

会 議 録

1 会議の名称

みんなで創る自治基本条例市民会議 第16回代表者会

2 開催日時

平成19年7月30日（月）午後6時30分～午後8時45分

3 開催場所

上越市役所 第1庁舎3階 302会議室

4 出席した者（傍聴人を除く）の氏名（敬称略）

・委員（代表者）：12人中10人出席

平野通子、増田和昭、君波豊、田村安男、今井不二子、小田武彦、
横倉進、横山文男、岸本八千子、種岡淳一

・事務局

高橋企画政策課長

池田自治推進室長、石黒主任、青山主任

笹川法務室長

5 議題（公開・非公開の別）

(1) 個別項目の検討（公開）

6 傍聴人の数

なし

7 内容

(1) 個別項目の検討

「9-1 市民投票/市民投票」

資料2～7 「自治基本条例」に係る個別項目の検討

…第15回代表者会（H19.7.9）配布資料

説明

（事務局：青山主任）

- ・ 本日は、前回に引き続き、「9-1 市民投票」から検討を行なう。
- ・ さっそく前回配布の資料2～7に基づいて、市民投票制度についての説明に移らせていただく。
- ・ 資料3の課題1は、「自治基本条例に規定する市民投票発議の主体について」だが、これまでの代表者会の中で、「市長・市議会・市民の三者が、対等に権限を持つべきである」ということが、一応の結論となっていたため、資料2のたたき台は、三者が発議できるという形に、整理させていただいた。
- ・ 続いて、資料3の課題2は、「市民投票制度の設置方式について」ということで、いわゆる「常設型」の市民投票制度とするか、「非常設型」とするかということである。

- ・ 代表者会の考え方としては、『市民会議の考えとして、「常設型」の市民投票条例が望ましいとする』ということで、一応の結論が出ている。
- ・ **課題2**についての今後の検討課題、論点は、資料に挙げた①～③のとおりである。
- ・ ここで特に考慮していただきたいのは、市民投票の対象事案についてである。
- ・ 例えば、一般的に住民投票が行われた事案というのは、「市民の意見が大きく割れている」あるいは、「特に市民生活に密接に関わり、与える影響が大きい」事案が大半である。
- ・ 具体的な例としては、「原発の建設の賛否について」、「米軍基地の問題について」、「産廃処理施設の設置について」などがあるが、共通しているのは、いずれも「大きく意見が分かれる事案である」という点と、「賛成か反対かということで結論が出せるような内容である」という点である。
- ・ こうした前例も示しているとおり、市民投票は、「賛否」の確認に適しているが、事細かく何かの中身について確認する場合には、あまり適切な方法とはいえないのではないか。
- ・ 過去の市民投票の実施事例でも選択肢は、「賛成・反対」の二つが一般的であり、多いものでも、条件付きの「賛成・反対」を加えた四つである。
- ・ 続いて、**課題3**の「市長への市民投票の義務付け規定について」だが、ここでは、一定の高いハードルを設定し、これをクリアして市民投票の実施が請求された場合は、「市長は、市民投票を実施しなければならない」とする義務付け規定を置くかどうかという点が論点となる。
- ・ **課題3**については、**課題2**の議論で「非常設型」とすることが決まった場合は、この様な議論は当てはまらなくなるので、「常設型」に決まった場合のみ、議論の対象とする。
- ・ **課題3**についての今後の検討課題、論点は、資料に挙げた①、②のとおりである。
- ・ 続く**課題4**の「市民投票の請求に係る基準の設定について」は、これまでの代表者会の中で、具体的とはいえないが「市長への市民投票の実施の義務付け規定を設ける場合は、一定の基準が必要である。」という一応の結論が出ている。
- ・ **課題4**についての今後の検討課題、論点は、資料に挙げた①～③のとおりであるが、一部、補足説明をする。
- ・ 請求権者と投票資格者それぞれの年齢要件については、前回配布の**資料4**を参考にし、ご意見をいただきたい。
- ・ 難しい問題があるため、全国的には年齢要件を18歳未満としている所もあれば、20歳以上という所もある。特に大和市では、満16歳以上ということで、かなり年齢要件を下げている。
- ・ 「未成年者の参加意識を高めていく」という利点もあるが、未成年者は「一般的に市政への関心が薄い」、あるいは、「判断能力が十分に備わっているといえるか」といった問題点があることも含めて、ご検討いただきたい。
- ・ 「外国人」を請求発議権及び投票資格者とするかという問題についてだが、**資料2**のたたき台の中では、「外国人」についての特別な規定をしていないため、この条例の「市民」の定義通りに読めば、外国人も当然、含まれていることになる。
- ・ この条例の中においては、「市民」から、「外国人」を除くと規定するか、そのまま「市

民」として規定するかという辺りが、論点となる。

- ・ 市民投票に係る詳細な条件については、個別の条例等で規定することになるが、その段階で、改めて検討が必要になると思われる。
- ・ 市長に市民投票の実施を義務付ける場合のハードルの高さについては、代表者会の中で「4分の1から5分の1以上で、仮止めする」という考え方もあったので、たたき台としては、高い方の4分の1以上と仮にしておいた。
- ・ 「4分の1以上」というと、仮に投票率を50パーセントと想定する場合は、その過半数に当たり、この辺が、検討する上での大体の目安となるのではないか。
- ・ 次に、**課題5**は「住民投票結果の尊重規定について」ということで、特に結論は出ていないが、これまでの市民会議の皆さんの意見を尊重する形で、たたき台を作らせていただいた。
- ・ 今後の検討課題、論点は、市民、市議会、市長等の三者が、それぞれ市民投票の結果について尊重義務を負うという考え方でよいかということである。
- ・ 「市民」については、この規定に馴染まないのではないかという考え方もあるが、市民の意向を聴いた結果であり、市民投票の結果によってもたらされた政策云々については、尊重する気持ちを持たなければならないと考えられないか。
- ・ 当然、「尊重」であり、従わなければならないという義務規定ではない。
- ・ 最後の**課題6**は「その他の手続きについて」であり、論点は資料の①、②のとおりである。
- ・ これは、自治基本条例に盛り込むかどうかとは別に、市民投票制度を検討する中で、必要な議論である。
- ・ 代表者会での議論でも、市民投票の実施について十分な周知期間が必要であるというご意見が出たが、たたき台では、「速やか」に市民投票を実施しなければならないと整理した。ここでいう「速やか」とは、「案件に応じてできるだけ早く」という意味である。
- ・ その他の市民投票制度に係る細かい規定は、個別の市民投票条例に規定することになるという点も踏まえ、「どこまでこの条例に盛り込むか」ということをご議論いただきたいと思う。

意見交換

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 今ほど、**資料3**で、前回の続きとなる**資料2**のたたき台について、議論していただきたいポイントを説明させていただいた。
- ・ それでは、課題ごとに確認しながら、「9-1 市民投票/市民投票」の議論を進めさせていただく。
- ・ まず、**課題1**として、自治基本条例に規定する市民投票の発議主体を、市民・市議会・市長の三者に対して、市民投票の発議権を規定するというところで、それぞれのたたき台も、その様な趣旨で整理させていただいたが、特に皆さんの方でご意見はないか。

