

自治基本条例に関する提言書

平成19年11月

みんなで創る自治基本条例市民会議

はじめに

私たちの上越地域は、平成17年1月1日に、14市町村が合併し、「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」という基本理念のもと、新しい上越市として出発しました。合併協議段階の上越地域合併協議会では、新しい上越市の憲法に当たるものとして、自治に関する基本的な事項を定めた自治基本条例を制定することを提案しました。

このような背景のもと、私たち「みんなで創る自治基本条例市民会議」（以下、市民会議という）は平成17年1月に、市長より委嘱を受け、72名（公募市民委員43名、職員委員29名）で発足しました。市民会議の役割は、当初は、自治基本条例に定めるべき項目とその内容について、箇条書き程度にまとめた素案を市長に提案することでしたが、その後、検討を経る中で、素案のみでなく、具体的な形での条例案を提案することとなりました。

市民会議の発足に先駆けて、自治基本条例についての認識を十分深め、市民会議活動につなげていくべく、市民学習会も、4回にわたり開催されました。

市民会議は、平成17年1月の第1回会議から全体会・班別検討会の組み合わせによる検討方式のもと、24回にわたり開催され、その間17回のリーダー交流会も開催されました。自治基本条例素案の策定では、「まちづくりを進めていくうえで大切にすること」、「まちづくりの主体(担い手)」、「まちづくりの主体(担い手)の役割と責務」そして「まちづくりを進めていくうえでルール化すべきこと」をテーマとして、地域の多様性を尊重しつつ、一つのまちとしてのルールを、常識にとらわれず、市民のまちづくりへの思いを素直に語り合い、いかにまとめるかに重きを置き、検討を進めました。会議では、市民がまちづくりに積極的に参加、参画そして協働するために大切な項目を話し合い、その結果、市民の参加・参画、住民投票制度、情報、市民の権利・役割、コミュニティ、市の責務、市議会の責務、協働など17の大項目と32の中項目に整理しました。そして、平成18年7月には、市民に広く素案づくりに参加してもらうため、2回の市民フォーラムを開催しました。

また、素案から自治基本条例の条文化への作業については、市民会議委員の代表者12名からなる代表者が担うこととなり、平成18年9月の第1回会議から24回にわたって条文案の策定を行いました。その中では、条文化に当たり、新しい上越市の憲法に相応しく体系的にまとめることと、市民のまちづくりへの思いを、いかにこめるかを熟慮しながら策定に当たりました。また、上越市議会自治基本問題調査特別委員会との意見交換会も平成19年1月と2月の2回開催しました。そして、平成19年8月に代表者会による提言書（素案）が作成されたところで、市民会議を開催するとともに、特別委員会への意見照会を行い、代表者会による最終的な検討・整理を経て、平成19年11月の27回目の市民会議で、市長への提言書の完成をみました。

最後に、市民会議一同、本条例案の策定に至った思いを生かした、新しい上越市に相応しい自治基本条例が制定されることを強く願い、この提言書を提出いたします。

平成19年11月

みんなで創る自治基本条例市民会議

目次

I 自治基本条例に盛り込むべき事項と内容	1
「自治基本条例」の全体構成	2
前文	3
1 総則	4
(1) 目的	
(2) 定義	
(3) 基本理念	
(4) 自治の基本原則	
2 市民	8
(1) 市民の権利	
(2) 市民の責務	
3 市議会	10
(1) 市議会の権限	
(2) 市議会の責務	
(3) 市議会議員の責務	
4 市長等	12
(1) 市長の権限	
(2) 市長の責務	
(3) 市長以外の執行機関の権限	
(4) 市長以外の執行機関の責務	
(5) 職員の責務	
5 市政運営	15
(1) 基本原則	
(2) 総合計画	
(3) 財政運営	
(4) 情報共有・説明責任	
(5) 情報公開	
(6) 個人情報保護	
(7) 審議会等	
(8) パブリックコメント	
(9) 苦情処理等	
(10) 行政手続	
(11) 評価	
(12) 外部監査	
(13) 政策法務	
(14) 法令遵守	

(15) 公益通報	
(16) 危機管理	
6 都市内分権	25
(1) 地域自治区	
7 市民参画・協働等	27
(1) 市民参画	
(2) 協働	
(3) コミュニティ	
(4) 人材育成	
(5) 多文化共生	
8 市民投票	31
(1) 市民投票	
9 国・県及び他の自治体等との関係	33
(1) 国、新潟県等との関係	
(2) 他の自治体等との連携	
(3) 海外の自治体等との連携及び国際交流の推進	
10 最高規範性	35
(1) 最高規範性	
11 改正等	36
(1) 条例の見直し	
(2) 改正手続	
II 参考資料	39
1 みんなで創る自治基本条例市民会議委員名簿	40
2 みんなで創る自治基本条例市民会議設置要綱	41
3 みんなで創る自治基本条例市民会議における検討体制	42
4 みんなで創る自治基本条例市民会議の検討経過	43

I 自治基本条例に盛り込むべき事項と内容

「自治基本条例」の全体構成

前 文

総 則

1 総 則

- (1) 目的
- (2) 定義
- (3) 基本理念
- (4) 自治の基本原則

自治の主体の責務等

2 市民

- (1) 市民の権利
- (2) 市民の責務

3 市議会

- (1) 市議会の権限
- (2) 市議会の責務
- (3) 市議会議員の責務

4 市長等

- (1) 市長の権限
- (2) 市長の責務
- (3) 市長以外の執行機関の権限
- (4) 市長以外の執行機関の責務
- (5) 職員の責務

自治の仕組み等

7 市民参画・協働等

- (1) 市民参画
- (2) 協働
- (3) コミュニティ
- (4) 人材育成
- (5) 多文化共生

6 都市内分権

- (1) 地域自治区

8 市民投票

- (1) 市民投票

5 市政運営

- (1) 基本原則
- (2) 総合計画
- (3) 財政運営
- (4) 情報共有・説明責任
- (5) 情報公開
- (6) 個人情報保護
- (7) 審議会等
- (8) パブリックコメント
- (9) 苦情処理等
- (10) 行政手続
- (11) 評価
- (12) 外部監査
- (13) 政策法務
- (14) 法令遵守
- (15) 公益通報
- (16) 危機管理

9 国・県及び他の自治体等との関係

- (1) 国、新潟県等との関係
- (2) 他の自治体等との連携
- (3) 海外の自治体等との連携及び国際交流の推進

条例の位置付け等

10 最高規範性

- (1) 最高規範性

11 改正等

- (1) 条例の見直し
- (2) 改正手続

前文

上越地域は、日本海、頸城の山々と大地がもたらす四季折々の恵みを受け、細やかな人の心と文化をはぐくみながら、多様な歴史を刻み、栄えてきました。

こうした中、近年の少子化・高齢化の急速な進展と地方分権時代の到来は、私たちに最も身近な自治体と、そこでの自治の在り方を今一度考えさせる契機となりました。

私たちは、地方分権時代の幕開けを地域が新たに飛躍する機会ととらえて、「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」という基本理念の下、平成17年1月1日、新しい上越市を出発させました。

新しい上越市のまちづくりにおいて、私たちは、この地域の人々が築き上げてきた歴史や文化、海・山・大地の恵まれた自然などの多様な地域資源を大切にし、「共生」の考え方により人と人、地域と地域が互いに支え合いながら、自らの手でまちをつくり上げ、次の世代に引き継いでいかなければなりません。

そのためには、私たち一人ひとりが、人と郷土を愛する心をより一層はぐくんでいくとともに、まちづくりの主体として、身近なところから市政運営に参画し、協働によるまちづくりを進めていくことが何よりも必要となります。

私たちは、今ここに、自治の主体としての権利と責務を改めて認識し、自主自立のまちづくりに取り組むことを決意して、自治の最高規範となるこの条例を制定します。

【説明】

自治基本条例は、地方分権時代にふさわしい自治の基本理念や市民の権利・責務等、さらには市政運営の基本原則等を定めた、本市の最高規範と位置付けられます。

前文は、このような条例制定の理念や、本市が目指すべき自治の在り方を明らかにすることにより、市民に対してこの条例を制定した背景と趣旨を伝えるとともに、上越市らしさを表現することを目的として規定しています。

この前文では、この条例の制定に参画した多くの市民の思いを、「まちの成り立ちや特性」「これまでの取組」「条例制定の背景となる経済社会情勢」「まちづくりの基本理念」「自治の主体」「市民の権利と責務」「条例制定の宣言」といった項目に分けて記しています。

また、自治の主役は市民であり、市民自らが自治に取り組んでいこうとする決意のメッセージとしての意味を有しています。

1 総則

(1) 目的

この条例は、市における自治の基本的な理念及び仕組みを定めることにより、市民による自治の一層の推進を図り、もって自主自立のまちを実現することを目的とする。

【説明】

この項目は、前文とともに、この条例が規定している内容を示し、制定の目的を明らかにするために設けたものです。

この条例を制定する目的について、条例が規定している内容の全体像（自治の基本的な理念と仕組み）と、条例制定により期待される効果（市民による自治の一層の推進）、さらには、最終的な政策目的（自主自立のまちの実現）の三つの要素から成り立っていることを簡潔に表現しました。

なお、「自主自立のまち」とは、新市建設計画のまちづくりの基本理念の中で掲げている概念であり、本条例に基づき自治を推進していく最終的な政策目的としてふさわしいものと考えられます。

参考：『新市建設計画』P17 3. まちづくりの基本理念 Ⅲ 新市建設の基本方針 より

これまで、どちらかと言えば国や県に頼りがちであった市町村も、地方分権の流れの中で「自己決定、自己責任、自己負担」の原則の下、自主自立の運営が必要となっています。

私たちが目指すのは、受け身であったり一方的に頼ったりするのではなく、市民が自主的に支え合い、まちや地域として自立していける姿です。そこでは人（個人）が自立し、地域経済が自立し、行政も自立して、それぞれの役割をしっかりと担い、協働していくことが何よりも大切になります。

