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17回代表者会

2　開催日時

　　平成19年8月6日（月）午後6時30分～午後9時00分

3　開催場所

　　上越市役所　第1庁舎4階　402・403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9人出席

　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、青山主任、石黒主任
　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

（事務局：青山主任）

- 前回は、自治基本条例の最高規範性に関連して改正手続を議論いただいたが、本日はそれと関連して見直し手続について前回の議論も踏まえて議論いただきたい。
- 本日の会議をもって、この条例にかかる検討事項は一通り議論を終えることになるが、「市政運営」の項目に関しては、途中の個別項目の検討の中で、市政運営のところで整理するとしたことが多く、全体の議論を終えた上で再度整理させていただき、次回報告することとしたい。
- 今後のまとめの作業については、事務局にて行わせていただき、まとまり次第皆さんに報告し、次回はそれを踏まえた上での全体のまとめを行いたい。

(1)　個別項目の検討

資料2～8　**「自治基本条例」に係る個別項目の検討…第17回代表者会配布資料**

資料9　**「自治基本条例」に係る個別項目の検討…第16回代表者会（H19.7.30）配布資料**

「１２－２　改正等／条例の見直し」

説明

（事務局：石黒主任）

・ 前回議論した「改正手続」の部分と、本日の「条例の見直し」については、セットで議論する必要があるとのご意見もあったので、本日は合わせて議論を行っていきたい。
・ 資料２の右頁に前回議論した自治基本条例のイメージを整理してあるので、それを確認したい。
・ まず、条例のタイプは「フルセット型」、法令の解釈は「積極的な解釈」、見直しの方向性については、最高規範性を大前提とした上での「発展性重視」と整理している。ただ、見直しの方向性については、「普遍性」とか「発展性」という言葉の二者択一で選ぶことはできないというご意見があったことを踏まえて、「現在の市民が考える『自治に係る普遍的価値』を規定しているが、社会環境や自治への取組状況の変化に合わせ検証・見直しは必要」というように、現在この条例を検討している我々としては普遍性を持った内容であると自信を持って検討を行っているが、将来の社会環境の変化にも積極的に対応していこうという姿勢を示すような形で整理させていただいた。
・ そして、改正手続については以上のような考え方を踏まえ、最高規範性を鑑みた上での慎重な手続が必要というご意見があったので、「慎重性をもった手続とする」と整理した。
・ このような認識の上で、本日は、まずは前回の資料９で示している改正手続のフローの中で、現在の地方自治法で規定している手続にどのようなオプションを導入する必要性があるかを検討したい。
・ 前回の議論では、事務局から５つのオプションを想定したところであるが、オプションの３、４、５については、現行の法令解釈の姿勢や、最高規範としての慎重性を考慮すると取り入れないでよいのではないかとなった。
・ その上で、市長が提案する際の慎重性を確保する制度としてのオプション１、また、市民が改正について発議できる制度を新たに創設するオプション２の内容について、議論が集中したところである。
・ 本日の資料３では、条例制定後から改正に関する議会議決までの一連の流れを示してある。
・ まずは、見直しについての論点としては、資料２の今後の検討課題・論点等のところの「論点１」で示した４つがある。その上で、見直しの方法については３つの案を示したところである。
・ まず、第１案は、見直しの体制そのものは規定をせず、市民・議会・市長の三者がそれぞれ条例を発展させていくという考えの下、それぞれの主体が運用をする中で見直しを行う責務を有するという案である。
・ 第２案は、見直しのためには何らかの体制が必要であろうということで、市長の諮問機関として審議会または委員会のような組織を設置し、市民・市長・議会がそれに参画し見直しを行う案であり、第３案は、議会は独立したチェック機関としての権能を有していることに鑑み第２案で示す組織から議会を除くという案である。
・ ただ、第２案や第３案のように何らかの組織を設けるとなると、他市の事例のように見直しの期間の設定や、実際の改正手続の中での役割をどうするかという点が検討課

題となる。
- 次に、実際の改正手続についてであるが、前回の議論同様に、現在の地方自治法で規定している手続にどのようなオプションを設定するかどうかを検討することになる。
- まず、オプション１の市長発議の場合に慎重性を確保するための仕掛けとしては、第１案のような改正の要否のみを判断する場合と、第２案のように、第１案に加えて改正案の策定までを行うという場合がある。
- この場合課題となるのが、設置する組織の代表性をどのように担保するのかという点である。この点については、例えば、先日開催した庁内検討委員会では、市長が改正案を提案する際のチェック方法については、市民の代表である議会の議決を経て決定するというアイディアも出てきたところである。この場合は、改正の内容に応じて、それにふさわしいチェックの方法を採用することができるというメリットがある。
- 次に、オプション２の市民発議の際の手続であるが、この場合は、まずは必要な連署の数をどの程度とするかという問題がある。
- これについては、発議後の市長の案件の取り扱いとも関連することになるところであり、例えば、連署のハードルを高くして市長に提案を義務付けるという方法と、逆に連署のハードルを低くして市長が提案するかどうかは任意の扱いとする二つの方向性が考えられる。
- この上で、第１案は市民発議があった場合に市長が改正案を作成する案であり、第２案はその際にも先に述べた審議会・委員会のような組織での審議を組み合わせる案である。

意見交換

（事務局：池田自治推進室長）
- まずは、自治基本条例のイメージの整理についてもご意見をいただきたいが、どうであろうか。
- 資料２の論点１から議論を進めたいが、これについては、市民・市長・議会の三者の誰かだけが見直しを行うことができるというのではなく、三者のバランスを保つ必要もあるのではないかと思うがどうだろうか。
- ここで示した三つの案以外にもご意見があれば伺いたい。