(代表者会全員)

- ・ たたき台のとりの整理でよい。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 続いて**課題2**の市民投票制度を「常設型」とするか、「非常設型」とするかについて

の議論であるが、過去の議論を踏まえ、代表者会の皆さんの意思は概ね「常設型」が望ましいということで固まっていると、事務局としては理解しているが、対外的に市民会議としての考え方を説明していく上で、代表者会としての結論をここで確認していきたいと考える。

- ・ 市としては、市民投票については、安易に発動されることを想定していないので、対象とする案件も、「市民の中で意見が割れている」、あるいは、「本当に市民の意思を最終的に確認する必要がある」というものに限られると思うが、こういった点も踏まえて「常設型」という形で、たたき台を整理してよいか。

(代表者会全員)

- ・ 了解。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ コスト面を考えれば、運用面で選挙と抱き合わせで実施したいと思うが、後で議論する「投票要件」で、満 18 歳以上あるいは外国人を含むということになった場合は、実務的な面で、別々に分けて実施しなければならない。
- ・ そうした場合、議会との意見交換会でも質問があったが、概算で 6 千万円程度掛かる見込であるので、それぐらいお金を掛けても聴くに値する内容についてのみ、市民投票は発動されるという理解でよろしいか。

(2 班：田村委員)

- ・ 市民投票を実施するとしたら、「常設型」であれ、「非常設型」であれ、いずれにせよお金が掛かるのであり、「常設型」だから掛かるという言い方をされては困る。
- ・ 市議会との意見交換会で、ある会派から 6 千万円も掛かるから、安易に「常設型」にすべきではないという指摘があったが、「常設型」であれ、「非常設型」であれ、お金が掛かるのは同じであり、あくまでも必要性があるから実施するという基本原則に従わなければならない。
- ・ 安易に実施すべきでないのは、理解できるが、安易には実施されないと思う。
- ・ 50 分の 1 の連署といった低い基準をクリアし、市民投票の実施を請求した場合は、市長の判断によることになり、高い基準をクリアして請求した場合は、実施せざるを得ないであろうから、その辺は、あまり心配しないでよいのではないか。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 市民会議としては、「常設型」ということでよろしいか。

(代表者会全員)

- ・ 了解。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 今ほど「常設型」という結論が出たが、**課題 3**は、例えば、市民の〇分の〇以上が請求した場合には、市民投票を「実施しなければならない」と規定し、市長に市民投票の実施を義務付けるかということである。
- ・ たたき台の方も、第 7 項に、「4 分の 1 以上の連署を持って出されたときには、第 3 項及び第 6 項の規定に関わらず、速やかに市民投票を実施しなければならない」という形で、整理させていただいた。
- ・ たたき台では、50 分の 1 以上の連署の場合と仮に 4 分の 1 以上の連署という形で、2 段階の整理をさせていただいたが、このような整理でよいか。

(2 班：田村委員)

- ・ 市民投票の部分は、2 班で議論してきたので、私の考え方は、凝り固まってきてしまっている、他の班の方のご意見を聴きたい。

(3 班：小田委員)

- ・ これは、結論の確認なのか。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ たたき台として、具体的に少し拡充した形で、整理させていただいているので、整理の仕方がよいかどうかということである。
- ・ こちら、2 条・3 条もあえて入れた中で、議会からの提案も含めて、整理させてもらっているが、これでよいか。

(代表者会全員)

- ・ たたき台の整理でよい。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ **課題 4** だが、こちらについては、論点が三つある。一点目は、発議権者、投票資格者の年齢をどうするか。二点目は、外国人の取り扱いをどの様にするか。三点目は、市民発議による投票実施の義務付けに係るハードルをどのレベルに設定するかということである。
- ・ 最初に、年齢要件であるが、こちらについては、各市の条例をみても考え方が様々であり、有権者とする市もあれば、18 歳以上、あるいは、16 歳以上というところもある。
- ・ たたき台では、世界の趨勢であるとか、国民投票法の投票資格者が満 18 歳以上（有権者の見直しと合わせるため留保）と規定されている点も踏まえて、年齢要件は、満 18 歳以上とした。
- ・ 「外国人」については、人権の尊重、あるいは、この条例の「市民」の定義の中で、「外国人」を含んでいることを踏まえて一応の整理をした。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ たたき台の上では、単に「市民」という形にしてある。
- ・ 詳細な資格等は、別の条例で定めることにしているため、その中に、外国人に係る規定を入れていくことも可能な状態になっている。
- ・ ただし、外国人の問題については、「外国人参政権」等について反対論が強いため、他市でも、自治基本条例の議決時に、かなりポイントになっている。
- ・ 今のところ「別の資格」については、「居住期間が 3 ヶ月以上である」等を想定している。そうしなければ、事務的に有権者名簿も作れない状況となってしまう。
- ・ そういった意味からも「別の資格」は必要であり、こういったことを想定してたたき台を整理してある。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ この辺りについては、全国の事例を**資料 6**で整理している。
- ・ 各地で自治基本条例が制定されているが、真ん中の欄は「どんな人が請求できるのか」、その隣は、「請求要件が有権者なのか未成年まで拡大しているのか、外国人も含むのか」、更には「投票要件は有権者なのか、未成年なのか」ということを整理し、それを一覧でまとめてある。
- ・ いろいろな状況を見て、たたき台では、請求要件・投票要件共に、満 18 歳以上とし、外国人の方を含むものとした。

- ・ 対象となる外国人については、「永住外国人にするのか、定住外国人にするのか」等について、個別条例に委ねるとして整理してある。

(3 班：小田委員)

- ・ 確認だが、「永住外国人か定住外国人か」という論点があるが、これはどちらになるのか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 「永住外国人」というのは、昔、強制連行などで来られた主に中国籍あるいは、韓国籍等の人たちであり、日本にずっと住む権利を有している人たちである。
- ・ 一方で「定住外国人」というのは、もう少し幅が広く、「一定期間住んでいる」といった条件を満たした人たちである。

(3 班：小田委員)

- ・ 例えば、観光ビザとかでよいのか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ そこが難しい部分で、今の市民の定義からすれば、「住所を有している」というと外国人登録がなくても、上越市に住んでいれば「市民」とであるという形になってしまう。
- ・ 「定住外国人」の場合は、考え方によっては、観光ビザで入国して、そのまま 90 日間オーバー・ステイでいる人たちも、住んでいる以上は「市民」に含まれてしまうという考え方も成り立つ余地があり、私の立場からは、あまりお勧めできない。
- ・ 基本的に、外国人参政権の問題は、「納税など、日本人と同じ義務を果たしているから、参政権を与えた方がよいのではないか」ということで、議論しているのだから、やはり一定の義務を果たしている人たちに対して与えるべきものではないか。

(2 班：田村委員)

- ・ 今の「納税義務を果たしている」等の色々な部分を聞いたかったのである。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ もちろん満 18 歳以上とか年齢要件も絡んでくるので、納税義務がない人もいるのだが、20 歳になれば、(義務を)果たす人たちであるというのは、満 18 歳で学生という人もおり、これは日本人も同様である。
- ・ 外国人であっても納税義務をまだ果たしていないが、将来的には果たすかもしれないということで、「満 18 歳以上」とすることも考えられると思う。