(2) 定義

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

- (1) 市 基礎自治体としての上越市をいう。
- (2) 市民 次に掲げるもの及びこれに準ずると認められるものをいう。
 - ア 市の区域内に居住する個人
 - イ 市の区域内に事務所又は事業所を有する個人及び法人その他の団体
 - ウ 市の区域内に存する事務所又は事業所に勤務する個人
 - エ 市の区域内に存する学校に在学する個人
- (3) 市長等 市長及び教育委員会その他の市の執行機関をいう。
- (4) 市民参画 市民が自発的かつ主体的に市の政策の立案、実施、評価及び見直しの各段階における意思形成にかかわることをいう。
- (5) 協働 市民、市議会及び市長等が相互の果たすべき責務を認識し、それぞれの立場及び特性を対等なものとして尊重する考えの下、公共的な目的を果たすため、協力して共に働くことをいう。

【説明】

この項目は、この条例を解釈する上での共通認識を持つため、重要な用語の意義を明らかにするために設けたものです。

「(1) 市」では、市議会や執行機関からなる自治体である「市」という概念を定義しました。

「(2) 市民」では、市内に住む人（住民）はもちろんのこと、他市町村から市内に通勤又は通学している人も、自治を担う責務と権利を有するという観点から、「市民」として定義しました。

また、自然人のみならず法人その他の団体も自治を担う責務と権利を有するという観点から、「市民」と定義しました。

本条例における市民は、ア～エの定義だけでそのすべてを規定することが困難であることから、ここでは明らかに市民と認められる条件を例示するとともに、「これに準ずると認められるもの」という規定をおくことで、ア～エに例示するものに当てはまらない個人、法人、団体も市民としてとらえられるようにしたものです。

なお、「認められる」かどうかは、市長等が判断するものではなく、一般的に誰もがア～エに準じていると認められることを意味します。

「市民」を広い意味で定義付けた場合、不整合が生じる項目もありますが、初めから「市民」を狭く定義し、多様な「市民」のかかわりを絶ってしまうことは、この条例の趣旨に合わないため、必要に応じて「市民」の範囲を限定する条件等を付けることとしました。

「(3) 市長等」では、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から成る市の執行機関を総称して定義しました。

「(4) 市民参画」では、市政運営に市民が参加することについては、積極的に加わるという意味の「参加」と、更に一步進めて、意思形成にかかわるという意味の「参画」の二つの段階があると考え、「参加」は文字どおりの意味で市民の認知度も高いことから、この条例では「参画」という言葉のみを定義することとしました。

「(5) 協働」では、この言葉に本来的に求められているものを改めて定義しました。近年「協働」という言葉は頻繁に使われていますが、行政からの地域や団体への下請など、行政側の都合の良い言葉として誤った認識を持たれている言葉でもあります。この条例でその在り方を明確にし、誤った認識を払拭する必要があると考えています。

(3) 基本理念

市における自治の基本理念は、次のとおりとする。

- (1) 市民主権 市民が自治の主体として自ら自治体を統治することは、地方自治の根幹であり、主権者である市民の信託により置かれた市長等及び市議会は、公正で開かれた市民主体の市政運営を行うこと。
- (2) 人権の尊重 出身、障害の有無、性別、年齢、国籍等にかかわらず、市民一人ひとりの人権が尊重されること。
- (3) 非核平和への寄与 世界の人々との友好のきずなを強めながら、人類共通の願いである非核平和の実現に向けたまちづくりを行うこと。
- (4) 地球環境の保全 健全で恵み豊かな環境を将来の世代に継承するため、地球全体の環境に配慮したまちづくりを行うこと。
- (5) 地域特性の尊重 地域の歴史及び文化的な特性を尊重したまちづくりを行うこと。
- (6) 地方分権の推進及び自主自立の市政運営 基礎自治体としての権限の拡充に取り組むとともに、自主的かつ自立的に市政運営を行うこと。

【説明】

この項目は、市が目指すべき方向、自治・まちづくりを進めていく上での基本的な理念を明らかにするために設けたものです。

本市のこれまでの取組を踏まえ、今後の目指すべき基本的な方向性と、主権者である市民の意思に基づく自治（住民自治・団体自治）を行うことを、市民、市議会、市長等のすべてが共有する自治の基本理念として位置付けることとしました。

まず、一点目として、自治の主体を確認するという観点から、市民主権を自治の基本理念の第一として掲げることとしました。

二点目として、日本国憲法の三大原則（国民主権、平和主義（戦争の放棄）、基本的人権の尊重）や「人権を尊び部落差別などあらゆる差別をなくし明るい上越市を築く条例」、「上越市男女共同参画基本条例」などに代表される上越市におけるこれまでの人権尊重の取組を踏まえ、「老若男女を問わずすべての市民がお互いの人権を尊重する」ことを自治の基本理念として掲げることとしました。

条文中の例示は、「出身、障害の有無、性別、年齢、国籍等」としてありますが、これは本市におけるこれまでの主な取組を踏まえたものです。また、「等」という表現には、信条、社会的身分、金銭的豊かさの違いなども当然に含まれるものであり、いかなる理由によっても差別を受けず、人権が尊重されるべきことを意味しています。

三点目として、日本国憲法の三大原則と「非核平和友好都市宣言」に代表される本市のこれまでの非核平和への取組を踏まえ、その精神を自治の基本理念として掲げることとしました。

四点目として、「上越市環境基本条例」や「地球環境都市宣言」、「上越市民ごみ憲章」、「上越市民みどりの憲章」などに代表される本市のこれまでの地球環境保全の取組を踏まえ、そ

の精神を自治の基本理念として掲げることとしました。

五点目として、合併して市域が拡大しましたが、各地域のこれまでの歴史や文化を否定するのではなく、各地域が各々のアイデンティティを存続し、お互いがそれを尊重し合うことが大切と考え、この精神を自治の基本理念として掲げることとしました。

六点目として、「自己決定・自己責任」の原則に基づき、基礎自治体として必要な更なる権限の拡充を図るとともに、自主的かつ自立的に市政運営を行うことを自治の基本理念として掲げることとしました。

(4) 自治の基本原則

市民、市議会及び市長等は、前条に定める自治の基本理念（以下「自治の基本理念」という。）に基づき、次に掲げる事項を原則として自治を推進するものとする。

- (1) 情報共有の原則 市民と市議会及び市長等が相互に市政運営に関する情報を共有すること。
- (2) 市民参画の原則 市民参画を基本として市政運営を行うこと。
- (3) 協働の原則 協働を基本として公共的課題の解決に当たること。
- (4) 多様性尊重の原則 市民の出身、障害の有無、性別、年齢、国籍その他それぞれの置かれた状況を尊重し、市民一人ひとりが個性及び能力を十分に発揮することができるようにするとともに、地域の歴史、文化及び価値観を尊重すること。

【説明】

この項目は、自治の基本理念の実現に向け、市民、市議会、市長等の各主体が、自治・まちづくりを推進していく上での共通の行動原則を明らかにするために設けたものです。

ここでは、自治の基本理念を実現するために、市民、市議会及び市長等が共有する行動指針として四つの基本原則を定めることとしました。

まず、一点目として、自治の主体である市民、市議会及び市長等は、それぞれが情報の発信者、受信者となり得ます。市政運営に必要なすべての情報を、三者が共有することが市民参画や協働の原則による自治を推進する前提となることから、情報共有を自治の基本原則の第一として掲げることとしました。

二点目として、公正な市政運営は、自治の主体である市民の参画の下で、推進していくことが必要なことから、これを自治の基本原則として掲げることとしました。

三点目として、地域内の様々な公共的課題を解決していくためには、市民、市議会及び市長等がそれぞれの役割を認識しながら、お互いを対等なものとして尊重し、協力して共に働くことが必要なことから、これを自治の基本原則として掲げることとしました。

四点目として、地域社会は多種多様な人々で構成されていることを踏まえ、一人ひとりの人権を尊重することを基本とし、多様な市民がそれぞれの個性や立場の違いを認め合い、交流し、連携していくこと、さらに広い市域を持つ本市ならではの地域の歴史、文化及び価値観といった地域性の違いも互いに尊重し、地域の個性・特性が十分に発揮されるようにすることが必要なことから、これを自治の基本原則として掲げることとしました。

2 市民

(1) 市民の権利

- ① 市民は、自治の主体として、地方自治法（昭和22年法律第67号）に定めるところにより、市民の代表を選ぶ権利、条例の制定、改正又は廃止等の直接請求を行う権利その他の権利を有し、これを行行使することができる。
- ② 市民は、前項に規定するもののほか、自治の主体として、次に掲げる権利を有し、これを行行使することができる。
 - (1) 市政運営に関する情報を知る権利
 - (2) 市民参画をする権利
 - (3) 協働をする権利
- ③ 市民は、市が提供するサービスを享受することができる。

【説明】

この項目は、自治の主体である市民が有している権利を明らかにするために設けたものです。

一点目は、選挙権、直接請求、住民監査請求などの地方自治法で定められている市民の権利について改めて明らかにしています。

ここでは、市民が、自ら市長や市議会議員に立候補し、又は投票することにより代表者を選ぶとともに、市民の意思に沿わない市政が行われている場合には、一定のルールの下、条例の制定又は改廃、市議会の解散又は、市議会議員及び市長の解職、事務の監査、住民監査などを求め、直接権利を行行使できることを明らかにしています。

