、そのような上越地域の特色あるものを新しい自治の仕組みの中にしっかりと取り入れていくという考え方が必要である。

橋爪委員（日本共産党議員団）

- ・上越市がつくる自治基本条例の最大の特徴になるものは、「都市内分権」である。
- ・今までのそれぞれの地域の違い、多様性、特色を大事にしながら、顔の見えるまちづくり、行政運営を行っていくということが条例全体で感じられるものにしていけば、「上越市らしさ」のあるものになっていく。

市民会議代表者会の主な意見

小田委員

- ・旧 14 市町村の各々がはぐくんできた文化や自然環境を大切にしながら一つのまちとしていくことを「多様性」と捉え、「多様性」を重視していけば、自ずから「都市内分権」に繋がっていくと考えており、それが「上越市らしさ」であると捉えている。

増田委員

- ・「上越市らしさ」については、「前文」の中でどのようにして出していこうかと考えていたが、条例全体で「上越市らしさ」を出していくというご意見は、ごもっともだと思う。
- ・条例全体を見回しながら考えていけば、かなり「上越市らしさ」が出る条例が出来る上がると思う。

3 「前文」について

市議会特別委員会の主な意見

石平委員（市政会議）

- ・大前提である、体系的、総合的な考え方からの整理をしてからでないと、「前文」の論議はできないように思う。

橋爪委員（日本共産党議員団）

- ・自治基本条例は 21 万市民みんなが大事に育てていかななくてはならない条例であり、条文はわかりやすく、読んでみたくなるものでなければならない。そのためには、まず「前文」で「読みたい」と感じてもらえるものにしていく必要がある。タタキ台では、その点が不足している。
- ・まちづくりの担い手は、基本的には「市民」であるが、「市民」と「市議会」と「行政」の三者が力を合わせていかなければならないという共通認識について、「前文」にしっかりと書くべきである。 (2) - ② 代表者会も同感
- ・タタキ台冒頭に「上越地域の市町村は」とあるが、これでは合併前に条例をつくらうとしている感じを受けてしまう。既に上越市は合併しているわけであり、合併している上越市が条例をつくるということを、はっきりと書くべきである。 (2) - ① 代表者会も同感

市川委員（自民クラブ）

- ・「前文」は、できるだけシンプルに書くべきである。

市民会議代表者の主な意見

増田委員

- ・「市民」、「市議会」、「市（行政）」の三者が力を合わせていくという考え方は、この条例全体に通じている言葉であり、基本的には、全ての条文を通じて流れていくべきと考えている。
- ・「前文」では、もっとたくさん訴えたい気持ちはあるが、どのように書けば市民の皆さんに読んでいただけるか、というところが悩みどころである。更に検討していきたい。

平野委員

- ・「読みたくなるような前文であるべき」とのご意見についてはそのとおりであり、市民会議で挙げた様々なことを織り込みたい気持ちはあるが、文量が多くなると読みたくなってしまうのではないかという懸念があり、整理をしてこのタタキ台をつくった。

4 「住民投票制度」について

市議会特別委員会の主な意見

「常設型」推進の主な意見

橋爪委員（日本共産党議員団）

- ・「常設型」にしなければ、住民の意思を機敏に確認することができない。

岩崎委員（政新）

- ・議会の決定が全てということではない。当然、自治の担い手である「住民」が意思表示できる住民投票条例をつくっておくべきである。
- ・しかし、簡単に住民投票が実施されても困るわけであり、かなり縛りのある住民投票条例にしていくべきである。

石平委員（市政会議）

- ・大原則は「市民主権」であり、したがって、「最終的な決定は市民にある」という基本的な考え方の下に「自治」の仕組みをつくるべきである。
- ・住民の多くの人たちから「住民の意見を聴くべき」という意思が出てきたときには、住民投票で決めていくということが基本的な考え方でなくてはならない。
- ・現行でも、住民投票は法律でも一応システムとしては認められてはいるが、それが機能していないというところが「非常設型」の問題点であり、何かあったときに、しっかりと制度として前へ進んでいく形にしていく必要がある。
- ・そのような意味で、市民、市議会、市長がそれぞれの要件を満たした形の中で住民投票が実施できるというものにしなければ、自治基本条例に織り込んでいく意味がない。
- ・「非常設型」であれば、今の法律の制度のままでよいわけであり、敢えて上越市の形で取り込んでいく必要はない。