(3 班：小田委員)

- ・ 少し微妙なところの確認が必要と考えている。永住権というのは、国家同士の話し合いで、現在、中国人の場合は、旧中華民国と締結した条約か何かがあったのではない。中華人民共和国、中華民国と大韓民国と北朝鮮と、この辺は、同じアジア系の人たちである。
- ・ 要するに、永住権という場合に、具体的にどの範囲をいうのか分からなかった。
- ・ それともう一つは、日本人の子孫に対しては、ビザを発行すればずっと滞在できると記憶している。ブラジルなど国を限っている可能性もあるが、日系 3 世、4 世等については、「永住」でないなら「定住」になると思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ どこまでの「外国人」に市民投票の発議権・請求権を認めるかは、決めるべき事項の一つである。
- ・ オーバー・ステイであれ、市内で一緒に生活しているのであるから、権利を認めても

よいのではないかという考え方もあると思う。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ そういう意味では、ここでは市民投票の基本的な部分を押え、外国人については、ある程度、地域社会の中で市民としての責務を果たしている人たちを、対象にするという方針だけを決めればよいのではないか。
- ・ 「重要な案件を市民投票条例にかけましょう」といった時に、「重要な案件とはどこまでか」という議論をすると、多分、膨大な時間をかけなければならなくなると思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ このたたき台では、「外国人」の部分をあまり明確にしない形をとらせていただいている。
- ・ ただ、個別条例と基本条例との関係で、今後の課題になる部分だが、「議決」の問題があり、自治基本条例の方が厳格であるとした場合、個別条例は、通常は過半数議決であり、そこでの判断に委ねてよいのかという疑問はある。
- ・ ここにまとめて規定するというのも考え方としてはあるが、そうすることで、自治基本条例が「廃案」となってしまう可能性もある。
- ・ たたき台を作るにあっては、そういった面も考慮して、まずは、この条例を通す方が先決だという想いもあった。

(1 班：増田委員)

- ・ 実務的には、住民投票を実施するためには、「投票権者」であることを、入場券なり何かで示さなければいけないのだが、住所を有していない人については、把握できないわけであり、外国人の場合も、住民登録をした人しか把握できないわけである。
- ・ こうした実務的な縛りからすれば、かなりの部分を、きちんと整理できるため、住所不定の人たちは、ある程度の部分で、自然に対象外となる。
- ・ 「定住外国人」についても、観光ビザで入国している人が住所を有していることは、多分ないと思うので、かなりの部分で、きちんと対象が特定できるのではないかと考える。
- ・ 「外国人」の方でも日常生活をしている人は、特段の配慮をする必要がなければ、入ってもらってもよいのではないかと思う。その人たちに入ってもらふことによって、「外圧」がかかるような事態が想定されては困るが、そうでなければ問題ないと思う。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 基本的には、細かい部分の整理は、別条例の検討に委ねるということになるが、外国人を含むとしても、今ほど説明したような形を想定しているのであればよいか。

(代表者会全員)

- ・ 了解。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ では、③の「市民発議による市民投票の実施を市長に義務付ける場合の一定基準（ハードル）」に議論を移すが、これについては、とりあえずは「有権者の 4 分の 1 以上の連署を持って」ということで、「仮止め」となっていた基準の高い方で、たたき台は整理させてもらった。これは、我々がこうしたいというのではなくて、皆さんにイメージを持っていただくために、このように書かせていただいた。
- ・ 以前の議論では、例えば、有権者が 15 万人とすると、5 分の 1 以上で 3 万人であり、特定政党が組織的に集めてしまう恐れもあるので、もう少し高く、4 分の 1 から 5 分

の1で、仮止めするということであった。

- ・ 今回は、署名数の目安として資料5を配布させていただいたが、ここでは実数を把握して、具体的な数字をお示しさせてもらった。
- ・ これで申し上げると、満18歳以上とした場合は、有権者が大体、17万人いることになり、必要な連署数が5分の1だと3万4千人、4分の1だと4万2千人、3分の1だと5万6千7百人という数字になる。
- ・ 当然、その年齢構成は年々変わっていくので、この数字自体は変化するが、概ねの目安として、捉えていただきたい。
- ・ 参考だが、4分の1としたのは、投票率を2分の1と想定した場合に、その過半数の意思があれば、市民投票を実施しても概ねよいのではないかとということで、「2分の1×2分の1で、4分の1」これ位が目安となるのではないかとということで、たたき台を整理した。

(代表者会全員)

- ・ その考え方でよいと思う。

(3班：小田委員)

- ・ 50分の1の規定は、残るのでよいと思う。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ ハードルとしては、5分の1だと少し低く、3分の1だと少し高いと思われるという整理でよいのか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 投票率の設定が50パーセントというのは低すぎるのではないかと。通常、市長選、あるいは、市議選だと60～70パーセントぐらいである。それを前提に考えたときに、また、その過半数位の市民の意思ということを考えたときは、やはり、全有権者の3分の1から5分の1位になると思う。
- ・ その辺りの設定の仕方から考えると、やはり少し考えなければならないと思う。

(1班：増田委員)

- ・ 投票率というのは、その選挙の性格により、かなり変わってくると思う。そのような見方をすれば、間違った数字ではないと思う。

(2班：田村委員)

- ・ 大体、住民投票や市民投票というのは、半分位でやっただと思う。
- ・ 生活によほど密接な関係があるような事案でない限りは、投票率が70～80パーセントとなるのは、まず考えられないのではないかと。
- ・ 一般的には、市民投票は50パーセントをクリアできればよいと思うので、2分の1×2分の1でよいのではないかと。

(代表者会全員)

- ・ 了解。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ それでは、課題5の「住民投票結果の尊重規定」に入らせてもらう。これについては、市民投票の結果を「市民も尊重しなければならない」ということについては、事務局で検討した上で、再度協議するという事になっていた。
- ・ たたき台の中の「市民及び、行政」というのは、市民・市長等と市議会である。市民及び市長・市議会は、市民投票が実施されたときには、その結果を尊重しなければな

らないということで、それぞれ三者が発議権を持っており、その三者とも、それぞれの立場で結果を尊重するという一方で、整理させていただいた。

(1 班：増田委員)

- ・ 「従わなければならない」という表現にすると、どこかで問題が生じるか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 議会と言えば、議決はそれぞれの案件に対して、議員がその良心に従ってすべきだということになっているので、人の良心に触れないというのは、やはりおかしいという話になってくる。そういった意味でも、「従わなければいけない」とするのは、無理がある。

(1 班：増田委員)

- ・ 仮に「尊重」で従わないことが起きたときには、それで、全て終わりではなくて、また、次の段階がある。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 当然、そういうことをすれば、次の選挙で、有権者の審判を受けるのが、当然の結果になるというわけである。

(1 班：増田委員)

- ・ そのような筋道が用意されていることを考えれば、「尊重」で十分である。

(代表者会全員)

- ・ 「尊重」でよい。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 後は、市民の皆さんについてだが、市民の皆さんも「尊重」といわずに、同じことを繰り返してしまうということになる。これは議会の議決についても同様であり、結果を尊重していくのが、民主主義の原理である。

(1 班：増田委員)