二点目は、地方自治法に定める権利のほか、自治を推進していくための市民の基本的な三つの権利について明らかにするものです。

②の一点目の「(1) 市政運営に関する情報を知る権利」とは、情報共有の原則に基づくもので、市民がまちづくりや市政運営に参画し、協働するための前提となる「知る権利」を保障し、市議会及び市長等が保有する情報を必要に応じて請求できる権利のことでです。

②の二点目の「(2) 市民参画をする権利」については、市民参画の原則に基づき、自治を推進するために、市民が自発的かつ主体的に市の政策の立案、実施、評価及び見直しの各段階における意思形成にかかわる権利を明らかにするものです。

市民参画に当たっては、市民は平等に発言することができ、市議会及び市長等はこれを平等に扱わなければなりません。

②の三点目の「(3) 協働をする権利」については、協働の原則に基づき、地域内の様々な公共的課題を解決していくために、市民が市議会及び市長等とそれぞれの果たすべき責任と役割を認識し、お互いを対等なものとして尊重することを前提として、協力して共に働く権利を明らかにするものです。

市民は、市議会及び市長等に対して、協働について提案する権利を有しており、市議会及び市長等は提案を尊重し、誠実に協議に応じなければなりません。

以上の①、②の権利は、市民が一定のルールの下で当然に有する権利ではありますが、これ

を行使しないことにより、いかなる差別も受けるものではありません。

また、③の市が提供するサービスを楽しむ権利については、市民が、法令等に定められたルールの範囲で、市が提供するサービスを平等に楽しむことができることを明らかにするものです。

(2) 市民の責務

- ① 市民は、自治の主体として、市政運営に関心を持ち、市政運営に対する意識を高めるように努めなければならない。
- ② 市民は、市民参画、協働その他の権利の行使に当たっては、自らの発言、決定及び行動に責任を持たなければならない。
- ③ 市民は、市が提供するサービスの享受に当たっては、応分の負担を負わなければならない。

【説明】

社会のシステムを維持していくためには、権利を主張し、行使するに当たり、結果に対する責任を負い、負担を分任するといった責務を果たすことが必要となってきます。こうしたことから、権利と責務は表裏一体の関係とすることができます。

この項目は、市民に対して、保障される権利に伴う責務を明らかにし、自治にかかわる市民の主体性をより一層、明確化するために設けたものです。

一点目は、市民が自治の主体としての権利を行使するための前提として、市政運営に関心を持ち、意識を高めるように努めなければならないことを責務として明らかにするものです。

二点目は、市政運営に市民の意見を反映させていくためには、自治の主体としての権利が最大限尊重されることが必要であり、正当な理由なくしてこれを妨げることは許されませんが、市民もこの権利を行使するに当たり、自らの発言、決定及び行動に責任を持つという責務が生じることを明らかにするものです。

三点目は、先に示した市のサービスを享受するために応分の負担を分任することを責務として明らかにするものです。ここでいう「負担」とは、市民税等の税、分担金、使用料、手数料などの経済的な負担を指しています。

この項目の検討過程では、市が提供するサービス以外の防犯活動や環境美化活動など、地域において市民が主体的に取り組む活動等への参加にもこの考え方が適用されるべきではないかとの意見も挙がりました。

なお、「応分の負担」としているのは、経済的、年齢的、心身の状況等のやむを得ない理由により、一部又は全部の負担を負うことが困難な市民もいることを考慮したものです。

3 市議会

(1) 市議会の権限

市議会は、市民の信託を受けた議事機関として、市民の意思を市政運営に適正に反映させるため、地方自治法に定めるところにより、市政運営を監視するとともに、条例の制定、改正及び廃止、予算の決定、決算の認定その他市政運営の基本的な事項を議決し、市の意思を決定する。

【説明】

この項目は、市民の信託を受けた議事機関として市議会が有する権限を明らかにするために設けたものです。

ここでは、市議会は、地方自治法の定めるところにより、条例の制定又は改廃、予算の決定、決算の認定等の議決、市政運営の基本的な事項を議決する権限を有しており、その前提として、市政運営を監視するために検閲・検査などができることを明らかにするものです。

(2) 市議会の責務

- ① 市議会は、市民の代表として、全市的な視点及び市を健全な状態で次世代に引き継ぐための視点に立って、次に掲げる機能を果たさなければならない。
 - (1) 市の意思決定機能
 - (2) 市政運営の監視機能
 - (3) 政策立案機能
 - (4) 立法機能
- ② 市議会は、次に掲げる事項を基本として運営されなければならない。
 - (1) 市議会の審議その他の活動の透明性を確保すること。
 - (2) 市民への説明責任を果たし、市民との信頼関係を確保すること。
 - (3) 広く市民の意見を聴き、その意見を市議会の運営及び前項各号に掲げる機能の発揮に適切に反映させること。
- ③ 市議会は、その権限の行使に当たっては、自治の基本理念及び第〇条に定める基本原則（以下「自治の基本原則」という。）にのっとり、常に市民の権利を保障することを基本としなければならない。

【説明】

この項目は、市民の代表として市議会が果たすべき責務を、機能、運営の在り方、前条に規定した権限の行使の各点から明らかにするために設けたものです。

一点目は、市議会が果たすべき機能として、基礎自治体としての団体意思の決定機能、また、二代表制における市長との適正なチェック&バランスに資する市政運営の監視機能、さらには地方分権を推進する観点から一層の強化が求められている政策立案機能、立法機能を発揮していくことを責務として規定しました。

二点目は、市議会の運営の在り方として、審議及びその他の活動（各種調査など）の透明性を確保すること、また、信託をされている市民への説明責任を果たし、信頼関係を確保すること、さらに、様々な場面で広く市民の意見を聴き、それを市議会の機能の発揮に適切に反映させることを責務として規定しました。

三点目は、市議会が前条に規定する市議会の権限を行使するに当たり、自治の基本理念や基本原則にのっとり、市民の権利を常に保障することを責務として規定しました。

（３）市議会議員の責務

- ① 市議会議員は、市民の代表として、自己の研さんに努めるとともに、普遍的な利益のために活動しなければならない。
- ② 市議会議員は、高い倫理観の下、誠実にその職務を行い、自らの発言、決定及び行動に責任を持たなければならない。
- ③ 市議会議員は、次に掲げる事項について、市民への説明責任を果たし、市民との信頼関係を確保しなければならない。
 - (1) 自らの議会活動
 - (2) 市政運営に関する自らの考え

【説明】

この項目は、市民の代表である市議会議員について、当該議員によって構成される議事機関としての市議会の責務とは別に、議員個人として果たすべき責務を明らかにするために設けたものです。

一点目は、社会経済情勢の変化、分権型社会の進展に伴い、広範な知見が求められる議員の自己研さんの必要性と、多様な民意を反映し、普遍的な利益のために活動することを責務として規定しました。

二点目は、誠実に職務を行うとともに、発言、決定及び行動に責任を持つことを責務として規定しました。

三点目は、市民の信託を受けた議事機関の構成員として説明責任を果たすだけでなく、市民の代表である議員としても説明責任を果たすことを責務として規定しました。

4 市長等

(1) 市長の権限

- ① 市長は、市民の信託を受けた執行機関として、地方自治法に定めるところにより、市を統轄し、市を代表する。
- ② 市長は、地方自治法に定めるところにより、市議会への議案の提出、予算の調製、市税の賦課徴収等の市の事務を管理し、これを執行する。

【説明】

この項目は、市民の信託に基づき市政運営を行う執行機関としての市長の権限を明らかにするために設けたものです。

一点目は、地方自治法第 147 条に基づき、市長が市を統轄し、代表するものであることを規定しました。

二点目は、同法第 149 条に列記される市長が担任する代表的な事務（権限）のうち、特に重要な市議会への議案の提出、予算の調製（予算を作成し、市議会に提案できるようにすること）、市税の賦課徴収を例示しつつ、同法第 148 条に規定される管理執行権を改めて規定しました。

ここでいう市議会への議案の提出とは、条例、予算、決算の認定など市議会の議決事項とされている案件について、市長の案を市議会に提出することを指しています。

(2) 市長の責務

- ① 市長は、市民の代表として、広く市民の意見を聴くとともに、自らの発言、決定及び行動に責任を持って市政運営に当たり、前条に規定する権限を公正かつ誠実に執行しなければならない。
- ② 市長は、その権限の行使に当たっては、自治の基本理念及び自治の基本原則にのっとり、常に市民の権利を保障することを基本としなければならない。
- ③ 市長は、毎年度、市政運営の方針を定め、これを市民及び市議会に説明するとともに、その達成状況を報告しなければならない。

【説明】

この項目は、市長が、市民から直接選挙によって選ばれた市の代表という地位にあり、「その他の市の執行機関」に比較してその責任が重いことを改めて明らかにするために設けたものです。

一点目は、市長が市民の代表として広く市民の声を聴くための仕組みづくりに努めるとともに、それを受けて市民の信託にこたえ、責任を持って市政運営を行い、法令に定められた権限を公正かつ誠実に執行する責務を規定しました。

二点目は、市長が前条に規定する市長の権限を行使するに当たり、自治の基本理念や基本原則にのっとり、市民の権利を常に保障することを責務として規定しました。

三点目は、市民や市議会への市長の説明責任を明らかにしたものです。ここでは、市政運営の方針や内容はもとより、その目的・目標の達成状況について市民に説明する責務を市長に課しています。

(3) 市長以外の執行機関の権限

市長以外の執行機関は、地方自治法その他の法令に定める権限に属する事務を遂行する。

【説明】

この項目は、市長以外の執行機関の権限を明らかにするために設けたものです。

本市が設置する「市長以外の執行機関」には、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、農業委員会、公平委員会、固定資産評価審査委員会の6機関があり、これらは、地方自治法その他の法令に規定される権限に属する事務の範囲において、市長と同様の権限を発揮することができることを規定しました。