（2 班：田村委員）
- 一般的には行政の側から改正の必要性が提起されるのではないだろうか。市民の方から改正が提起されるのは、よほどのことに限られると思うがどうだろうか。そうであれば、行政からの発議を第一に考える必要があるのではないか。

（5 班：種岡委員）
- 市民の方は、このような条例ができたのだから、それに則って活動していきましょうというのが正直なところだろう。
- そうなると条文などについて、社会情勢を踏まえて改正の必要性を指摘するのは行政側になるのではないだろうか。行政の側に指導的な立場を求めたいところである。むしろ市民の側が気づくのであれば、行政の方がとっくに気づくはずである。

（2 班：田村委員）
- 場合によっては、議会の方から提起されるということもありえるだろうが、市民の側

からこの条文のこの部分を直してほしいというような意見は出づらいと思う。市民の側からの提起も絶対無いとは言い切れないが、これまでも、改正や制定は行政の側で行ってきたのが通常ではないだろうか。

（3 班：小田委員）

・ 論点１－②と論点１－③については、性格の違う議論である。論点１－②については、法律で三者がそのような権利を有しているわけであり、これでよいと思うし、この条例であえてそのようなことを謳う必要は無いと思う。
・ 我々はこれまでこの論点１－③のところを議論してきたわけであり、その中でも第３案に近い議論を行ってきた。
・ 議会については、今回も途中で意見交換を行っているが、独自の議決権を持った機関であって、このような組織に入れるのは違うと思う。そのように考えると必然的に第３案となる。
・ この第３案が現在市で行っている一般的なスタイルではないか。

（事務局：池田自治推進室長）

・ そうだ。現在当市では、執行機関と議決機関を明確に分けている。

（事務局：石黒主任）

・ 発展型の自治基本条例を志向していく中で、このような組織を設けることについてはどうなのだろうか。

（3 班：小田委員）

・ その点については、改正手続は特別多数議決のような手続は不要だが、市民の声を聞いて慎重に行ってほしいというのが基本の考え方だ。ある日突然市長から提案がなされるというようなシステムはやめてほしい。

（2 班：田村委員）

・ 第２案も第３案も組織を設けて検討しようということであるから、どちらでもよいと思う。

（5 班：種岡委員）

・ 論点１とは具体的にはどういうことなのか。

（事務局：石黒主任）

・ この点は、見直しの中に進捗管理のような要素を含めるかどうかという意味である。

（事務局：池田自治推進室長）

・ まずは入口として定期的なチェックをする必要があるかどうか、あるいは必要に応じて見直すという形でよいのかという意味である。

（5 班：種岡委員）

・ 改正の具体的な必要性の有無を問わず、何年かに一回は見直しを行うかどうかという意味か。

（事務局：池田自治推進室長）

・ そもそも、そのような見直しをした方がよいのかどうかということである。
・ 定期的な見直しをする場合、では誰がどのように見直すかが問題となる。それぞれ三者が見直す努力義務としておくのか、そうではなく、それより一歩踏み込んでシステムとして組織を設けるのかという問題だ。

（事務局：笹川法務室長）

・ 定期的な見直しが入っていないと、誰も見直さず惰性で行ってしまうということもあってこのような規定が必要という考え方もある。
・ その意味で、見直した結果として、現在の内容がよかったという結論があってもよいのだろう。

（3 班：小田委員）

・ システムとして機能させるのであれば、責任の所在は市長ではないだろうか。

（1 班：増田委員）

・ 私も同感だ。

（3 班：小田委員）

・ それぞれの主体に権利が確保されているが、定期的な見直しの責任は市長にあるのではないだろうか。

（事務局：石黒主任）

・ 皆さんの議論の中で慎重性が求められるとあったが、現在の問題は、市長が発議する前の段階で慎重にするのか、それとも市長が発議した後に慎重にするのか、さらにはその両方で慎重にするのかという選択になると思うがどうか。

（事務局：笹川法務室長）

・ 慎重にということであれば、両方いるのではないだろうか。まずは改正の要否の入口の議論があって、必要となればその具体的な中身の議論となるのだろう。

（2 班：田村委員）

・ 見直しについては、他の自治体の条例であれば、ニセコであれば４年に一回見直そうという規定がある。そうすると、改正点の有無に関わらず見直しを行うことになる。
・ そうすると、まずは、ある一定の年限で見直しを行うということ、その次に改正する必要性を考えるという二つの問題があることになる。
・ 見直しの期間については市町村長の任期が４年であるので、それに合わせて４年とするのが一般的であると考えるが、この点は議論をしたい。

（3 班：小田委員）

・ パターンは二つあると思う。
・ 一つは、市長が提起見直しを行う組織を作り議論してもらうパターン、もう一つは市長が見直しの箇所を明示した上で検討する組織をつくるパターンである。
・ 今回の市民会議は、市長が自治基本条例の策定を発意して、市民が中身を考えているが、自治基本条例の具体的にこの箇所を検討してほしいとなるのとでは随分異なってくる。

（事務局：笹川法務室長）

・ 今回は自治基本条例を作るという方針があってのことであるが、場合によっては、例えば、自治基本条例が必要かどうかも含めて議論してもらうような場合もありえただろう。

（3 班：小田委員）

・ そのような考え方からすると、見直しの年になると、見直しが必要かどうかから含めて検討してほしいとすることになるのだろう。

（事務局：笹川法務室長）

・ 市長の方で、具体的に改正の方針があれば、具体的にその点を示すという方法もある

だろう。この辺は市長の権限に属することになる。

（5 班：種岡委員）

・ この場合、改正の要否を判断する組織と、改正の中身を検討する組織とは異なるのだろうか。

（事務局：笹川法務室長）

・ 考え方としてはいろいろあるだろう。ただ、効率よくやるのであれば同じ組織であろう。

（1 班：増田委員）

・ 自治のあり方も時代によって変わる可能性もあるのだから、定期見直しはするべきだと思う。そのことによって上越市の自治が進むのであるから、このような仕掛けも必要だと思う。