- ・ 今、投票率が 50 パーセントということで考えているが、仮に投票率が、15 パーセントしかなかったという場合に、その結果をどのように捉えたらよいのだろうか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 個別の条例の中に入ると思うが、他市の住民投票条例の中には、「投票者数が過半数に達しない場合には、開票をしない」という規定を置いているものもある。要は、あまりに少ない意見の場合に、それに従うのもおかしいのではないかという考え方である。
- ・ 仮に開票した結果が、市民間のトラブルの種になるおそれもあるため、住民投票条例の中には、そういった制約を付けているケースもある。
- ・ ただ、その（投票率の）レベルを、どれくらいにするかというのが大きな問題である。
- ・ 本来的に、投票に至る案件というのは、市民に非常に密接な関係がある非常に重要な問題なので、投票率が低いというのは、そもそも市民に密接な問題ではないのではないかという議論になってくる。
- ・ そうなった場合、「そのような案件を市民投票に付したのがおかしいのではないか」という逆の問題が生じてしまう。
- ・ そういった部分は、個別の条例の中で整理するという考え方からすれば、確かに重要な事項なのだが、市民投票について詳細に書き込むというのは、自治基本条例の作りとしてはどうなのか、という疑問もある。

(代表者会全員)

- ・ 「最低投票率」等の詳細な事項は、この条例に規定しなくてもよい。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 今後のスケジュールの問題であるが、自治基本条例とセットで市民投票条例を提案することになった場合、これを同時にパブリックコメントにかけると、「外国人」の問題で色々な意見が出てくることになる。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ そういう問題を乗り切るために、一つひとつ確認させていただいている。

(2 班：君波委員)

- ・ 投票率のことを考えると、満 18 歳以上というのは、少し懸念される点もある。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ ただ、もう一つは、今までの（代表者会の）流れとしてあるのは、「市民の参画を積極的に促していくための基本条例である」ということで、満 18 歳以上の人たちというのは、是非、そういう気持ちを持っていただきたい人たちである。

(代表者会全員)

- ・ そのとおりである。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 「拘束」することはできないため、「尊重義務」とし、それについては三者が対象となる形で規定するというので、整理させていただく。
- ・ 最後に課題 6 についてだが、ここでは、具体的な周知期間は、個別条例に委ねるという形で整理させていただいている。
- ・ 周知期間については、たたき台では「速やかに市民投票を実施する」という形で、整理させていただいたが、どうか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 「速やかに」というレベルは、それぞれの案件によって違ってくるのであり、合理的な理由があれば、「周知期間」を設けず、すぐに実施することもできるが、逆に「相当長い周知期間」が必要だということにもなり得る。
- ・ これを極論すれば「予算がない」というのも「合理的な理由」にあたる。結局、最終的には、お金が掛かる話であるため、「市のお財布を空っぽにはできません」という理由で、実施が引き延ばされることもあり得る。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 補正予算との兼ね合いも問題となる。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 代表者会の皆さんの結論として、市長に市民投票実施の義務を課すことになったが、予算の提案、議決権等については、この条例の中で規定することはできないため、議会が予算を通さなければ、その時点ですぐに投票には移れないという状況も起こりうる。
- ・ 最初から市民投票のための予算を、毎年盛り込んでおくことができれば、その時点で予算を通っているわけだから、すぐにでも執行できる形になるが、6 千万円位の予算が硬直化し、他の目的で使えないことになってしまう。
- ・ それが良いことかどうかは、異論があると思う。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 市民投票も 1 回とは限らない。

(代表者会全員)

- ・ そのとおりである。

(2 班：田村委員)

- ・ 市長に専決権を認め、緊急の市民投票を行うときには、市長が決定できるという様な規定があれば、一番良いと思うがどうか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 自治法上は、勿論、市長に専決権が認められており、場合によっては、予備費を使って実施するということも可能ではある。

(1 班：平野委員)

- ・ その「速やか」というのは、色々な準備が出来次第、「速やかに」という意味を含むということによいか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 心配なのは、「色々な準備」の中でも「経費面」である。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ これらの点を踏まえた上で、たたき台のような整理でよろしいか。

(代表者会全員)

- ・ 了解。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ それでは、大体、一通りの賛成が得られたということで、たたき台については、細かな文字の修正はあるかも知れないが、概ねこの内容で全体会にご提案させていただいてよいか。

(代表者会全員)

- ・ 了解。

(事務局：青山主任)

- ・ 最後に確認だが、年齢、国籍等の基準の部分で、この条例だけでは決め切れない部分もあったが、その辺りは「提言書」的なものの中で、ただ今の代表者会の考え方の方角性を示し、これを（個別の）市民投票条例を検討するにあたって、「考慮して欲しい点」などとして、引き継いでいくことにしてよいか。

(代表者会全員)

- ・ 了解。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 市民投票の方は、その様な整理とさせていただく。

「11-1 最高規範性/最高規範性」

資料 2～7 …第 16 回代表社会配布資料

説明

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 次に、最高規範性と、これに密接に関連してくる改正手続の関係について、説明をさせていただきます。
- ・ この項目については、一度、市議会との意見交換会に臨んでいるが、その時点では、

全体像が見えない中で、個別に議論いただいたと思う。

- ・その後、私たち自身も、事務局として学んできており、皆さん方も、これまでの議論の蓄積があると思う。その中で、非常に大事にしたい部分であり、全体を通した議論を踏まえて、改めて、もう1回議論させていただきたいと思う。
- ・一つひとつ手順を踏んで確認した上で、代表者会としての結論を出していただきたいと思う。それでは、資料の説明をさせていただく。

(事務局：石黒主任)

- ・それでは、**資料2**をご覧ください。本日の、最高規範性と改正手続の議論の進め方についてだが、この2点は、密接な関係があるので、順番を追って、議論を進めたいと思う。
- ・最高規範性の議論については、**資料4**で、条例制度の目的そのものについて、皆さんのご議論の経過を振り返りながら、確認をさせていただきたい。
- ・次に、その目的をもって制定する条例の「最高規範性」については、一体、どのように考えていったらよいかということを、**資料5**で検討していただきたい。
- ・それを踏まえ、まさに皆さんにご議論いただいてきた自治基本条例は、どういう姿なのかを、色々な論点に基づき、整理していきたいと思う。
- ・それが、形になると、条文として「最高規範性」について、どのように規定にしたらよいかという一つのアウトラインが見えることになり、その考え方をもってすると、どういう改正手続がふさわしいのかという考え方につながることになる。
- ・改正手続の議論については、議論が途中となっているたたき台もあるが、**資料9**を基にして、「オプション」とあえて言わせていただいたが、改正手続としてどういう手続を採るべきかについてご議論いただきたいと思う。
- ・今日の議論に係る過去の議論については**資料10～13**をご参照いただくことにして、割愛させていただきたい。

(事務局：青山主任)