(4) 市長以外の執行機関の責務

- ① 市長以外の執行機関は、広く市民の意見を聴くとともに、前条に規定する権限に属する事務を公正かつ誠実に遂行しなければならない。
- ② 市長以外の執行機関は、その権限に基づく事務に係る基本的な事項について、市民及び市議会への説明責任を果たさなければならない。

【説明】

この項目は、「市長以外の執行機関」は、地方自治法その他の法令に規定される権限に属する事務の範囲において、市長と同様の権限を発揮することができるため、その重大な役割に対する責務を明らかにするために設けたものです。

一点目は、市長以外の執行機関に対して、市政の中立的運営と民主性を確保するための権限の分散化という本来的な目的を達成し、市民に対して公正かつ誠実に権限を行使しなければならないことを責務として課すものです。

二点目は、市長以外の執行機関が、その権限に基づく事務に関しては、市長と同様に説明責任を負うものと考えられることから、これを市民や市議会に対して果たさなければならないことを責務として課すものです。

(5) 職員の責務

- ① 市の職員は、全体の奉仕者として、法令を遵守し、公正かつ誠実に職務を遂行しなければならない。
- ② 市の職員は、職務の遂行に必要な能力の開発及び自己啓発に努めなければならない。

【説明】

この項目は、市長等の補助機関として市政運営に携わる職員について、職務を遂行する上での責務を明らかにするために設けたものです。

一点目は、地方自治法に定められている公務員としての責務を改めて規定しました。

市政運営に携わるすべての人は、当然のことながら全体の奉仕者でなければならないと考えます。そこで、市議会議員や市長については、「市民の信託」にこたえたと規定し、市長の補助機関である職員については、「全体の奉仕者」と規定することで、改めて、基本に立ち返り、公正かつ誠実に職務を遂行するよう求めるものです。

二点目は、地方分権時代を迎え、協働のまちづくりを進めていく上で市の職員には新たな能力や資質が求められることを踏まえ、職務の遂行に必要な能力の開発及び自己啓発に努めなければならないことを規定しました。

5 市政運営

(1) 基本原則

- ① 市議会及び市長等は、自治の基本理念及び自治の基本原則にのっとり公正で透明性の高い市政運営を推進し、公共の福祉の増進に努めなければならない。
- ② 市議会及び市長等は、持続的に発展することが可能な地域社会の実現に向け、市内の資源を最大限に活用し、施策を戦略的に展開するとともに、その実施に当たっては、施策相互の連携を図り、最少の経費で最大の効果を上げるよう努めなければならない。

【説明】

この項目は、市政運営に当たって、市議会及び市長等が最大限に尊重しなければならない基本的事項を明らかにするために設けたものです。

まず、一点目は、市議会及び市長等が市政運営を行うに当たり、市民に公正な行政サービスが提供されるよう努めなければならないことを定めたものです。

「公共の福祉」とは、社会一般の利益を表す言葉であり、市議会及び市長等は特定個人のためではなく、市民全体の利益のために市政運営を行わなければなりません。

二点目は、市議会及び市長等は、持続的に発展できる地域社会の実現を目指すため、市内のあらゆる地域資源を最大限に活用するとともに、長期的な視点から戦略的に施策展開を図るものとし、実施に当たっては縦割り行政の弊害をなくし、最少の経費で最大の効果が上がるよう努めることを定めたものです。

(2) 総合計画

市長等は、自治の基本理念、自治の基本原則及び前条に定める市政運営の基本原則にのっとり市政運営の総合的な指針として総合的な計画を策定し、計画的な市政運営を行わなければならない。

【説明】

この項目は、市長等は、総合計画を市政運営の総合的な指針として計画的に市政運営を行っていかなければならないことを明らかにするために設けたものです。

総合計画の策定に当たっては、地方自治法の規定により、基本構想の部分について市議会の議決を経る必要があります。

なお、この基本構想に基づく基本計画及びその計画に基づく具体的事業についても、予算審議の中で市議会の審議を経ることから、実質的に議会議決を経るものととらえています。

(3) 財政運営

- ① 市議会及び市長は、中長期的な視点から、健全な財政運営を行わなければならない。
- ② 市長は、財政状況に関する情報を市民に分かりやすく、かつ、市民が理解することができるようにして公表しなければならない。

【説明】

少子化・高齢化社会の到来により、税収の減少と新たな行政需要の発生が想定される中、市の財政環境もこれまで以上に厳しくなることが予想されます。

そのような状況の中、市議会及び市長は、健全な財政運営を行うことが一層求められるとともに、市長は、財政運営の状況を市民に分かりやすく公表することで、市民の信託にこたえていかなければなりません。

この項目は、自立した市政運営の基礎となる健全な財政運営を確保するとともに、財政運営に係る透明性の向上を図るための基本的な事項について明らかにするために設けたものです。

一点目は、市議会及び市長が、市民の信託にこたえ、行政サービスを提供していくためには、中長期的な視点から、健全な財政運営を行わなければならないことを明らかにするものです。

財政運営の健全性については、様々な指標や見方があり、明確に定義することは困難と考えますが、少なくとも地方財政再建促進特別措置法でいう「財政再建団体」に転落するような財政運営は健全とはいえず、また、必要性の高い事業や行政サービスを提供できなくなること、本市の財政力に対して過大な後年度負担を残すということも健全とはいえませんものと考えます。

こうした状況に陥らないように、市長は、総合計画や中期財政計画などに基づく計画的な財政運営に努めるとともに、行政評価の結果を踏まえて、事業の検証・見直しを行い、効率的で効果的な事業の実施に努めなければならないと考えます。

また、同時に市議会も健全な財政運営が行われるよう、より一層その責務を果たすことが求められると考えます。

二点目は、市長は、市を代表して財政運営に関する情報を市民に公表し、説明責任を果たさなければならないことを明らかにするものです。

市長が自らの財政運営に関する説明責任を果たすためには、バランスシート等の財務諸表を分かりやすく作成し、公表することで、できるだけ市民の理解を得るように努めることが必要であり、これにより財政運営の透明性が高まるとともに、市民の「知る権利」や、市民の信託にこたえていくこともできるものと考えます。

(4) 情報共有・説明責任

- ① 市議会及び市長等は、市政運営に関する情報を市民に積極的に提供するとともに、市民の意見の把握に努め、市民との情報の共有を図らなければならない。
- ② 市長等は、政策の立案、実施、評価及び見直しに至るまでの過程及び内容、目的並びに目標の達成状況等を市民に分かりやすく説明しなければならない。

【説明】

この項目は、市議会及び市長等と市民との相互の信頼感を醸成することにより、市民参画と協働を推進し、さらには、市の自己決定権の拡大に伴い、政策形成過程の透明性を高めるため、市の情報共有及び説明責任の基本的な取組姿勢を明らかにするために設けたものです。

一点目は、市民参画を促進していくために、市民の情報公開請求権の保障のみならず、市民が市政への関心や参画の意欲を高めることができるよう、様々な媒体を活用して市民に市政運営に関する情報を積極的に提供すること、また、そのためには市長等が市民の意向を積極的に把握し、市民と情報の共有を図らなければならないことを規定したものです。

ここでいう「情報公開」とは、「上越市情報公開条例」の規定に基づき、市民が行った情報公開請求に対して市議会及び市長等が情報を公開することであり、「情報提供」とは、市民の請求の有無にかかわらず、市議会及び市長等が市民に市政運営に関する情報を提供することを指すものです。

二点目は、「市民の権利」の項目で定めた市民の「市政運営に関する情報を知る権利」を保障するため、市長等が市民に対して、政策の立案、実施、評価及び見直しに至るまでの過程及び内容、目的及び目標の達成状況等について説明責任を負うことを規定しました。

(5) 情報公開

- ① 市議会及び市長等は、市政運営に関する市民の知る権利を保障することにより、市民参画をより一層推進するとともに、市政の公正な運営を確保するため、市議会及び市長等の保有する情報を、市民の求めに応じ、原則として公開しなければならない。
- ② 前項の市議会及び市長等の保有する情報の公開の手續等については、別に条例で定める。

【説明】

この項目は、公正で開かれた市政運営が実現されるよう、市政の情報公開の原則を明らかにするために設けたものです。

一点目は、「市民の権利」の項目で規定した、市民の「市政運営に関する情報を知る権利」を保障するために、市議会及び市長等の保有する情報は、市民の求めに応じて、原則公開しなければならないことを規定しました。

市が出資している法人が保有する情報については、市とは別組織の法人が保有する情報で

あることから、「上越市情報公開条例」に基づく情報公開の対象には含まれませんが、それらの法人に関する情報のうち、市が出資者として保有している情報は市の情報とみなし、「上越市情報公開条例」に基づく情報公開の対象となるものと解釈されています。

二点目は、市議会及び市長等の保有する情報の公開の手續等については、別に条例で定めることを規定したものであり、具体的には「上越市情報公開条例」のことを指しています。

(6) 個人情報保護

- ① 市議会及び市長等は、市民の基本的人権である個人の尊厳を確保するため、市議会及び市長等の保有する情報に含まれる個人情報を適切に保護するとともに、市民の自己に係る個人情報の開示請求等の権利を保障しなければならない。
- ② 前項の個人情報の適切な保護及び市民の自己に係る個人情報の開示請求等の手續等については、別に条例で定める。

【説明】

この項目は、市民が個人情報の取扱いに関し、権利利益を侵害されることのないように、個人情報保護に対する市の基本的姿勢を明らかにするために設けたものです。

一点目は、市議会及び市長等が保有する情報に含まれる個人情報がみだりに公にされることがないように、市議会及び市長等がそれらの個人情報を適切に保護すること、また、市民が自己に係る個人情報について市議会及び市長等に開示を求める権利を保障しなければならないことを規定したものです。