（3 班：小田委員）

・ 現在の議論は、条文にするとなると、二つの項目にわたると思う。一つは定期見直しであり、もう一つは改正手続である。前者については定期的に見直すという方針を示せばよいし、後者については、このような手続を踏んで慎重に行うということを示せばよいと思う。

（5 班：種岡委員）

・ 条文には、基本的な規定としておいて、細かいスキームは解説か何かに委ねる形となるのだろうか。

（事務局：笹川法務室長）

・ スキームのところも書けるものであれば書くべきだと思う。
・ ○年ごとに定期見直しをし、その際に市長は市民の意見を聞かなくてはいけないといった書き方はあるだろう。

（事務局：池田自治推進室長）

・ 皆さんの意向としては、条例を時代にあったものとし、自治のあり方をより進んだものとしていくために見直しの項目が必要であるということ。また、その主体としては市長が主体的な役割を担うこと。さらには、市長が見直しを主導する中で、その方法についてのスキームをどこまで書くかは検討が必要だが、見直しの頻度・期間としては市長や議員の任期の４年の範囲内でやっていくべきではないか、ということでよいか。

（事務局：笹川法務室長）

・ 私は４年という期間には疑問がある。例えばこの条例を４月１日に施行すれば、当然市長の任期とはずれることになる。今回のスケジュールでいけば、議員の任期と近いものとなるが、そもそも、この条例については、市長や議員が変わったからといって、情勢が変わるものではないはずだ。もともとめざしているところもそうではないはずだ。なぜ４年なのかという根拠が弱いと思う。
・ 市長が変わったから条例を変えますということではいけないのではないだろうか。

（1 班：増田委員）

・ そのとおり。そのようなことはあってはいけない。

（事務局：笹川法務室長）

・ ４年と説明すると、そのように受け取られてしまう恐れもあり心配になった。

(3 班：小田委員)
- 年数の規定は根拠付けが難しいが、見直しの規定がないとなかなか見直しをしなくなってしまう。定期ということになれば何らかの年数は必要になる。

(1 班：増田委員)
- 頻繁に見直すのも大変である。

(2 班：田村委員)
- 例えばこの点については、ニセコの場合だと町長の任期が終わったときに公約どおりできたのかどうかを反省するというような内容となる。
- そのように考えると３年という方法もあるだろう。

(事務局：笹川法務室長)
- 今の時代の流れだと、10 年というのは長すぎると思う。

(事務局：池田自治推進室長)
- 総合計画の場合は、通常前期５年、後期５年の 10 年単位が一つの目安となる。

(1 班：増田委員)
- そうなると５年程度が妥当ということだろうか。

(5 班：種岡委員)
- ５年を超えない範囲という規定の方法もある。

(3 班：今井委員)
- そうすると、3 年ということもありえることになる。やはり期限は区切った方がよい。

(事務局：笹川法務室長)
- 10 年という期間で区切ったとしても、その間に仮に改正したいと思えば改正することはできる。
- 定期的な見直しをした結果、改正する必要があれば、皆さんの意見を聞いて条文案をつくり、改正手続に沿って改正となる。そのとき、市長が提案する形がよいのか、それとも市民が自分たちで直接署名をとって直接請求するというのも一つの方法だ。

(3 班：小田委員)
- 何か見直しの年限がいるとなれば、やはり 10 年の長期計画が５年で見直しがあるのであれば、５年が妥当なところだろうか。

(2 班：田村委員)
- ４年という市長の任期が終わった時点で、公約の実現具合を評価するというのも一つの方法ではあると思う。

(2 班：君波委員)
- 自治基本条例の普遍性から考えるとどうなのだろうか。市長の評価のための制度ではないのであって、普遍性をもつ自治体の憲法であり、最高規範なのであればあえて年限を設定しなくてもよいわけで、改廃を要求できる道は確保しておけばよいという考え方もある。年数といわれても判断がつかない。

(1 班：増田委員)
- このままのスケジュールでいけば、来年４月１日の条例施行となれば、議員の任期とは重なることになる。そうすると、市長の業績の判定とはニュアンスが異なってくる。

(3 班：小田委員)
- 我々が検討しているのがいわゆる「まちづくり条例」か、「自治基本条例」かとなれ

ば、はじめは「まちづくり条例」でスタートしているが、途中で頭の中を切り替えてきた。そうなると、今回はシステムを議論するわけであるから現実とは違っていてもよいわけである。世の中の変化とか、法律の改正であるとかを眺めながらどこを直すべきかを検討すればよい。そうなると、市長や議員の任期と重ねること自体が必要なくなり、年数も４年でも５年でもどちらでもよい気がする。

（事務局：笹川法務室長）

・ 考え方としては、見直しを行っていく中で、４年という期間が適切なのか、５年という期間が適切なのかという問題である。

（事務局：池田自治推進室長）

・ ５年を超えない範囲という規定の仕方もあるがどうか。

（3 班：小田委員）

・ 今議論しているのは見直し作業のことであるが、今回の改正のような手順をふめば、非常に長い時間を要することになり、期間が短いと、絶えず見直しを行っているような状態となってしまう。