- ・それでは、**資料3**をご覧ください。
- ・最初に、「最高規範性」という項目の趣旨については、今までの市民会議の皆さんの考え方なども踏まえて、まとめさせていただいた。
- ・たたき台については、第8回代表者会の意見で、「他の法令に違反してまであえて、ということではないが、積極的な法令解釈等が必要である」というご意見をいただくことを踏まえてこのような形に整理させていただいた。
- ・検討課題と論点については、「最高規範」という場合に「そもそも何をもって、そういうのか」、あるいは、「この条例の目的が何であるのか」を踏まえて考えなければならないので、これについては、**資料4**の説明に移らせていただく。
- ・**資料4**の部分については、皆さんのこれまでの考え方の確認ということで、自治基本条例の制定目的の確認の部分である。
- ・ここでいう「制定目的」というのは、条例の前文の後に付けるという意味ではなく、この条例を何故作りたいのかという皆さん自身が、思い描いていたものという意味でご確認いただきたい。
- ・この目的に基づいて、「最高規範性」という考え方が成り立つという部分があるので、まず、この基本的な事項の確認をしたいと思う。

- ・「代表者会のこれまでの考え方」については、まだ、まとまった形ではなかったが、今までの皆さんのご意見を集めて、整理させていただいた。
- ・「代表者会のこれまでの考え方」を事務局でまとめて整理したものが、次の「自治基本条例の制定目的（事務局の整理後）」である。
- ・現行のたたき台は、「平易さ」という点と、法制執務的な問題があり、細かい文言整理については、これから検討することになると思うので、その辺を整理して、出来るだけ分かりやすくすることが必要と考える。
- ・ここでの議論のポイントは、この制定目的について、この様な整理でよいかという点と、これまでの議論を踏まえて、この条例のたたき台が、概ね、代表者会のイメージ通りになっているか、という点について確認することである。
- ・続いて、**資料 5**についてだが、「自治基本条例と最高規範性について」の確認の部分である。ここでは、自治基本条例が、何故、最高規範かという部分について、細かい点も踏まえて、確認をさせていただきたい。
- ・一点目のポイントは、「自治基本条例の位置付け」についてである。
- ・ここでは、まず大前提として自治基本条例であっても、法形式上は、条例に分類されるという点を押さえていただきたい。
- ・したがって、他の条例との間で優劣はないと言える。
- ・ただし、この条例は、自治の基本理念と基本原則等を明らかにするものであることから、その目的と規定された内容により、自治に係る最も基本的な考え方を表す、最高規範的な条例と位置付けられる。
- ・このような理由から「実質的な意味」で、他の条例を規律する最上位の条例であるといえるのではないか。
- ・さらに、「他の条例の制定及び改廃にあたっては、自治基本条例を基本として考える」と規定することにより、「形式的な意味」でも「最高規範」であることが、明らかになり、その位置付けも確立されると言えるのではないか。
- ・二点目のポイントは、「自治基本条例と当市その他条例及び法令等との関係」である。
- ・先ほどのポイントを踏まえれば、他の条例の制定・改廃にあたって、自治基本条例との整合を図る必要性が生じてくると言えるのではないか。
- ・ただし、条例同士に優劣はないため、例えば、他の条例が自治基本条例に違反しているという場合であっても、その効力までを否定するというのは、難しいのではないかと考えられる。
- ・併せて、関係法令等の関係についても「抵触しない範囲において、自治基本条例の理念に基づく解釈・運用といったものが必要ではないか」という考え方について、これでよいかご確認いただきたい。
- ・三点目のポイントとしては、「自治基本条例の実質的な最高規範性の捉え方」ということで、1と2のまとめのようなものだが、「自治基本条例そのものが制定目的、制定内容といった点から既に、実質的意味で最高規範性を内包していると考えられないか。」という点である
- ・このような考え方からすれば、例えば、条例の名称や改正手続などは、あくまで自治基本条例が最高規範であるという実質的な意味合いの中で、形式的に確立するための手法の1つだと言える。

- ・ この辺りの考え方については、参考の部分もご確認いただきたい。
- ・ 最後に、**資料 6**の説明に入らせていただく。
- ・ ここでは、「制定目的」と「最高規範性」についての議論と、個別項目を一通り議論したことを踏まえた上で、自治基本条例の具体的な目指すべき姿が、どういうものであるかを改めて整理させていただきたい。
- ・ 目指すべき姿については、イメージ図を見ていただきたい
- ・ 最初に、「条例のタイプ」については、全体を網羅的に規定するという考え方に立ち、これまでたたき台を作ってきたので、いわゆるフルセット型、総合型の条例ということではよいのではないかと考える。
- ・ 次の「法令等との関係」については、当市の自治にかかる最高規範であり、基本的な事項を網羅的に規定したフルセット型の条例であるという点から考えた場合、この条例で規定した法令等の考え方が、市全体の動き方の一番基本的な考え方となってしまうため、ここでもう一度、整理させていただきたいということである。
- ・ 「法令等との関係」についての考え方のうち「独自理論」とは、かなり極端な解釈の例ではあるが、例えば、「法令等の解釈で、実際に市のためになるのであれば、おそらく違法であろう、という部分を含んでいても、その部分を乗り越え、訴訟になることも最初から覚悟の上で」という様な解釈をいう。
- ・ 「積極的解釈」というのは、市の自治を進めていくために、認められる範囲の中で、できるだけ積極的に解釈していこうという考え方である。
- ・ 「一般的解釈」というのは、いわゆるスタンダード、オーソドックスな考え方に立つという考え方である。
- ・ この法令等との関係を踏まえた上で、「見直しの方向性」について「普遍性の重視」と「発展性の重視」という2つの方向性についてご議論いただきたい。
- ・ 「普遍性の重視」という考え方に立った場合は、自治基本条例は、自治に係る普遍的価値を規定するものであり、原則、見直しは行わず、将来に受け継いでいくべきであるというような考え方に立つことになる。
- ・ 「発展性の重視」という考え方に立った場合は、地方分権改革が、現在進行形で行われている中で、自治をめぐる状況が日々、変化していくものと捉え、その実態に合ったものに変えていくという考え方に立つことになる。
- ・ この場合の変化していくものの例としては、社会環境、法令等、あるいは、地域自治区制度の導入などによる「自治」への市民の皆さんの取組状況などが挙げられる。
- ・ **資料 7**にこの部分の他市の事例をまとめてあるので、参考にしていただきたい。
- ・ 最後に「改正手続の考え方」については、ここまでの議論を踏まえご検討いただきたい。改正手続については「厳格な手続とする」と「通常の手続とする」の2通りの考え方がある。
- ・ 「厳格な手続とする」場合についてだが、「厳格」の程度にもよるが、当然、条例が改正しづらくなる。例えば、憲法の例をみた場合、これまでの日本の歴史を見ても分かるとおり、一度も改正されたことはない。
- ・ つまり、「厳格」のレベルを憲法程度にまで高めた場合は、改正されることはまずなくなり、そういった意味では、この条例を守っていくことができると言える。
- ・ また、改正手続が厳格になっている場合は、改正の発議により、市民の関心が高まり、