二点目は、一点目に規定する内容については、別に条例で定めることを規定したものであり、具体的には「上越市個人情報保護条例」のことを指しています。

(7) 審議会等

- ① 市議会及び市長等は、市の重要な計画、理念を定める条例等に関する審議会等の構成員（以下「委員等」という。）の選任に当たっては、公平性に配慮し、選任の手續について透明性を確保するよう努めなければならない。
- ② 市議会及び市長等は、男女共同参画の本旨にのっとり、委員等の選任に当たっては、委員等の男女の構成比に配慮しなければならない。
- ③ 市議会及び市長等は、市民から公募し、選任した人を委員等を含めるものとする。
- ④ 市議会及び市長等は、市民との情報共有を図るため、別に条例で定めるところにより、審議会等の会議の公開等を行うものとする。

【説明】

この項目は、法令や条例の定めにより設置しなければならない審議会や、この市民会議を含む各種委員会等の構成員となる委員の選任についての手續と審議会等の公開について明

らかにするために設けたものです。

一点目は、市政運営にかかわる重要な計画及び条例等を策定するために設置する審議会等の委員等の選任に当たっては、公正な市政運営に資するよう公平性に配慮し、透明性を有する手続とすることを求めるものです。

ここでいう公平性への配慮とは、多くの市民から多様な意見を聴くために、委員等の選任にあたり、幅広い分野・年齢層・居住地域等や、男女の構成比、同一人物の委員等の兼務状況などを考慮することをいいます。

また、市議会及び市長等は、委員等の選任基準や選任の経過等を明らかにするなど、手続の透明性を確保するよう努めなければなりません。

二点目は、審議会等の委員等の選任に関する本市の特徴的な取組として、男女の構成比への配慮を明記したものです。

三点目は、市民参画の観点から、こうした審議会等の委員の選任に当たっては、原則として市民公募を行うことを規定しました。市議会及び市長等は、市民公募を行うに当たっては、各審議会等の設置目的、それぞれの審議会等における公募委員の役割を踏まえ、委員の数などの公募の在り方を検討し、明らかにする必要があると考えます。

ただし、例えば医学に関し学識経験を有する委員のみで構成される「上越市大気汚染疾病者認定審査会」など、極めて高度な専門性を有する委員構成が必要な審議会等を除きます。

四点目は、市民との情報共有を図り、公正で透明性の高い市政運営を推進するために、審議会等の会議は、個人情報にかかわるものなどを除き、原則公開とすることを明らかにしたものです。

(8) パブリックコメント

- ① 市長等は、市の基本的な計画、理念を定める条例等を市議会に提案し、又は決定しようとするときは、当該計画、条例等の案を公表し、広く市民の意見を聴く手続をとらなければならない。
- ② 市長等は、前項の手続により提出された市民の意見を尊重し、意思決定を行うとともに、提出された意見に対する市長等の考え方を公表しなければならない。
- ③ 第1項の手続及び前項の規定による公表については、別に条例で定める。

【説明】

この項目は、市政運営に係る重要な事案の市議会への提案や決定に際して、市民との情報共有や市民参画の促進を図るための制度として、パブリックコメント（意見公募手続）の在り方を明らかにするために設けたものです。

一点目は、市政運営に係る重要な事案の市議会への提案や決定に際して、パブリックコメントを実施しなければならないことを規定したものです。

二点目は、前項で規定したパブリックコメントにより提出された意見について、市長等に意見の尊重や意見に対する考え方の公表を義務付けるものです。

三点目は、一点目と二点目で規定する手続等について、別に条例で定めることを規定するものです。現時点では、条例ではなく要綱で規定されていますが、別途条例で規定することを求めています。

なお、パブリックコメントの対象事案等については、その条例の中で規定することを想定していますが、対象とする案件の範囲は、制度の根幹にかかわるものとなることから、その選定の根拠について明確にする必要があると考えます。

(9) 苦情処理等

- ① 市議会及び市長等は、市政運営に関する苦情等があったときは、速やかにその内容及び原因を調査分析し、改善を要すると判断したものについては、再発防止等のための適切な措置を講じなければならない。
- ② 市長等は、市民主権の理念に基づき、公正な立場で、市政運営に関する苦情を適切かつ迅速に処理し、及び市政運営を監視することにより、市民の権利利益の擁護を図り、もって開かれた市政運営の一層の進展及び市政運営に対する信頼の確保に資するため、別に条例で定めるところにより、オンブズパーソンを設置する。

【説明】

この項目は、説明責任の対になるものとして、市民からの苦情等の申立てに対する応答責任とともに、オンブズパーソンの設置について明らかにするために設けたものです。

一点目は、市政運営に関する苦情等が市長等や市議会に寄せられた場合の対応を規定するものです。速やかに内容及び原因を調査分析すること、そして改善を要すると判断したものについて、再発防止等のための適切な処置を講じる義務を市議会及び市長等に課すものです。

二点目は、公正な立場で、市政運営に関する苦情を適切かつ迅速に処理するとともに、市政運営を監視する機関として、オンブズパーソンを設置することについて規定するものであり、具体的には「上越市オンブズパーソン条例」を指しています。

(10) 行政手続

- ① 市長等は、市民の権利利益の保護に資するため、市長等が行う許認可の申請等の手続について、その基本的な事項を定め、公正の確保及び透明性の向上を図らなければならない。
- ② 法に定めるもののほか、前項の基本的な事項については、別に条例で定める。

【説明】

この項目は、市政運営の公正の確保と透明性の向上を図り、市民の権利・利益を保護するため、市長等が行う処分、行政指導等の手続の基本的な事項について明らかにするために設けたものです。

一点目の文中の「市長等が行う許認可申請等の手続」とは、営業許可などの許認可行為、営業許可の取消しなどの不利益処分、行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為全般のいわゆる「処分」や、行政指導や届出等の手続を意味しています。

こうした「処分」の標準的な審査期間や処理基準を定めるとともに、「処分」を拒否する場合の理由の明示や、不利益処分に対する聴聞・弁明の機会などを市長等に義務付けることによって、「処分」についての公正さの確保と透明性の向上を図り、市民の権利利益を保護しようとするものです。

二点目は、「市長等が行う許認可申請等の手続」については、行政手続法等に定めのあるものを除き、上越市の統一的なルールを条例で規定することを明らかにするものであり、具体的には「上越市行政手続条例」を指しています。

(11) 評価

- ① 市長等は、効果的かつ効率的な市政運営を図るため、行政評価を行い、その結果を施策の改善及び見直しに速やかに反映させるよう努めるとともに、当該評価の結果並びに改善及び見直しの内容を分かりやすく市民に公表しなければならない。
- ② 市長等は、前項の行政評価について、市民が参加することができる評価の手法及び第三者による評価の手法を取り入れるよう努めなければならない。

【説明】

この項目は、効果的で効率的な市政運営を図るため、事業等の評価を行い、その結果を公表することや、第三者評価等を導入することについて明らかにするために設けたものです。

効果的で効率的な市政運営を図るためには、計画・実行・評価・改善（PDCA）という流れで事業を行い、これを繰り返していく必要があります。ここでは、市長等が「行政評価」を実施し、結果を公表するだけでなく、市民や第三者もこの過程に参加することのできる仕組みを設けていくことを、努力義務として課しています。

一点目は、市長等が行政評価を実施し、諸施策の改善や見直しに反映させ、その結果を市民に公表することで、説明責任を果たし、市政運営の透明性を高めていかなければならないことを明らかにするものです。

現在、本市の行政評価は、事務事業の成果や上位計画である総合計画への貢献度合いのほか、その事務事業を実施すべき本質的な主体、緊急性の有無、より効率的・効果的に事業を実施できる主体の有無、受益者負担の必要性などを、総合的・網羅的な視点で評価し、今後の事務事業の方向性を判断する方式を採用し、この結果を市のホームページ等で公表しています。

二点目は、市長等が自ら行政評価を行うのみでなく、市民参加や第三者による別の視点からの行政評価の実施についても、一定の手法として取り入れていくよう努めることを明らかにするものです。

この項目の検討過程では、市民参加による行政評価は、啓発事業の効果などの抽象的な効

果、協働事業の効果などを評価する場合には、非常に適した面を持っていることから、第三者評価よりも優先的に取り入れていくことが必要という意見もありました。

ただし、市民参加による行政評価については、専門性と中立性等に課題があり、第三者評価には、費用対効果といった面に課題があります。今後、実現に向けては、こうした点を踏まえた検討が必要と考えます。

(12) 外部監査

- ① 市民、市議会及び市長は、適正で、効果的かつ効率的な市政運営を確保するため、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。
- ② 前項の外部機関による監査の実施に関する手続については、別に条例で定める。

【説明】

この項目は、主権者である市民が納税に応じたサービスの提供を受けているかどうかを確認するための手立ての一つとして、外部監査制度について規定するために設けたものです。

一点目は、市民、市議会及び市長は、市の内部の監査委員による通常の監査に加えて、専門性が要求される案件について、外部の専門家の視点を入れる外部監査の実施を求めることができることを定めています。

二点目は、外部監査の実施に関する手続については、別に条例で定めることを規定したものです。

なお、本市では、地方自治法で規定している外部監査制度のうち、「個別監査」の制度が既に「上越市個別外部監査契約に基づく監査に関する条例」により設けられており、外部監査が市政運営の基本的な仕組みの一つとして、明確に位置付けられています。

(13) 政策法務

市議会及び市長等は、自主的かつ自立的な市政運営を行うため、条例、規則等を制定する権限を十分に活用するとともに、法令の自主的な解釈及び運用に努めなければならない。

【説明】

この項目は、自主・自立の市政運営の確立に向け、政策法務に積極的に取り組むことを明らかにするために設けたものです。

地方自治体で実施する事務のほとんどは、法令に根拠を置いています。分権改革以前は、国の通達等に従い法令を解釈するのが一般的でした。しかしながら、平成12年に地方分権一括法が施行され、国と地方自治体の関係が、「上下・主従」の関係から、「対等・協力」の関係に見直されたことに伴い、地方自治体による法令の自主解釈権が認められるとともに、条例制定権が拡充されました。