山岸議長・委員（無所属の会）

- ・自治基本条例の根本は「住民主権の復活」であり、その最たるものは「直接住民が自分たちで選択ができるという場を保障すべき」ということである。そのためには、「常設型」にするのが最も望ましい。
- ・住民投票条例が「非常設型」であれば、「上越市らしさ」が完全にそこで失われてしまう。
- ・タタキ台について、「市長」と「市議会」は住民投票を実施しようと思えば現行の法律の規定で十分にできるわけであり、そこまで自治基本条例に規定する必要はなく、「住民」の規定がきちんとあればそれでよいと思う。

(3)－⑤

市川委員（自民クラブ）

- ・自治基本条例の目玉は、この「住民投票制度」である。「常設型」は伝家の宝刀であり、やたらに抜いては駄目であるが、いつでも抜けるという制度にはしておくべきである。抜くまでに手間ととってしまい、抜いた頃には意味がなくなってしまう、
「住民投票制度」の根幹を揺るがしてしまう。
- ・「前文」のと通りの具体的な条例制度をつくっておくべきである。

「非常設型」推進の主な意見

上松委員（公明党）

- ・安易に住民投票は利用されるべきではない。住民投票の実施を希望する方々の十分な論議がないままに住民投票が行われてしまう可能性も否定できない。
- ・住民投票には多額の費用も伴うことも考慮すべきである。
- ・住民投票することなく重要案件を解決することが望ましいが、住民投票を行う事案が発生した場合に、それぞれの事案に応じて投票資格等住民投票の実施に必要な事項を別途定めた住民投票条例が必要である。

宮崎副委員長（創風クラブ）

- ・相当な事案でない限りは、住民投票制度はそう安易には活用するわけにはいかない。
- ・請求権のハードルについては、「非常設型」でそのハードルを課してもよいのではないか。
- ・議員は、市民あるいは有権者から 100%白紙委任されているわけではなく、住民投票制度の必要性は痛切に感じるが、それなりのハードルはあって然るべきである。

高波委員（毘風）

(3)－③

- ・住民投票を有効に機能させようとしたときに、例えば投票資格者の年齢条件などは、事案ごとに違ってくるものではないか。固定的に考えてしまうと、運用の中で問題が生じてしまうのではないか。「非常設型」で事案ごとに個別の条例を設置して対応すべきである。
- ・直接民主主義と間接民主主義のどちらも大事であるのは当たり前であり、どちらが良い悪いという議論ではなく、それらが有効にきちんと適用できる柔軟性を持つべきである。

市民会議代表者会の主な意見

田村委員

- ・ハードルを高くするのであれば、「常設型」で高くすべきである。

増田委員

- ・市民会議でも、住民投票が安易に使われることがあってはならないと考えている。いたずらに上越市を混乱させるような事態に陥っては困るとして十分に考えている。
- ・したがって、ハードルを高くすることは当然と考えるが、そこは自治基本条例に規定する必要はなく、「常設型」の住民投票条例の中でハードルや年齢条件などを規定していけばよいと考えている。
- ・「常設型」として制度は予め整えておくが、実施にあたっては十分に時間をかけ、住民一人ひとりが十分に理解したうえで実施すべきと考えている。拙速に投票を実施してしまつては、住民投票の意味がなく、奥深い配慮をしたうえでの「常設型」の住民投票条例を設けるべきである。
- ・民主主義の根幹に関わることであり、住民投票に多額の費用を要することも十分承知はしているが、今は費用については考える必要はなく、むしろ、根本のことのほうが大切である。

小田委員

- ・市民の意見が割れたとき、そのことをそのときの議会が正しく判断できるかどうかは、今の市民にはわからないことであり、そのような場合には、住民に高いハードルを課したうえで住民投票を実施して民意を問うことが大切であり、そのような観点で「常設型」の住民投票条例を設置すべきである。