議論も深まるという効果も期待できる。

- ・ 一方で、改正しづらいということは、その裏返しとして、社会情勢や市民の感覚、価値観の変化に対応しづらくなるという側面を持ち合わせることになる。
- ・ 「通常の手続とする」場合は、一般の条例改正の手続となるのだが、この場合、社会情勢や市民の感覚、価値観の変化に対応しやすい反面、比較的容易に改正されてしまうという側面もある。
- ・ ただし、「通常の手続とする」ことは、「ハードルが低い」と考えるのは、正しいとはいえないと思う。通常の手続であっても、市議会のチェックは当然働くことになり、「通常の手続」だからといって、市長が好き放題に改正できるわけではない。
- ・ そうは言っても極端な例でいえば、この条例と相反する考え方をもった市長が就任した場合は、大幅に改正されてしまうという恐れもある。
- ・ 次に、改正手続に関連して「解釈」についても考えなければならないが、「厳格な手続とする」場合は、特にこれが問題になりやすいと言える。
- ・ 最後に、他の自治基本条例状況についてだが、これは資料7をご参照いただきたい。
- ・ 以上をご議論いただいた上で、最後にもう一度イメージ図をご確認いただきたい。

意見交換

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ そもそもの自治基本条例の制定目的については、「最高規範性」に密接に関わるが、細かい議論の中に埋もれていった感もあるため、事務局としての整理を含めて改めて確認していきたい。
- ・ 市民の権利を規定し、これを保障する上での、市、あるいは、市議会との関わり方についても、事務局としては整理をしてきたつもりであるが、皆さんの目から見て、概ねそのようなイメージになってきているかどうか、最後の整理に向けてご確認ください。
- ・ 「制定目的」については、いかがか。

(2班：田村委員)

- ・ これでよいと思う。

(1班：増田委員)

- ・ よく整理されていると思う。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 事務局としては、代表者会の皆さんが、全体会、あるいは、市民の皆さんに説明する場面でも、このような目的で取り組んできたということで説明させてもらうということでしょうか。

(代表者会全員)

- ・ 了解。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 言葉の部分で分かり易くというのは、市民会議の意見でもあるが、曖昧さにつながるケースもあるので、どこまでできるかということについては、十分に検討していきたいと思う。
- ・ また、自治基本条例が、他の条例を規律するものであるという考え方で、皆さんが一

致しているものと考えてよいか。

(代表者会全員)

- ・ 了解。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ それでは、法令等についても自治基本条例の考え方に基づき、解釈していくこととする。法令等の解釈や他の条例等の制定・改廃に当たっては、自治基本条例をチェックしながら行うという位置付けでよいか。

(代表者会全員)

- ・ 了解。

(2 班：田村委員)

- ・ **資料 5** の議論のポイント 2 の下から 3 行目についてだが、「自治基本条例に違反している場合」というのと、下から 2 行目の「関係法令等に抵触しない範囲」というのとで、表現が異なっているが、何か意図はあるのか。
- ・ 「違反」しているのは問題外であり、「抵触」という言葉の方が適切でないか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 言葉の意味としては、大きく変わらないが、ここは、意味合いを強調するためにあえてこのように書かせていただいた。
- ・ 同じ条例であるので、「違反」しても効力を否定できないということを強調した表現である。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 実質的な面は別として、形式的には条例は横並びの関係であり、市民生活に影響しない範囲で、この条例に他の条例が違反していても、その効力を否定することはできないということを明確にしたかったのである。

(2 班：田村委員)

- ・ 事務局の意図は理解できたが、一般的には「違反」というと、ダメだという考えにつながってしまう。

(1 班：増田委員)

- ・ 実際問題として、後から制定された条例が、自治基本条例の規定にあえて背いて制定されるということがあったとしても、自治基本条例は、その条例を否定することはできないのか。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 市としては、当然、チェック機能を働かせることになる。

(1 班：増田委員)

- ・ 市がいくらチェックしても、議会がまるで違うことを考え、議会で条例を変えてしまうということもあり得るのではないか。
- ・ 市議会が、市民と違う方向で物事を考えている場合もあり得る。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ それは、理論上はあり得る話である。

(3 班：小田委員)

- ・ そこで難しいのは、議会は市民の代表であるので、正当性をもっているということである。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ ここで注意しなければならない点として、自治基本条例の改正手続が厳格になればな

るほど、解釈論に陥り、「抵触している恐れがある条例」というものの制定が行われる可能性が高まるということがある。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ ここで整理させていただくが、自治基本条例は、制定目的・内容により、最高規範性を内包するものであり、実質的な意味において、他の条例の上位に位置付けられる。
- ・ このようなことから、この条例の存在自体が最高規範であるという結論をおのずと導き出せるのではないかと考える。
- ・ この場合、改正手続をどう捉えるかということにもつながっていくのだが、「実質的」に最高規範であるため、手続等は「形式的」なものであるという整理になる。

(事務局：石黒主任)

- ・ 議論のポイントの 3-1 と 3-2 は決して、相反するものではなく、「実質的な最高規範性」をもっていれば、仮に「形式的な最高規範性」を持っていなくても、「最高規範」と言えるということである。
- ・ また、「実質的な最高規範性」を持っていても「形式的な最高規範性」を更に上乗せしていくことも考えられるということである。

(代表者会全員)

- ・ 了解。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ これまでの議論を踏まえて、**資料 6**の議論に入らせていただく。
- ・ たたき台のとおり整理させていただいた場合に、最終的な「自治基本条例の姿」というものを押さえておく必要がある。
- ・ 条例のタイプについては、基本的な事項を網羅的に規定していくという方向性で進んできた。
- ・ これまでの議論を踏まえ、法令等との関係については、「積極的解釈」ということで、最大限に可能な部分を取り入れていくということによいのだと思う。
- ・ 「見直しの方向性」については、皆さんでご議論いただきたいが、この考え方をもって「改正手続」の部分もご検討いただくことになる。

(2 班：田村委員)

- ・ イメージ図は非常に分かりやすい、左の「法令等との関係」を考えなければ、「見直しの方向性」という部分も考えられない。
- ・ 「法令等との関係」を常に頭に入れておき、「見直しの方向性」というのは、現実的な問題に関わるという整理だと思う。
- ・ 改正については、2 通りの考え方があると思う。
- ・ 現在の国民投票法についても、例えば 20 パーセント程度の投票率でも改正が可能であるが、これで果たし国民の真意を問うたといえるのだろうか。

(事務局：石黒主任)

- ・ 今、憲法に関する話題があったが、自治基本条例は、気持ちの上では「自治体の憲法」ということで進めてきている。
- ・ これと「制定目的」。自治を進めていくためのものであるということを照らし合わせて、ご議論いただきたいと考える。

(5 班：種岡委員)

- ・ 「法令等との関係」で、「独自理論」と「積極的解釈」の違いが分かりづらいと思う。

- ・ 例えば「積極的解釈」といった場合は、外国人に参政権を与えとか、そのようなイメージのことをいうのか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 市民投票の投票権は、厳密な意味では「参政権」とは異なる。
- ・ 地方自治法には、「市民投票」についての規定はなく、これを外国人に認めたとしても違法行為にはならない。つまり、「法令の範囲内でできること」といえる。
- ・ 「独自理論」になると、これを乗り越え、違法であってもよいということになってしまう。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 「独自理論」とは、例えば、自治基本条例の関係で言うなら、「首長の多選禁止」ということが例として挙げられる。

(3 班：小田委員)