このような状況を踏まえ、ここでは、市議会及び市長等がこうした権限を十分に活用しながら、条例の制定、法令の解釈に努めること（政策法務）を明らかにしています。

（１４）法令遵守

市議会及び市長等は、法令の遵守及び倫理の保持のための体制整備を図り、常に適法かつ公正な市政運営に努めなければならない。

【説明】

この項目は、市民の信頼と公正さの確保の仕組みとして、市議会及び市長等の法令遵守（コンプライアンス）義務を明らかにするために設けたものです。

首長や議員、職員だけでなく、組織全体がかかわる汚職や不祥事等が、社会問題となっています。こうした事態が本市において発生した場合、市民の利益を損ない、市政への信頼を著しく失墜させることとなります。

適法かつ公正な市政運営を行うためには、市議会議員や市長をはじめ、実務を担う職員一人ひとりが、法令を正しく理解するとともに、これを遵守し、倫理を保持していくことが求められます。

ここでは、市議会及び市長等は、職員への研修制度を設けるなど体制整備を図り、市民の信頼にこたえていかなければならないことを明らかにしています。

（１５）公益通報

市長等は、適法な市政運営を確保するため、市政運営に係る違法な行為について、市の職員等から行われる通報を受ける体制を整備するとともに、通報者が当該通報を行うことにより不利益を受けないよう適切な措置を講じなければならない。

【説明】

この項目は、法令遵守（コンプライアンス）の確保と、公益のため通報を行った者が不当な取扱いを受けず、保護されるための体制整備の必要性を明らかにするために設けたものです。

近年、企業等の不祥事が、内部告発により、明らかになるケースが増加しています。消費者や公益を擁護するために行われた従業員等の行動に対して、解雇等の不利益な処分がなされるのは、不当であり、これを防止する目的で、公益通報者保護法が平成 18 年 4 月に施行されました。

市においても、万が一不祥事が生じている事実がある場合は、これを速やかに明らかにし、市民への不利益や市政への信頼の失墜を最低限で、食い止める必要があります。そのためには、公益通報を行う市の職員等（市の職員及び市の業務の契約先の従業員等）が通報を行ったことにより、不利益を受けることがあってはなりません。

ここでは、通報者となった市の職員等を保護するために必要な措置を講じるとともに、公益通報の制度を設けることにより、不祥事の発生や隠蔽への抑止力としていくことを明らかにしています。

(16) 危機管理

- ① 市長等は、安全で安心な市民生活を確保するため、常に不測の事態に備え、市民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある事態（以下「災害等」という）に的確に対応するための体制を整備しなければならない。
- ② 市長等は、災害等の発生時には、市民及び関係機関等と連携し、速やかな状況把握に努め、及び対策を講じなければならない。
- ③ 市民は、災害等の発生時に自らの安全確保を図るとともに、自らが果たすべき役割を認識し、相互に協力して災害等に対処しなければならない。

【説明】

この項目は、安全で安心な市民生活を確保するための市長等の責務と、災害等の発生時における市長等と市民の役割を明らかにするために設けたものです。

市長等は、常に災害・テロ等の不測の事態に備え、体制を整えておく必要があるとともに、不測の事態が発生した場合は、速やかに情報収集を行い、被害状況等に応じて必要な作業や支援等を行う必要があります。さらに、市長等、関係機関、市民がそれぞれの役割を認識し、互いに連携する必要があるものと考え、これらの点を定めました。

一点目は、市長等は、災害やテロといった不測の事態に備え、日ごろから、「上越市地域防災計画」（現在策定中）、「上越市国民保護計画」等の計画の策定や「ハザードマップ」等の作成を行い、必要な体制を整備しなければならないことを明らかにするものです。

二点目は、市長等は、災害等が発生した際は、速やかに情報収集を行い、被害状況や被害拡大の予測を行うとともに、ライフラインの確保、避難誘導や炊き出し等、必要な作業や支援を実施しなければなりません。市の職員だけでは対応が困難な場合もあることから、NPO、ボランティア等の市民や自衛隊、警察など関係機関との連携を図っていくことを明らかにするものです。

三点目は、災害等の非常時においては、市民一人ひとりが、大切な役割を担う必要があることを明らかにするものです。

なお、日ごろから市民一人ひとりが「自助・共助」といった意識を持ち、実践していくことが必要と考えていますが、特に災害等の発生時においては、このような意識や行動が重要になるため、市長等の役割と並列に市民の役割を規定することとしました。

6 都市内分権

(1) 地域自治区

- ① 市長等は、市民が身近な地域の課題を主体的にとらえ、自ら考え、その解決に向けた地域の意見を決定し、これを市政運営に反映するための仕組みを整え、都市内分権を推進するものとする。
- ② 市は、前項の仕組みとして、市民にとって身近な地域を区域とする地域自治区を設置する。
- ③ 市長は、地域自治区に地域協議会及び事務所を置く。
- ④ 市長は、地域協議会の構成員の選任を、公明で、かつ、地域自治区の区域に住所を有する市民の多様な意見が適切に反映されるものとするため、市民による投票を主体とした選任手続を採用するものとする。
- ⑤ 前3項に定めるもののほか、地域自治区の設置に関し必要な事項及び地域協議会の構成員の選任の手続等については、別に条例で定める。

【説明】

この項目は、都市内分権の推進と、そのための仕組みである地域自治区について明らかにするために設けたものです。

平成12年4月の地方分権一括法の施行以来、「地方のことは地方で」という分権改革の進展によって、地方自治体自らが決定できる範囲（権限）は拡大されました。

これに伴い、従来、国や県の指導・通達によって取り組んできた政策・施策を、市の意思や責任に基づき、実行していくことが求められるようになりました。

そのような中、国・地方の財政状況の悪化や、分権の受け皿としての行政基盤の強化等を目的に全国各地で「平成の大合併」が進展し、上越地域の14市町村も、平成17年1月1日、合併により、人口21万人、面積973km²の新しい上越市となりました。

また、市では、身近な基礎自治体で市民サービスを完結できる仕組みづくりを一層進めるため、平成19年4月から特例市へ移行しましたが、この制度も分権改革の流れの中で創設された制度です。

このように国や県から市への、いわゆる官から官への分権は進んできました。しかしながら、より市民に近いところに政策の決定の場を移すという分権改革の目的を実現するには、次の段階として、市民の意思と責任に基づいて市政運営が行われる住民自治の充実が重要となってきます。

また、その手立てとして、一定の地域において、そこに住む市民が、身近な地域の共通課題や、将来の地域づくりの在り方を議論し、その方向性を決定していくという都市内分権の必要性も高まってきています。

もとより、都市内分権とは、「できるだけ住民に近いところで解決されるべき」という地方分権の考え方を都市の内部に当てはめた考え方であり、市民が、それぞれ身近な地域の課題を主体的に解決することのできる仕組みにほかなりません。

このような状況を踏まえ、この項目では、以下の点について規定しました。

一点目は、市は、市民が身近な地域の課題を主体的に解決し、特徴的・個性的な地域づくりに取り組むことができるように、仕組みや制度等の環境を整備し、都市内分権を推進することを明らかにするものです。

このような環境を整備することにより、地域の課題の解決方法を地域の中で決定し、市長等に意見として伝えることが、制度として保障されることとなります。市長等は、この地域の決定を尊重し、例えば、市と地域の住民との協働により解決を図るといった対応を検討することとなります。

二点目は、都市内分権の推進に向け、地域に暮らす市民が課題を共有し、解決するために相互に取り組むことができる身近な地域を区域として地域自治区を設置することを定めたものです。

なお、本市では、平成17年1月の合併の際に、旧13町村を単位に設置期間を5年間とする地域自治区が設置されています。現在、合併前の上越市の区域にも地域自治区を設置し、全市的・恒久的な制度にするための取組が進められています。

三点目は、市長は、地域自治区の住民の代表者が地域の課題や市長の諮問等について話し合う場である地域協議会と市長から事務分掌を受けて、各種事務を行う事務所を設置することを定めたものです。

四点目は、地域協議会の委員の選任手続について、「準公選制」を採用することを定めたものです。

地域協議会は、法的には市長等の附属機関に位置付けられ、その委員は最終的に市長が選任することになりますが、本市では委員の選任手続に「準公選制」を採用しています。この「準公選制」とは、委員の公募を行った結果、定員を超えた場合は、公職選挙法に準じた選任投票を実施し、この結果を尊重して市長が最終的に委員を選任する方法を意味します。

この項目の検討過程では、委員の選任手続については、女性の参画を推進するために、男性委員と女性委員が同数になるように男女別の定数を設けるなどの措置が必要であるという意見もありました。

五点目は、地域自治区の設置及び地域協議会の委員の選任手続等の詳細については、新たに制定される予定の地域自治区の設置条例と、既存の「上越市地域協議会委員の選任に関する条例」に規定することとしたものです。

7 市民参画・協働等

(1) 市民参画

- ① 市議会及び市長等は、市民参画を推進するため、市民参画の機会を保障しなければならない。
- ② 市議会及び市長等は、市民参画に関する制度を整備し、市民が市民参画に関する権利を容易に行使することができるようにしなければならない。
- ③ 市議会及び市長等は、市民参画の制度の周知を図り、市民参画に関する市民の意識を高めるよう努めなければならない。