（事務局：笹川法務室長）

・ 改正するまでに５年なのか、改正の要否を決めるのに５年なのかという点でも異なってくる。

（3 班：小田委員）

・ 通常は５年といえば、見直しの結果が決まるのが５年であろう。
・ そうなると、あと３年か４年たつともう見直しをはじめなくてはいけなくなる。

（事務局：池田自治推進室長）

・ 進化し、発展性を重視する条例ということではあるが、普遍性も意識しているので、我々としてはそんなに頻繁な改正をイメージしているわけではないと思う。

（5 班：種岡委員）

・ 実際のところは、改正は行われないであろう。

（事務局：池田自治推進室長）

・ 長期の総合計画が５年ごとに見直すということを一つの目安とすることでよいか。

（代表者会一同）

・ 了解。

「１２－１　改正等／改正手続」

説明

（事務局：池田自治推進室長）

・ 次に改正手続についてであるが、前回の議論では、皆さんの方向性は概ね一致したと理解しているが、本日はそれを具体的に整理していきたい。
・ まずは、論点２については市長の意思による発議の場合、市民の意見聴取の要否と、それが必要な場合の仕組みについて、論点３としては市民発議の仕組みの要否と、それが必要な場合の仕組みについて、論点４としては軽微な変更を行う際の手続と規定をどうするかについてご議論いただきたい。
・ 論点２については、市長の方で改正が必要と判断したことについて具体的に市民の意

見を聴取するという手続を経る場合、もしくはもう少し前の段階で改正の有無も含めて方向性を議論してもらう場合があることを事務局では想定しているが、これらについてご意見をいただきたい。

意見交換

（3 班：小田委員）

・ オプション１については、これまでの議論では、二つの案のうち第２案に近いと思う。

（事務局：石黒主任）

・ オプション１についても、審議会や委員会のような組織とするのか、それとも全く別の組織とするのかという二つの選択肢があるが、そこで問題となるのが、その組織の正当性である。公募にすると、極論すれば、ある一定の方向に改正をしたいという意見を持った人たちに偏る場合も懸念されるところであり、この点をどのように克服したらよいだろうか。

（事務局：池田自治推進室長）

・ 議会との意見交換会でもそのような点を指摘されたところである。

（3 班：小田委員）

・ 審議会にせよ、委員会にせよ、その組織自体は市長が任命しているのだから、それ自体で正当性を有するはずであり、正当性の議論はあまり意味がないと思う。選挙を経て選ばれた人であるかどうかは問題ではない。審議会や委員会など、どのような方法を採用するかは、内容によって市長が政治的判断をすることであると思う。

（事務局：笹川法務室長）

・ 審議会と委員会とでは、法的に認められたものなのかどうかの違いであり、いずれにせよ市長が委嘱していることには変わりはない。
・ 正当性について疑問がある場合、市議会の責任で担保するという方法もありうる。例えば、情報公開条例の審議会では、委員は議会の承認事項としているような方法もとりうる。
・ さらには、手段についても議会に責任をもってもらって、議会で手法を決めてもらうという方法も考えようによってはありうる。例えば「軽微な案件は何も聞かなくてもよいのではないか」とか、重要な案件であれば「審議会を作って検討してもらう」、さらに特に重要な案件については「市民投票が必要だろう」といった具合にである。なお、このような方法はあくまで考え方の一つとして紹介したまでである。

（3 班：小田委員）

・ 市長の権限を考慮すると、市長ともなれば、市の責任者として、私はこのように考えるからこのようなことでどうだろうか、と議会に諮るべきであると思う。
・ そうであれば、見直しの程度も事前に考えているであろうから、その程度によって構成する組織の大きさも変わってくるはずである。ただ、今の審議会では学識経験者とか、諸団体の代表といった人から構成されるものが多いが、今回の自治基本条例の場合は、市政全般に関することであるから、それはそぐわないであろう。

（事務局：笹川法務室長）

・ 現在では、条例で委員を定めるような審議会でも、必ず公募の委員を入れるようにな

ってきている。ただ、公募の委員だけでいいのか、それとも任命委員を入れた方がよいのかということはあるが、少なくとも公募の委員を入れなくてはならないということまでは規定できると思う。

（1 班：増田委員）

・ 一番確かな方法は、地域協議会から２名ずつ委員を出してもらって、その他に一般市民公募を行うことが、公平性も確保できると思う。

（事務局：池田自治推進室長）

・ 地域協議会は委員に権限を渡しているのではなく、地域協議会自体に市長の附属機関としての権限を付与しているものであり、自動的に選出するということになると、また意味合いが異なってくることになる。
・ 地域協議会の設置目的はその区域のことを考えてもらうことであり、全市的な視点のことが多くなるような今回の案件では難しいと思う。
・ 小田委員の意見としては、方法を確定するのではなく、それぞれの案件の重要性を市長の権限の中で判断して、それにふさわしい組織を設置すべきということでよいか。

（3 班：小田委員）

・ そうだ。ただ、一つ言いたいのは、自治基本条例の性格からすると、学識経験者のような人が始めから入ってくるようにしなくてはいけないとも思う。

（1 班：増田委員）

・ 私もそのように思う。

（事務局：石黒主任）

・ 皆さんのこれまでの議論をお聞きした限りでの一つの提案であるが、前回の資料９のオプション１では、「市長が改正を提案する際には、この条例の趣旨を踏まえて必要な措置を講じる」としており、まさにどのような選択肢をとるかは市長に判断権を持たせるというような方法をとっていることから、このような形での整理としてはどうだろうか。

（事務局：笹川法務室長）

・ 具体的な方法を決めないということであれば、そのような規定の仕方もあるであろうし、もう少し記述するとすれば、「広く市民の意見を聞くために必要な措置を講じるものとする」という記述の仕方もあると思う。

（3 班：小田委員）

・ この点については、埼玉県のどこかの自治体の事例で「市民の意見を聞いてから改正案を出す」方法をとっているところがあり、以前からそのような方法がよいなと言ってきたところである。
・ まずは、スタートは広く市民の意見を聞くことであり、そのスタイルはそのときの状況により市長が決めることである。