- ・ 「多選禁止」、「年齢制限」というのは聞いたことがある。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ こういったものには、「職業選択の自由」を侵すという議論もある。
- ・ この条例の考え方としては、そこまでのレベルでは、考えていないのではないかと思っている。

(5 班：種岡委員)

- ・ そう言われれば、「積極的解釈」という部分で落ち着くと思うが、「独自理論」と書かれているとそちらに惹かれてしまう部分もある。

(事務局：青山主任)

- ・ 実際の自治基本条例の規定の中で、かなり「独自理論」に近いものとしては、「この条例に反することはその効力を有しない」と規定している例がある。
- ・ これは「積極的解釈」を超えていると言えるのではないか。

(2 班：田村委員)

- ・ 「積極的解釈」ということでよいと思う。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 次の「見直しの方向性」は、改正手続にも影響してくるが、どのように考えるか。代表者会として、この条例をどのように捉えていくかということについて、ご議論いただきたい。

(1 班：増田委員)

- ・ この条例が、「普遍的」、「絶対的」であると言い切れるかといえば、そうではないと思う。社会情勢の変化等に合わせて柔軟に変えていけなければ、かえって遅れを取ってしまうことにもなりかねない。
- ・ 確かに、いろいろな形に改正されてしまう恐れもあるが、どちらかと言えば、基本は維持しつつも、社会情勢等の変化に合わせていけるような形にしていくべきだと考える。
- ・ 他市の例にあるような、「将来に向けて引き継ぎます」などという文言は、不要だと思う。「必要に応じて見直していきます」という文言の方がよいと考える。

(2 班：君波委員)

- ・ 自治基本条例は、市民に密着した条例なので、フレキシブルな面があってよいと思う。これからも頻繁に法令等の改正もあり、これに対応していくためには、フレキシブル

な部分を含んでおかないと、遅れをとってしまう心配もある。

(1 班：平野委員)

- ・ 最高位の条例になるわけなので、安易に改正されてしまっては困る。市民会議が、一生懸命取り組んで作り上げてきたという思いもある。
- ・ しかしながら、「原則的には見直しを行わない」というのは、今ほどのご意見のように、社会情勢の変化などを考えると強くは出せないと考える。
- ・ そう考えると「発展性を重視する」ということで考えていった方がよいと思う。

(2 班：田村委員)

- ・ 一般的には「普遍性」ということで捉えておき、時代や社会情勢の変化により、「発展性」の方を重視していくというのが原則だと考える。
- ・ これを「改正手続」の考え方につなげていくとき、どこまでの「厳格性」を求めていくかは、難しい問題である

(3 班：小田委員)

- ・ この部分については、以前もかなり議論を重ね、最終的な結論はでなかったが、後の世代に対して「ロック」をかけるような「改正手続」は、行き過ぎである。
- ・ ただし、改正は「慎重」に行って欲しいので、それが伝わるような形を考えていきたい。したがって、3 分の 2、4 分の 3 以上といった市議会の「特別多数議決」を採用するような方法ではなく、通常の手続でよいと思う。
- ・ そのかわり、市議会で改正の審議をする前の段階に「慎重な手続」を置くべきであり、定期的な見直しについての規定を設けるかどうかということが、以前の議論で積み残しになっていたと思う。

(5 班：種岡委員)

- ・ やはり、「この条例が上越市にあっていのかどうかをチェックするということを常々考えておく」ということも市民の責務として位置付けてよいのではないか。
- ・ そのように考えると、この条例を固定化するのではなく、自分たちの生活に合ったものかどうか見直していくことも必要だと思う。
- ・ 以上の理由から「発展性を重視する」方がよいと考える。
- ・ 先ほどの意見にもあったが、「賛成・反対」の数量ではなく、議論のプロセスを重視して欲しい。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ ここは、とても重要な部分なので、ご発言いただいてない方も、ご発言いただきたい。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ この部分の議論が乾ききらないと次の部分に進めないなので、活発なご議論をお願いしたい。

(4 班：横倉委員)

- ・ 基本条例なので、田村委員のご意見のように「普遍的」であるということからスタートするが、社会情勢にあわせて改正を行っていかなければならない。
- ・ ある程度は「普遍性」ということを強調した方が、基本条例としての重みを増すことになると思う。

(4 班：横山文男委員)

- ・ 皆さんがおっしゃっていることは、それぞれ正しいことだと思うが、これを代表者会としてどのようにまとめていくかが問題である。

- ・ 「ロック」をかけてしまうことは、後の世代に負担をかけることになってくる。私は、なんでもそうなのだが、「時代に合った」方向に進むのが一番だと考えている。あまり「ロック」をかけることは好ましくない。
- ・ どのような表現をするのがよいのかということで悩んでいる。

(5 班：岸本委員)

- ・ 年代によっても考え方は違ってくると思う。そこをどのようにまとめて表現していくのかということが難しい。
- ・ 私たちくらいの年代と若年層では考え方も違っており、そこを踏まえてどのように表現していくかだと思う。
- ・ 先ほどの小田委員の意見とおりの「ロック」をかけないという考え方もよく理解できる。

(4 班：横山文男委員)

- ・ やはり、歴史は動いており、現状がいつまでも続くわけではないので、豊島区のような「発展性」を重視する表現がよいと思う。

(3 班：今井委員)

- ・ 皆さんのご意見にもあったが、「自治体の憲法」ということで安易に改正すべきではないと思うが、時代にそぐわなくなれば、見直ししていけるようなものにしていく必要がある。
- ・ 要するに説明する際に、「普遍性」と「発展性」を両方含んでいるということを打ち出さないと、理解できなくなるということである。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 皆さんのイメージでは、「現状では最高のものを作り上げたが、この先は、これが最高のものかどうかはわからないので、時代にあった見直しは必要である」ということでよいか。

(代表者会全員)

- ・ そのとおりである。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ そうした場合、これを踏まえて「改正手続」をどのように考えていくのがよいか。

(5 班：種岡委員)

- ・ ここでいう「手続」とは、どういうものが考えられるのか。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 先ほどの種岡委員のご意見にあった「プロセス」ということを含めていろいろな方法が考えられる。
- ・ 「プロセス」を重視して、改正に当たっては、事前にチェック機能を働かせた上で、普通の手続で改正するということも考えられるし、「市民投票」、「特別多数議決」を採用するということも考えられる。
- ・ 関連するので、「12-1 改正手続」の説明に移らせていただく。

「12-1 改正等/改正手続」

資料 8～9 …第 16 回代表社会配布資料

説明

(事務局：石黒主任)