【説明】

この項目は、自治の基本原則の一つである「市民参画の原則」について、その在り方を明らかにするために設けたものです。

この条例では、市民参画を「市民が自発的かつ主体的に市の政策の立案、実施評価及び見直しの各段階における意思形成にかかわること」と定義しています。

一点目として、市議会及び市長等は、市民参画の原則に基づき、これを推進するため、あらゆる市民に市民参画の機会を保障しなければならないことを定めています。

二点目として、市民一人ひとりの主体的な参画を促す必要があることから、市議会及び市長等は、市民参画しやすい制度を整備するとともに、市民が分かりやすく、利用しやすい制度とする責務を市議会及び市長等に課すことを定めています。

三点目は、市議会及び市長等は、市民参画に関する制度の内容や参加するための方法をできるだけ分かりやすく周知し、市民の意識を高めていくことを定めています。

なお、「定義」のところでも触れたように「参画」は「参加」を一歩進めたものにとらえています。「参加」には、様々な機会や方法が考えられ、例えば、市の主催するイベントやごみ拾いへの参加等もこれに当たり、市民が市政運営に参加することも重要なことだと考えます。

このような制度の整備や周知が図られた結果として、「参加」したことがない市民には「参加」を、「参加」はあるが「市民参画」はしたことがないという市民には「市民参画」をすることに、少しでも関心を抱くようになって欲しいと考えます。

(2) 協働

- ① 市民、市議会及び市長等は、公共的課題の解決に当たり、協働を推進するものとする。
- ② 市議会及び市長等は、市民との協働に当たっては、協働の考え方及び相互の役割分担をあらかじめ明らかにし、相互理解及び信頼関係の構築に努めなければならない。

【説明】

この条例では、「協働」を「市民、市議会及び市長等が相互の果たすべき責務を認識し、それぞれの立場及び特性を対等なものとして尊重する考えの下、公共的な目的を果たすため、協力して共に働くことをいう」と定義しています。

また、自治の基本原則において「協働を基本として公共的課題の解決に当たること」を協働の原則として規定しています。

その中で、この項目は、市民と市議会及び市長等がお互いをパートナーとして認め合い、協働による公共的課題の解決を推進していくことを明らかにするために設けたものです。

一点目は、市民と市議会及び市長等が協働により、公共的課題を解決することを明らかにするものです。協働のパートナーとしては、主に町内会、住民組織、NPOなどの市民活動団体が挙げられます。協働は、それぞれが単独で行うよりも、協力して取り組んだ方がより上手くいくと考えられる場合に、共通の課題と目的の下で連携して取り組むものであり、お互いの持ち味を尊重し、いかしていくことで、より大きな成果を生み出していくことが期待されます。

二点目は、市議会及び市長等は、市民の協働に対する正しい理解を得るとともに、協働をする事案ごとにあらかじめ相互の役割分担について話し合い、相互理解と信頼関係を築いた上での取組を繰り返す中で、協働を一層推進していくことを定めたものです。

「行政が市民を下請的に使う」という協働についての間違ったイメージを払拭し、対等のパートナーとしてお互いの持ち味を引き出していくためには、相互に正しい認識を共有し、事案ごとに異なるお互いの役割分担について事前に十分に話し合った上で、協働を行うことが必要となってきます。市民と市議会及び市長等がこうした取組を繰り返し行う中で、徐々に環境を整備し、市民提案型の協働の推進へとつながることを期待するものです。

(3) コミュニティ

- ① 市民は、コミュニティ（多様な人と人とのつながりを基礎として、共通の目的を持ち、地域に関わりながら活動をする市民の団体をいう。以下同じ。）への参加を通じて、共助の精神をはぐくみ、地域の課題の解決に向けて行動するよう努めるものとする。
- ② 市議会及び市長等は、自発的なコミュニティの形成及び自立的なコミュニティ活動を尊重するよう努めなければならない。

【説明】

この項目は、住民自治の基礎単位であるコミュニティの在り方と市民、市議会及び市長等とのかかわりについて明らかにするために設けたものです。

この条例では、「コミュニティ」を住民自治の基礎的な単位として、市民生活の上で重要な役割を担うものと位置付けています。

一点目は、最初に、この条例における「コミュニティ」の定義を明らかにし、次に、市民が住民自治の基礎的な単位である「コミュニティ」に積極的に参加し、地域の課題の解決のために互いに助け合い、支え合うように努めなければならないことを明らかにします。

「コミュニティ」についての画一的な定義はありませんが、この条例においては、「人」のつながりを出発点とし、多様な考え方や立場の「人」が共通の目的の下に集まり、地域に関わりながら活動する団体と広くとらえることとしました。

市民生活は、人と人とのつながり、助け合いの中で、営まれるものです。市民が、各種の「コミュニティ」に主体的に参加することを通じて、一人ひとりに自治・まちづくりの当事者としての意識が醸成され、自ら考え、責任ある行動をとることへとつながることを期待するものです。

二点目は、市議会及び市長等が、協働のまちづくりを推進していく上で、「コミュニティ」の形成とその活動を尊重しなければならないことを明らかにしたものです。

(4) 人材育成

市長等は、市民と協働し、自治及びコミュニティ活動の発展を支える人材を育成するための機会を提供するとともに、体系的な育成に努めなければならない。

【説明】

この項目は、協働、市民参画やコミュニティ活動の担い手となる人材の育成について明らかにするために設けたものです。

自治とコミュニティ活動の維持・発展のためには、これを担う人材の育成が必要不可欠となってきます。ここでいう「人材育成」とは、地域のまちづくりに関する講座への参加等の知識の習得に限らず、会議やイベント運営への参加等の実際の活動を通じて、実践的な経験を積むことも想定しています。

「人づくりは地域づくり」と言われるように、「人材育成」を市長等と市民とが協働して取り組むべき公共的課題ととらえることによって、相互に連携してあらゆる世代を対象として様々な機会を提供していくことが重要と考えます。

また、「人材育成」は、体系的に実施することで、より大きな成果が得られると考えられることから、市長等は、そのような役割を併せて担うことを、ここで明らかにしています。

(5) 多文化共生

- ① 市民、市議会及び市長等は、世界の人々と相互理解を深め、多様な文化が共生し、かつ、人々が平和に共存することができるまちづくりに取り組まなければならない。
- ② 市議会及び市長等は、市民が多様な文化及び価値観を互いに理解し、尊重することにより、あらゆる人が地域社会の一員として受け入れられる環境の整備に努めなければならない。

【説明】

「多文化共生」とは、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的違いを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」¹ですが、この項目は、その考え方に対する本市の取組姿勢を明らかにするために設けたものです。

一点目は、国籍や文化等の違いを超え、あらゆる人たちが、平和的に共存できるまちを目指すことを明らかにしたものです。

二点目は、文化や価値観の異なる人も、相互理解の下、地域社会の一員として迎え入れることができる環境整備の努力義務を定めたものです。

なお、先に掲げた「コミュニティ」は、多様性を認め合い、人と人がつながり合うことで維持されますが、その多様性の中には、文化や価値観の違いも当然に含まれるものと考えます。

¹ 「多文化共生の推進に関する研究会報告書」（2006年3月、総務省）による定義。

8 市民投票

(1) 市民投票

※項目間の関連性を分かりやすくするため、本項目は、条文形式で表記します。

- 1 市長は、市政運営に係る重要事項について、広く市民の意見を確認し、その意見に沿った決定をなすため、市民投票を実施することができる。
- 2 年齢満18歳以上の市民で別に条例で定める資格を有するもの（以下「請求権者」という。）は、市政運営に係る重要事項について、請求権者の総数の50分の1以上の者の連署をもって、その代表者から市長に対して市民投票の実施を請求することができる。
- 3 市長は、前項の規定による請求があったときは、直ちに請求の要旨を公表するとともに、20日以内に意見を付けて、これを市議会に付議しなければならない。
- 4 市議会議員は、市政運営に係る重要事項について、その定数の12分の1以上の者の賛成を得て、市民投票の実施の議案を市議会に提出することができる。
- 5 市議会に置かれた常任委員会は、その部門に属する市政運営に係る重要事項について、市民投票の実施の議案を市議会に提出することができる。
- 6 市長は、第2項の規定による請求及び前2項の規定により提出された議案について市議会の議決があったときは、速やかに市民投票を実施しなければならない。
- 7 市長は、第2項の規定による請求が請求権者の総数の4分の1以上の者の連署をもってなされたときは、第3項及び前項の規定にかかわらず、速やかに市民投票を実施しなければならない。
- 8 市民投票の投票資格者は、年齢満18歳以上の市民で別に条例で定める資格を有するものとする。
- 9 前各項に定めるもののほか、市民投票に関し必要な事項は、別に条例で定める。
- 10 市民、市議会及び市長等は、市民投票が実施されたときは、その結果を尊重しなければならない。

【説明】

この項目は、市民主権の視点から、市政運営に係る重要事項について市民の意思確認を行うことを目的として設置する市民投票制度について規定するために設けたものです。

本条例における市民投票制度の特徴は、次の四点となります。

特徴の一点目は、常設型の市民投票制度を保障していることです。

市民投票制度には、一般的に、課題が生じる都度に制度を設ける「個別設置型」と、あらかじめ制度を設けておく「常設型」の二種類がありますが、本条例では、課題が生じたときに迅速な対応が可能となる後者の制度を念頭においた規定としています。

なお、本条例への常設型の市民投票制度の導入は、主権者である市民の意思を直接確認するための制度を自治の仕組みの一つとして常備しておくことを目的としたものであり、制度の運用に当たっては、今後、対象案件の範囲や、請求権者・投票資格者の要件などについて、別途慎重な検討が必要になると考えられます。