（事務局：池田自治推進室長）

・ それでは、「提案する際には『広く市民の声を聞いて、この条例の趣旨を踏まえて必要な措置を講じるものとする』というような記述とすることでいかがだろうか。
・ そのような記述とすると、各組織の代表の取扱いについて具体的に示されないこととなるが、その点も含めて市長の判断に任されることになる。この程度の幅をもたせた記述とするものとしたい。

・ いずれにせよ、定期的な見直しを行うことにより、ある程度の定期的なチェックという役割を担うことになるが、本当に必要なことを市長が提案する場合は市民の声をお聞きするというオプションを経て議会へ提案するという形でよいか。

（代表者会一同）

・ 了解。

（事務局：池田自治推進室長）

・ 次に、オプション２の方であるが、市長の不作為を防ぐための制度として提案したところであるがどうだろうか。

（事務局：石黒主任）

・ こちらについては、地方自治法で規定している直接請求の制度に加えて設けるものであるので、あえてこのような制度まで必要かどうかということからご検討いただきたい。ポイントとしては、市民の側で改正案の策定までは不要で、このような改正をしてほしいという意見を述べるだけで十分とするところにあるがどうだろうか。

（3 班：小田委員）

・ このオプションは意見を述べるだけでよいというところが新しいところであり、問題は、住民投票の請求と同じで、市長を拘束するとなると、要件も相当厳しいものとなるのであろう。

（事務局：笹川法務室長）

・ オプション２の第２案になれば、改正そのものについての意見を聞いた上で、改正が必要となればどのように改正するかを聞くことができるので、あまり厳しい要件を課すことも必要ないのではないかということになると思う。一方、第１案ということであれば、要件は厳しいものとなるのであろう。
・ また、ここには記述していないが、例えば、通常の直接請求の制度をそのまま活かすとした上で、市民の側での条例案策定というハードルを軽減する意味で、市の職員に改正案策定のための支援を行うような義務を負わせることも考えられる。ただ、この場合は条例への規定というよりも別の形での規定となるだろう。

（3 班：小田委員）

・ 心配されるのは、直接請求の制度が、改正の抜け穴となってしまうことである。
・ つまり、少数意見で条例が改定されてしまうことが懸念されるところであり、50 分の１の連署による請求の場合でも、改正が必要かどうかといったレベルからの検討を市長が行うようにしないといけないと思う。
・ そのためには、改正の要否と改正案の作成を行う第２案のような形がよいと思う。

（事務局：笹川法務室長）

・ 自治法で規定している 50 分の１というハードルについても、実際の人数に当てはめてみると、３千人位の連署となるわけであり、市議会議員選挙での当選議員の得票数を考慮すると、議員 2 人程度の基礎票相当分で改正が請求できることになってしまい、政争の具として利用されやすくなる可能性もある。

（3 班：小田委員）

・ その場合でも、市長に改正を提案する義務を課さず、なんらかの組織で改正の要否から判断するようにすれば問題はないと思う。

（事務局：笹川法務室長）

・ 市長は直接請求が来た場合は、審議会などにその改正の要否から問う義務があるという形とすればよい。あとは、連署の数をどうするかである。自治法で規定している50分の１の制度とどのように違いを見出すかである。３分の１程度では多すぎるし、50 分の１では少なすぎるという感じもある。

（1 班：増田委員）

・ 10 分の１の約２万人の場合でも、ハードルとして高い感じを受ける。

（事務局：青山主任）

・ 新たな直接請求制度について、ハードルを高くしておいて、審議会のような組織ではじめに改正の要否を判断するというような話が出ているが、その場合は、審議会のような組織を常設しておかなくてはいけなくなるのではないか。そうすると、先ほどのオプション１のところで出た結論と相容れないこととならないだろうか。また、仮にそのような手続をするとなると、組織を常設しておかないと、直接請求があがってきてからの時間が非常にかかることになってしまう。

（3 班：小田委員）

・ 自治基本条例の場合、そんなに急いで改正するような案件はないと思う。

（事務局：笹川法務室長）

・ 自治法上の直接請求制度の場合は、20 日以内に意見を付して議会に諮らなければならないことになっている。

（3 班：小田委員）

・ 私は審議会のような組織を常設型にするのは、あまり賛成ではない。なぜなら、常設とすると委員がずっと同じ人で入れかわらなくなる恐れがあるからだ。

（事務局：笹川法務室長）

・ 一定の人数要件での直接請求制度を認めた上で、その改正の要否について判断する組織のメンバーを公募すると、直接請求を求めてきた人たちがたくさん応募する可能性もある。
・ 本来であれば、改正の要否について判断する組織は、公平性を担保するという意味においては、常設しておくことが望ましいところだ。

（3 班：小田委員）

・ このような複雑な事情が絡んでくるような制度であれば、地方自治法で保障されている直接請求の制度もあるわけであるし、いっそのこと設けない方が制度として分かりやすいのではないだろうか。

（事務局：笹川法務室長）

・ 地方自治法上の直接請求の場合に、条例案の策定が市民にとって困難なのであれば、市の職員が協力をするという体制をとることも方法としてはありえる。

（3 班：小田委員）

・ 条文であれば、たいていの人でも作れるのではないだろうか。

（事務局：笹川法務室長）

・ ただし、直接請求で出されてきた条文に不備があれば、形式的な要件の不備を理由として審議がなされないという可能性もある。
・ なお、先ほど言ったような、職員が市民からの直接請求にかかる条文作成に協力するような場合については、改正のところではなく、行政運営のあり方の一つとして、別

のところで規定となるであろう。

（1 班：増田委員）

・ 定期的見直しというセーフティネットもあるわけなので、ここで特に新たな直接請求の制度は設けなくてよいのではないだろうか。

（2 班：田村委員）

・ 市民の請求権の問題ではあるが、それについては地方自治法でも規定しているわけであり、改正については、審議会や委員会などで検討するのであるから特にこのような制度はいらないのではないかと思う。