- それでは、**資料 8～9**をご覧ください。**資料 8**については、説明を割愛させていただき、**資料 9**を説明させていただく。
- **資料 9**は、改正手続についてフロー図で整理させていただいたものである。
- 議論の出発点は、自治基本条例も「条例」であることに変わりはないので、通常の条例改正手続について改めて整理し、確認させていただく。**(資料 9)**の上段の表の説明)
- 次に通常の条例改正手続に更に「手続」を上乗せする場合について説明させていただく、この「手続」については、以下「オプション」と呼ばせていただく。
- オプション 1 は、市長が（条例改正を）提案する前に、何らかの形で市民の意見を聴くということであり、資料には「市長が提案する際には、この条例の趣旨を踏まえて必要な措置を講じる」と書かせていただいた。
- ポイントは、「この条例の趣旨を踏まえて」という文言である。市民の意見を聴く方法として考えられるオプションとしては、市民投票、審議会、市民会議などがあり、条文には、これらを明確に規定するという方法もあるが、「趣旨を踏まえて」という形で、あえてオプションを明示しないという考え方もある。
- 市長の提案権自体は、否定することはできないので、いずれのオプションをとる場合も「諮問」といった位置付けとなり、「拘束力」はないが、提案に対して大きな影響力を持つことになると思う。
- 次にオプション 2 ということだが、これは、市民の皆さんの改正に係る「発議権」についての部分である。
- 通常の手続では、有権者の 50 分の 1 以上の連署に、条例改正案を添えて請求しなければならないが、ここでは、〇分の〇以上の連署を集めた場合は、市民は改正について、意見のみで提案できることにしてはどうかということである。
- この場合の考え方は 2 通りあり、一つは、ハードルを 50 分の 1 よりも下げ、市民の皆さんが積極的に提案できるシステムを新たに作るという考え方であり、もう一つは、ハードルを 50 分の 1 よりも高めて、市民から請求があった場合は、市長に条例改正の提案を義務付けるという考え方である。
- オプション 3 については、通常よりも高いハードルを課して、市議会議員による発議権を制限するものである。
- オプション 4 は、「特別多数議決」を採用するということであり、条例改正が行われる場合に必ず通らなければならない「出口」の部分に、「厳格な手続」を採用し、制限するものである。
- オプション 5 は、自治基本条例の改正が、市議会で議決された後に、市民投票を実施し、改正条例の「施行」について賛否を問い、市民の意思に委ねるということである。
- この場合、条例が改正されても、施行されないという状況も、理屈としては成り立つことになる。
- ただし、これは「議会制民主主義」という観点から見た場合、異論も生じると思うが、考えられるオプションの一つということで入れさせていただいた。
- 最後に、下段の図についてだが、これは、市議会の自治基本問題調査特別委員会との意見交換の際に示した「たたき台」を図に表したものである。
- 先ほどの「条例の見直しの方向性」の議論で、皆さんは「発展性を重視するが、現時点では最高のもの」という認識でほぼ一致されていたが、その結論を踏まえて、ふさ

わしいオプションについてご検討いただきたい。

- ・ 議論のポイントは、**資料9**の4で示したとおりである。

意見交換

(3班：小田委員)

- ・ 代表者会では、以前にオプション1-1の市民投票の採用について議論したことがあり、その際は、「軽微な改正でも市民投票を実施することになる可能性もあり、現実的でない」という考え方から、「市民投票」を採用するのは困難であるということで、大方、一致していたはずである。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ このたたき台は、市議会との意見交換の際のものであり、その後の議論の結果は反映していない。
- ・ ここでは、色々なケースが考えられるが、改正を単純に市長に一任してもよいのかという考え方もあると思う。

(3班：小田委員)

- ・ この部分については、基本的に「慎重な」ということが、分かるような内容にしていきたいと考えている。
- ・ 条例改正に当たっては、それが「重要なのか、軽微なのか」について市長が勝手に判断しては困るのであり、その辺りについては、市民に意見を聴かなければならないと考える。
- ・ このような原則論については、キチンと規定して欲しいと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ オプション2についてだが、提案を市長に「義務付ける」というのは、違法の恐れもあるので、「拘束力」はないという形にしておいて、市民に提案しやすくするという考え方もあると思う。
- ・ この場合、市長が請求を受けた場合には、「市が条例の改正案の作成を手伝わなければならない。」としておくのであれば、違法の可能性はなくなる。

(3班：小田委員)

- ・ このオプション2の部分については、以前、「定期的な見直し」ということが議論され、この「定期的な見直し」を行う場合に市民の意見を聴くシステムを採用するというので、一応の結論は出ていたと思う。
- ・ ここでは、あえてオプション2を入れるのではなく、「定期的な見直し」のシステムについて検討した方がよい。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ オプション2については、主体間のパワーバランスの関係もあり、市長や市議会のパワーが上がった場合は、市民も合わせて上げる必要があるのではないかとということでこのようなオプションも提案させてもらった。

(3班：小田委員)

- ・ オプション2の〇分の〇という数字については、50分の1よりも低い数字を想定しているのか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 例えば、もう少し高くして、「請求を受けた場合は、意見どおりに提案しなければならない」とすることも考えられるが、もう少し低くし、市民が提案しやすくして、市長の判断を認めるということも考えられる。
- ・ 通常の方式の場合、条例案を市民が作らなければならない、これがなかなか難しいので、市民の意見に基づく、条例案を市が作成するという方式を考えてみた。
- ・ 市民が自ら動ける部分が不足していると考えるのであれば、このようなオプションを採用することもよいと思う。

(1 班：増田委員)

- ・ 判断の基準の問題だと思うが、小田委員がいう「慎重な」ということは、悪意が働いている場合に、どこかで「ロック」できる仕組みということであると思う。
- ・ 例えば、議員が悪意を持っていたとしても、全議員がそのような意思で統一されることは難しいと思う。
- ・ 一方で、市長は一人の意思で決定できることから、一番「ロック」する必要があるのは、この市長の部分なのだろうと考える。
- ・ これについては、「市民投票」ではなく、「審議会、その他市民会議」というものを取り入れることで、市長の独走にブレーキをかけることができるのではないかと考える。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 一応、ここでこれまでの代表者会の議論を確認させていただくが、一つは、条例の捉え方としては、現行の法令等の中で、違法とまらない範囲で対応していくということ。
- ・ もう一つは、自治の基本として守っていかなければならないが、社会情勢の変化等には対応できなければならないということ。
- ・ これを踏まえて考えた場合、改正手続としては、「市民投票」までは必要ないが、市民の側からチェックできる仕組みが必要であるということ。
- ・ オプション 2 は、これまで議論のなかった部分だが、市民が主体的に参加できる仕組みとして取り入れることを検討すると、このようなまとめでよいか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 今までの議論で、オプション 1 と 2 については、皆さんのご意見があったが、残りのオプション 3～5 についてはどうか。

(5 班：種岡委員)

- ・ チェックは、川上の方で働かせれば足りるので、市議会以降の部分で重くする必要はないと考える。

(全体会全員)

- ・ そのとおりである。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 時間の方も過ぎてしまったので、この辺りで、本日の会議は終了させていただきたいと考える。
- ・ 次回については、本日の議論の最終的な結論と、これまでの積み残しの項目を整理するため、大変恐縮だが 8 月 6 日（月）に追加で日程を組み込ませていただきたいと考えるが、よろしいか。

(全体会全員)

- ・ 了解。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ それでは、本日の会議は以上で閉会とする。

- ・ **次回開催予定**

日時：平成 19 年 8 月 6 日（月）午後 6 時 30 分～8 時 30 分

会場：上越市役所 第 1 庁舎 4 階 402、403 会議室

8 問合せ先

企画・地域振興部 企画政策課 自治推進室 TEL：025-526-5111(内線 1448、1584)

FAX：025-526-8363

E-mail：jichi@city.joetsu.lg.jp

9 その他

別添の会議資料もあわせてご覧ください。