市議会特別委員会の主な意見

宮崎副委員長（創風クラブ）

- ・ハードルの高さや年齢条件などを、この自治基本条例の中でではなく「常設型」の個別条例の中で規定するということになると、ハードルの見えないものを先に自治基本条例で決めてしまつて、それから個別条例を考えるというのは、いかがなものか。ハードルの高さが非常に曖昧になってしまう。
- ・「非常設型」では、様々な法的手続があるわけだが、それも現段階では一つのハードルである。それらのハードルと、「常設型」にした場合のハードルとは、どのような違いがあるのか。

(3)－④

石平委員（市政会議）

- ・住民投票制度を自治基本条例の中に入れ込むべき中身としては、個別条例はあつたとしても、ハードルや年齢条件など、この程度のものは入れる必要がある。

市民会議代表者会の主な意見

小田委員

- ・ハードルについての議論は、これから行っていこうとしている段階である。

- ・市民が納得するだけの署名数が集まった場合、それ自身が住民投票実施の請求権として認められるような制度が必要と考えており、そこが市民会議が推す「常設型」の住民投票条例の一つの根本である。

市議会特別委員会の主な意見

(3) - ①

石平委員（市政会議）

- ・「発議」という言葉の整理が必要である。「住民投票における発議」ということと、「議会の中で提案することができる賛成者の数」ということでの「発議」とは、「発議」の意味が違うものである。議会の中の「発議」と、住民投票で「市民」、「市議会」、「市長」の三者が「発議」できるというものは意味が違うということを整理したうえで規定していくべきである。

市議会特別委員会の主な意見

石平委員（市政会議）

- ・タタキ台のままでは、市民会議の思いである「住民投票の実施にあたっては、議会の関与をさせない」というものにはならない。ハードルを設定し、署名数が集まったときには自動的に住民投票が実施されるという規定にするためには、請求権では駄目である。請求権は、あくまで「住民投票を実施してください」という請求であり、実施をするのは市長であるから、「市長が実施しなければならない」という規定をもう一つ設けておかなければならない。
- ・法律に認められたシステムも、住民自身が議会の関与なしに発議ができるということも、どちらも自治基本条例に規定するとすれば、請求は 50 分の 1 以上という法律上の形にしておいて、さらに「〇〇分の 1 以上のものについては、市長は実施しなければならない」として、もう一項きちんと入れておけば、法律上のシステムも確認でき、住民の発議もできるような形で条例ができるわけである。

代表者会も同感

(3) - ②

市議会特別委員会の主な意見

石平委員（市政会議）

- ・議会の発議については、入れても入れなくてもよいと思うが、もし入れるとすれば、このタタキ台では不十分であり、これは議会の中で条例をつくる議案の提案権ができたという形のものであり、これでは意味を成さず、むしろ、「過半数で議決したら」というような形の条文にしていけないと合わない。
- ・議会は議決機関であり、意思表示をする場合は、そのシステムに沿って行う必要がある。議員であるけれども市民であるということであれば、市民の中で署名をすればよいわけであるが、議員の定数の「〇〇分の 1 以上」という形で議員をくくるといえるのか。議会として行うべきことであれば、それは議会の議決、

少なくとも過半数の議決をもって議会の意思を示すということが当然必要である。

- ・ここでは、「市民」は〇〇分の 1 以上が署名をした場合、「市長」は実施したいと思った場合に住民投票を実施することができるわけであるが、では議員が、過半数議決ということをしに、5 人なり 10 人なりの議員が手を挙げたら住民投票を自動的に実施するというのはいかなものか。
- ・「発議」ということについて、「市民」も「市長」も要件を満たせば自動的に住民投票を実施するというシステムをつくろうということであるので、「市民」と「市長」に「議会」もさらに横並びにするのだとすれば、少なくとも過半数の議決による議会としての意思表示がなければならない。

(3)－⑥

市議会特別委員会の主な意見

橋爪委員（日本共産党議員団）

- ・住民投票は、市民の意見をしっかりと確認する最高的手段であると思うが、その結果が議会の場で覆ったのでは何にもならない。したがって、「住民投票の結果について市長が尊重しなければならない」という規定に留まらずに、「議会もそれを尊重しなければならない」ということも規定しないと、住民の意思は無視されていってしまう。

(3)－⑦

代表者会も同感

市民会議代表者会の主な意見

増田委員

- ・そこまで深くは考えてはいなかった。議論が不足している点がまだまだあり、いただいた意見を踏まえ、さらに検討していきたい。