（2 班：君波委員）

・ 改正に関して考えられるものとしては、条項の追加であるとか文言の修正程度ではないだろうか。文言の修正程度であれば市長の側で行えば十分だと思う。しかし、市民主体の条例であるから市民の門戸について開いておくことについてはいいのだが、新しい請求制度までは考えないでよいのではないだろうか。

（3 班：小田委員）

・ それでは、自治法の規定の通りとして、オプション２のような制度は設けないことでどうだろうか。

（代表者会一同）

・ 了解。

（1 班：増田委員）

・ 今我々が検討している案は、間違った方向で検討しているわけではなく、現時点では最善のものだと思って検討をしているので、自治の基本は外れていないはずである。だとすれば、将来、自治の基本に外れたような見直し論がでてきては困るわけであり、基本はこのままの定期見直しでよいと思う。
・ また、問題は、市長の判断に委ねたときにバイアスのかかったような審議会になっては困るわけであり、そのための工夫は必要だと思う。

（事務局：石黒主任）

・ その辺は、先ほどの「広く市民の声を聞く」というような規定にそのような意味合いを持たせることになるのだろう。

（3 班：今井委員）

・ 市民が主体と謳っている以上、市民を交えた審議ができるような仕組みの担保をとってほしい。

（1 班：増田委員）

・ 「広く」といったときに、単に各界の代表を集めるような形での審議会になってしまうかもしれないことが心配だ。何を持って「広く」というかが懸念されるところである。

（事務局：池田自治推進室長）

・ その点は、「広く市民の声を聞く」という言葉に加えて「この条例の趣旨を踏まえて」という言葉もいれてあるところであり、この条例にしっかりと市民参画を謳っていることからも、この条例に基づいた聞き方の判断をすべきであるし、当然そのような体制を組むことになるはずである。その点についてはあまり厳格に規定しすぎることも弊害があると思うのでこのような規定とすることにしたいがよろしいか。

（代表者会一同）

・ 了解。

「６－１５　市政運営／外部監査」

説明

（事務局：池田自治推進室長）

・ この項目を入れた理由としては、市民が納税に応じたサービスをきちんと受けられているかという視点をきちんと確認していくことが必要ではないかという考え方に基づいている。
・ 行政評価などと同じような位置付けでしっかりとした監査を行うことが必要であり、そのためには第三者による監査の制度も自治基本条例の中に位置付け、市民の権利を担保しておくことが必要と考えているがどうだろか。

（事務局：石黒主任）

・ 資料４のたたき台では、市民・議会・市長の三者が必要に応じて外部機関による監査の実施を求めることができるというように規定している。細かい手法については別途条例により定めるという規定にしてある。
・ 外部監査制度については、市内部の監査委員による通常の監査に加えて、専門性のあるような点については外部の目を入れるという趣旨がある。平成９年の地方自治法の改正の中でも外部監査制度が導入できるような規定がなされており、自治基本条例の中にもその点を規定し、外部監査の途を開いておくという意味合いがある。
・ 他市の自治基本条例で外部監査を規定しているものとしては、岸和田市と伊賀市の事例がある。
・ 外部監査制度については、包括監査と個別監査の二種類があり、包括監査というのは、第三者から常にあるテーマについてチェックをしてもらう制度であり、その導入については市の判断によることになる。個別監査については、市民・議会・市長のそれぞれが必要と思ったときに導入できる制度であり、専門性のある監査を実現するための制度である。現在の上越市では、この後者の個別監査の制度について、既に条例を制定済である。
・ 自治基本条例の中に、この外部監査制度の規定を入れるかどうかについては、細かい手法というよりも、まずは外部の目を入れるかどうか、そのような途を開いておく規定がいるかどうかという観点での検討となる。細かい手法については、地方自治法にて用意されているところであるので、別途条例で定めるという規定としている。

意見交換

（事務局：笹川法務室長）

・ 今回の自治基本条例制定の考え方としては、地方自治法などの法律に既に規定しているようなことでも改めて規定をしていこうという方針をとってきているので、今回もそのような考え方に基づいて規定をしようというものである。

（3 班：小田委員）

・ 既に個別の条例で規定をしているところであるので、導入することでよいと思う。

（3 班：今井委員）

・ 必要なことだと思うので、是非規定をしておきたい。

（3 班：小田委員）

・ 評価のところでの議論でも出てきたが、監査は専門家の目でしっかりと見てもらうことが必要であるし、評価の方は、市民の目で行うが必要だと思う。その意味で二つの視点でしっかりとチェックしていくことが必要だと考える。

（事務局：池田自治推進室長）

・ それでは、この点については特に異論がないようなので、既存の条例を活かすということ、また、必要な権利を担保するという意味でこのように規定をすることとしてよろしいだろうか。なお、規定をおく場所を評価のところにするかどうか、また市政運営のところに入れる場合の並び順については、事務局にて整理させていただきたい。

（代表者会一同）

・ 了解

「１－１　前文」

説明

（事務局：池田自治推進室長）

・ 最後に前文と目的についてであるが、以前にも議論いただいたところであるが、最後に全体を振り返ってご検討いただきたい。

（事務局：石黒主任）

・ 資料６では、市議会との意見交換会の際のたたき台を示してあるが、本日は、文章表現としての確認と、内容の過不足といった、大きく分けて二つの観点からご検討いただきたい。
・ 前者については、主語・述語の関係などの文章表現は適切に整理されているか、内容の重複がないか、用語の使い方は適切か、文章全体のバランスがとれているかといった観点からご検討いただきたい。
・ 後者については、住民自治と団体自治の双方を意識した条例制定の内容を踏まえた上での「市民主権」の考え方や、主権者である市民から信託を受けた「地方政府」としての市議会、市長の関係を明示してはどうか、また、人権、平和、環境などの普遍的な価値を、これまでの取組と照らし合わせ、改めてその意義を確認するとともに、将来に向けた自治の仕組みづくりへの意気込み・意欲について表現する必要があるかどうか、さらには、条例制定の目的、最高規範性を簡潔に表す言葉として「自主自立のまちづくりを進めるための住民自治の最も基本的なルール」としてよいか、といった観点を挙げさせていただいた。
・ 前回の議論から時間も空いているので、客観的に議論いただきたい。
・ また、目的については、前文の部分との整合性や役割分担があるので、合わせて検討を行いたいと考えている。
・ 本日の会議の中で最終的な前文の文章を完成させることは難しいと思うので、まずは再度たたき台を確認いただだいて、ご意見をいただきたい。

（事務局：池田自治推進室長）

・ 次回の 8 月 21 日の代表者会では、市民会議全体会に向けた提言書のたたき台をお示しし、全体をご覧いただきたい。提言書の内容としては、項目の趣旨、たたき台の原案、説明・解説を項目ごとに整理したものとしたい。
・ また、ここで収まりきれないような意見については、付帯意見ということでつけることもありえるのではないかと思っている。
・ 前文についても、本日ご検討をいただいた結果を踏まえて、次回全体を確認する中で、表現も含めて最終的に固めていきたいと思っている。

意見交換

（3 班：小田委員）
・ 冒頭のところの表現については、本来の気持ちとしては、「日本海の恵み」と「頚城の山々」と「大地」の「水と緑」と対応している。

（3 班：今井委員）
・ 「地方分権の時代の幕開け」は、違う使い方ではあるが、重複して使われている。また、「豊かさ、安らぎ、快適な生活を市民が支えあう自主自立のまちづくり」と「みんなが安全に安心して快適に暮らせるまち」も似たようなことが繰り返し使われているように感じる。

（3 班：小田委員）
・ この前文は起承転結の 4 つの部分から成り立っていて、それぞれが文章として成立しているから、どこかの文言を省くというのは非常に難しい。

（事務局：池田自治推進室長）
・ 前文はそもそも、皆さんから条例の内容についてのイメージを持っていただきたい、また読んでいただきたいという主旨で検討してきたところである。また、上越市らしさも表していきたいということで検討をはじめたところである。

（3 班：今井委員）
・ 人権、平和、環境など、独自の憲章を持っている内容については、前文に入れるのはいかがかと思う。

（3 班：小田委員）
・ それらの点については、すでに基本理念のところに入れ込んである。大切なことで前文に入れられないものは、他のところに規定しているところであり、条例全体のバランスも踏まえなくてはいけない。

（5 班：種岡委員）
・ 今回の前文は、前文の部分だけで条例全体の内容を表現しているわけではない。

（事務局：笹川法務室長）
・ 今回の前文では、何のためにこの条例を策定したのかという基本的な部分のみを書いている。

（3 班：小田委員）
・ 自分たちの地域は突然出現したわけではないので、その背景を謳っているのが「起」の部分であり、何で今自治基本条例を策定しなくてはいけないのか、そのターニングポイントが平成 17 年 1 月 1 日の合併であるということを示したのが「承」の部分である。

- 文章とは、基本的には誰か一人が書かないと上手くまとまらないものであり、あれが抜けている、この点は入れない、といったこと以外の議論はしない方がよいのではないだろうか。

(2 班：田村委員)

- この前文は、6つの班からそれぞれの班のテーマの中で前文に掲げるべき内容を出してもらい、それを統合させたものである。議会とも議論を行ったものであり、やや長すぎるとの指摘をもらっているところである。
- 私としては、よくできていると思っている。今井委員が言われたような点についても配慮して整理してある。文章を整理すれば十分であると思う。

(事務局：石黒主任)

- それでは、まずは、論点２の例２で示している点については前文には盛り込まないこととしてよいだろうか。

(代表者会一同)

- 了解。

(事務局：笹川法務室長)

- この前文はいわゆる「まちづくり条例」のタイプに近いものである。中身を議論してきた後に振り返ってみてこのような形がよいかどうかを検討してはどうだろうか。

(事務局：石黒主任)

- 「自治」の言葉の使い方についてはどうだろうか。

(3 班：小田委員)

- この前文の特徴は、総合計画で強く主張している「自主自立のまちづくり」や、「住民参加」を謳おうという考え方にたっている。

(事務局：池田自治推進室長)

- 論点１の③の例２については、市民の主体性が弱く感じられないだろうか。また、論点２の例３についてはこの形でまとめてよいか再度確認したい。

(3 班：小田委員)

- 今回の検討では、初めはいわゆる「まちづくり条例」的な発想でスタートしたところであり、市民会議全体としては、このような認識であると思う。これから「まちを発展させていくのだ」というような宣言に近い性格があると思う。
- 起承転結の４つのパートについては、当初からこのような観点で検討してきたのであり、大きな骨格を変更することは難しいと思う。

(事務局：池田自治推進室長)

- 議論の過程で、「まちづくり条例」な発想に加えて、市民の権利の保障や自治体としてのあり方などを定めた「自治基本条例」の内容へと変わってきたところもあるので、それらのバランスが上手くとれた表現に直せるところは直した方がよいと思う。

(1 班：増田委員)

- そのような点については、基本理念のところで同じ様な事に気がついていた。

(3 班：今井委員)

- 改めて読んでみて、条例の前文としては、きれいにまとまりすぎているという感じもする。

(3 班：小田委員)

・ 最近の自治基本条例の事例をみても、基本のパターンはこのような形になっている。

(5 班：種岡委員)

・ 言葉の使い方については、自分たちの認識が深まる中で、変わってきたものもあるので、「住民自治」については、「市民自治」や「私たちの自治」といった形の広いものとしてもよいと思う。

(2 班：君波委員)

・ 本日の資料６の二枚目についている市長答弁のようなことを規定するのも一つだと思うが、自治というのもまちづくりの一つなのであるから、たたき台のような形でよいと思う。

(5 班：種岡委員)

・ 誰が読んでもわかりやすいということを考えると、このような表現の仕方になると思う。

(事務局：池田自治推進室長)

・ それでは、「住民自治」という言葉は、「市民自治」や「自治」という言葉としてもよいのではないか、また、言葉の整理についても、内容が変わらない程度であれば、改善の方向で見直しをするということでいかがであろうか。盛り込む内容については、現在のたたき台をいかすこととして、文言整理以外は行わないこととしてよいだろうか。

(事務局：石黒主任)

・ 前文を規定する中で大切にしたいことを確認すると、まずは主役は市民であること、そして、市民が自分たちの決意を宣言しているという前向きな感じを出したいということだと思うがどうだろうか。そして、この宣言を行う時点については、合併後の新しいまちづくりに取り組もうとしている現在の市民の気持ちを素直に述べたということでよいだろうか。

(代表者会一同)

・ 了解

(3 班：小田委員)

・ 私は、上越市では合併をしたものの、住民にはまだ、合併前の気持ちを引きずっているという感じがしたので、あえて「一つのまちとして」という言葉を入れるべきだと思っている。一つにならなくてはいけないというメッセージを込めているのである。

(5 班：種岡委員)

・ それぞれの旧町村や地区の多様性を大事にしながら、新しいまちを作っていこうという姿勢を大切にしたいということである。

(事務局：池田自治推進室長)

・ それでは、これまでの議論を踏まえて、事務局の方で整理させていただき、次回確認いただくということでいかがだろうか。

(代表者会一同)

・ 了解。

「２－１　総則／目的」

説明

（事務局：石黒主任）

- 目的の部分については、まず、目的の規定内容として何を盛り込むかについては、二つの考え方があると思う。一つ目は、条例全体の規定内容を形式的・包括的に表現するという考え方であり、二つ目は、条例の中で特徴的な点を明示し、当市としての条例制定の主旨やその特徴を明確に示すという考え方である。
- つまり、規定の仕方について、形式的・包括的なものとするか、ある程度アピールすべきポイントを強調するような形の二つの考え方があるが、前回の代表者会で、最高規範性に関する議論の中で、改めて確認した考え方も参考としながらご検討いただきたい。
- また、条例を作る場合は、その最終目的も重要であるが、現在のたたき台では、自治のルールを明らかにすることが目的でなく、その上で自主自立のまちづくり推進することを最終目的としているがどうだろうか。

意見交換

（3 班：小田委員）

- たしかにそのとおりである。他市の事例を参考とすると、「市民自治の確立を目的とする」とか、「自治の推進及び確立を目指すことを目的とする」「地方自治の本旨の実現を図ることを目的とする」のように、何かを実現することを目的としているようだ。
- また、名張市では、「地方自治の本旨に基づく自治を実現し、自立した地域社会を創造すること」を目的としている。

（事務局：石黒主任）

- 自治が確立された状態を最終形として、自治という手法の実現をめざすのか、それとも自治により形成された理想的なまちの実現を目指すのか、どちらの考え方に立つかである。

（3 班：小田委員）

- 確立することが目的ではなく、まちを作り上げることが目的なのだろう。

（事務局：笹川法務室長）

- たたき台で「推進」となっているのは、「実現」としてしまうと、現在はまったくそのような状態になっていないのかという感じを受けるからである。
- まずは、何を最後の目的とするかを決める必要がある。

（3 班：小田委員）

- まちづくり条例であれば、まちを作り上げることが目的なのであろう。「自治を推進」して、「まちを実現」するという両方が必要なのであろう。

（事務局：池田自治推進室長）

- それでは、自治という仕組みを通じてまちづくりを推進し、自主自立のまちを実現していくという形で整理してはどうだろうか。

（代表者会一同）

- 了解。

次回以降の会議の進め方等について

（事務局：池田自治推進室長）

- 次回の会議の前に、全体会に向けて、これまでの議論の結果をまとめたものと、提言書の素案の形に整えたものを事前に送付させていただくので、またご検討をお願いしたい。
- また、提言書の前書きについて代表者会の皆さんの方で執筆いただきたいがいかがだろうか。
- また、条例の名称については、これまで仮称としてきたが、上越らしさを表現するものとしてどのようなものがよいかも次回ご提案いただいたい。例えば「自治憲章条例」、「まちづくり自治基本条例」といった事例もあるし、「上越市自治体憲法」といった言い方も一つの考えであろう。
- 全体会については、まずは8月28日に市民プラザで全体の説明を行い、9月11日にはそれを踏まえて、各班に分かれて各テーマの議論を代表者会の皆さんからの説明により実施してもらいたいと考えている。また、そこでは、全体を通じた意見集約・発表も行い、代表者会の皆さんや事務局にて質疑を受けることにもしたいと考えている。詳しい進め方は再度代表者会の皆さんとご相談させていただきたい。
- 市議会との意見交換については、意見交換会という形で開催はせず、こちらのたたき台をお配りして会派ごとに意見をまとめていただくという形で調整中である。
- それでは、提言書の前書きについてはどなたかお願いしたいがいかがであろうか。

（3班：小田委員）

- 私が引き受けることにしたい。

（代表者会一同）

- 小田委員にお願いすることで了承。

次回開催予定

日時：平成19年8月21日（火）午後6時30分～8時30分

会場：上越市役所　第1庁舎3階　302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、1449)

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。