二点目は、市民が市民投票の実施を請求する場合について、連署の数に応じて二つの制度を設けている点です。一つ目の制度では、連署の要件を地方自治法の直接請求制度に準じて請求権者の50分の1以上としており、市民投票を実施するためには、市議会の議決が必要になります。二つ目の制度では、連署の要件を請求権者の4分の1以上と厳しくする一方、市議会の議決を経ずに市民投票を実施することを市長に義務付けており、市民がより直接的に市民投票の実施を求めることが可能になっています。

なお、後者の制度の連署数については、市民投票の実施にふさわしい民意の高まりを確認できる数値の目安として設定しました。本条例では、第2項の規定による市民投票も用意していることから、市議会の議決を要件としない市民投票の実施に当たっては、より高い慎重性の確保が必要と考えています。

成立要件の数値は、市議会の解散や市長の解職請求の要件である3分の1以上の連署数までは必要ないと考えますが、本件は、それに次ぐ要件の厳格性が必要と考えることから、請求権者の4分の1以上の連署としました。

三点目は、市民投票の投票資格者を年齢満18歳以上の市民で別に条例で定める資格を有する人としている点です。これは、市民投票を通じた市政への参画が、より広い年代に拡大するだけでなく、若者の権利や責任の自覚にもつながり、将来を担う人材を育成する効果も期待されるためです。

なお、詳細な資格等は、別の条例で定めることとしていますが、これは本市への在住期間の要件や外国人に係る規定など、市民投票の実施に係る詳細な課題については、別途制定される条例の中で改めて議論を行うことが必要であると考えられるため、そのような途を開いておくものです。

四点目は、市民、市議会、市長の三者に対して、市民投票の結果について、一定の尊重義務を課していることです。

なお、市民投票の実施に係る諸課題への対応については、詳細な検討が必要であると考えられるため、それらについては別途定める条例にて規定することとしています。

9 国・県及び他の自治体等との関係

(1) 国、新潟県等との関係

市は、市民に最も身近な地方政府として、国、新潟県等とそれぞれ適切な役割分担の下、対等な関係を確立するものとする。

【説明】

この項目は、地方分権改革に伴い、国や新潟県とは「上下・主従」の関係ではなく、「対等・協力」の関係となったことを踏まえ、基礎自治体としての自立を目指すことを明らかにするために設けたものです。

自治には、「住民自治」と「団体自治」という二つの側面があります。このうち、「団体自治」とは、市町村などの団体が行う自治をいいますが、自主的かつ自立的な自治を推進するためには、「住民自治」だけでなく、こうした「団体自治」の確立も重要となってきます。

また、地方分権改革により地方公共団体が「地方政府」とも位置付けられる中で、とりわけ市町村は、住民に最も身近な基礎自治体として、自己決定・自己責任による自治体運営を行うことが一層重要となっています。

そこで、この項目では、本市が国・新潟県等と適切な役割分担を行い、「団体」としての「自治」を確立していくことを決めました。

(2) 他の自治体等との連携

市は、広域的な課題の解決を図るため、他の自治体等との連携及び協力を努めなければならない。

【説明】

この項目は、これからの自治体運営を行う上で、市単独で取り組むことが難しい課題を解決するためには、他の自治体等との連携・協力が必要となることから、それに努めることを明らかにするために設けたものです。

ここでは、災害発生時の対応や、新幹線整備に伴う並行在来線の問題など、市単独では、解決することが困難な課題に対して、他の自治体と連携、協力し解決を図っていくことを想定しています。

(3) 海外の自治体等との連携及び国際交流の推進

市は、非核平和の実現及び地球規模の諸課題の解決を図るため、海外の自治体等との連携、交流等を積極的に努めなければならない。

【説明】

この項目は、人類共通の願いである非核平和の実現と地球温暖化問題などの地球規模の諸課題の解決を図るために、海外の自治体等との連携、交流等に積極的に取り組んでいくことを明らかにするために設けたものです。

本条例では基本理念の一つに「非核平和への寄与」を掲げていますが、これは、世界唯一の被爆国の国民として、すべての国のあらゆる核兵器の廃絶と恒久平和の確立に強い思いを抱いており、平成7年12月15日には「非核平和友好都市宣言」を行ったことに由来するものです。

また、本市は、「地球環境都市宣言」を行う等、地球規模の諸課題の解決に向け、積極的に取り組んできました。

本市の自治を推進する中では、姉妹都市や国際交流の輪を広げ、世界の人々と友好のきずなを強めていくことによって、こうした思いや取組を伝えていくとともに、相手の良いところを吸収し、これをいかしていく中で、非核平和の実現や地球規模の諸課題の解決にも貢献していくことが必要と考えます。

10 最高規範性

(1) 最高規範性

- ① この条例は、市における自治についての最高規範であり、市民、市議会及び市長等は、この条例を遵守しなければならない。
- ② 市議会及び市長等は、他の条例、規則等の制定、改正及び廃止並びに法令等の解釈及び運用に当たっては、この条例の趣旨を尊重し、この条例との整合を図らなければならない。

【説明】

この項目は、本条例が、市の最高規範であり、他の条例の制定又は改廃や法令等の解釈・運用に当たって尊重されなければならないことを明らかにするために設けたものです。

一点目は、この条例が市における自治の最高規範であることを明らかにするとともに、自治の主体である市民、市議会及び市長等の三者は、この条例を遵守しなければならないことを定めたものです。

なお、法形式的には、本条例と他の条例との間に効力の優劣をつけることはできませんが、条例制定の目的と制定内容から、本条例は、最高規範性を内包しているものと考えています。

二点目は、本条例は、実質的には他の条例を規律する上位条例としてとらえることが可能であることから、本市における他の条例の制定又は改廃や法令等の解釈・運用に当たっては、この条例の趣旨を尊重し、また、関係法令についても、許容される範囲で、本条例の理念に基づき積極的な解釈・運用を行わなければならないことを定めたものです。

1 1 改正等

(1) 条例の見直し

- ① 市長は、5年ごとに、この条例の内容を経済社会情勢の変化に照らして、定期的な見直しを行わなければならない。
- ② 市長は、前項の見直しのほか、必要に応じてこの条例の見直しを行うことができる。
- ③ 市長は、前2項の見直しに当たっては、市民の意見を聴くために必要な措置を講じなければならない。
- ④ 市長は、第1項及び第2項の見直しを行ったときは、その結果を公表しなければならない。

【説明】

この項目は、この条例を時代に合ったものとし、自治の在り方をより進んだものとしていくための見直しの必要性と方法を明らかにするために設けたものです。

本条例は、現在の我々が考える自治の在り方を規定したものであり、その内容には普遍性があるものと考えていますが、将来的に社会経済情勢が変化した場合は、自治の在り方もそれに対応していくことが必要と考えることから、この規定を設けています。

本条例の見直しを行う責務は、市長が有しており、見直しの方法は5年ごとの条例全体を対象とした定期的な見直しを基本としつつ、必要に応じた見直しも可能にしています。

また、この規定は、市民及び市議会が独自に見直しを行うことを妨げるものではなく、見直しの結果、改正の必要性が生じた場合は、それぞれ改正手続を進めることができます。

一点目は、市の長期的な計画に準じて5年に一度、定期的な見直しを行うことを定めており、条例の施行日から5年ごとに見直しの結果を市民に公表することを意味しています。

二点目は、市長が経済社会情勢の変化や市民、市議会からの求めに応じてその必要性を判断して行うことができることを定めています。

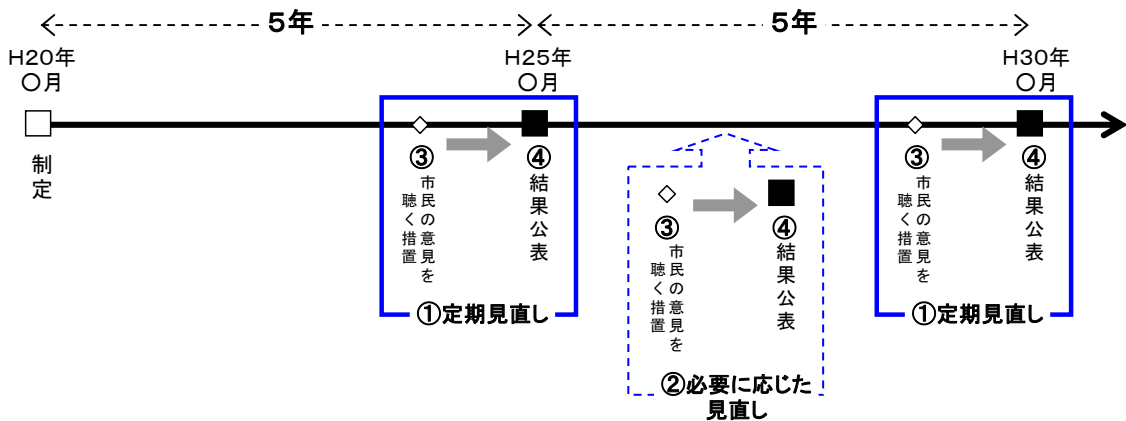
三点目は、市長は、いずれの見直しの実施に当たっても市民の意見を聴くために必要な措置を講じる責務を有することを定めています。

その具体的な方法は、市長にゆだねることになりますが、この条例の趣旨やこれまでの策定経過を踏まえると、この市民会議のように市民が参画できる諮問機関によることがふさわしいと考えられます。

なお、見直しの際の検討内容は、市長からの諮問事項と、諮問機関が独自に設定する事項の双方を含めることが必要と考えられます。

四点目は、市長は、以上の見直しを行ったときは、いずれの場合もその結果を公表しなければならないことを定めています。

【見直しの期間の考え方】



※上記図は平成20年〇月に制定された場合のスケジュール

(2) 改正手続

市長は、この条例の改正を提案しようとする場合（地方自治法第74条の規定に基づく付議である場合を除く。）は、この条例の趣旨を踏まえ、あらかじめ広く市民の意見を聴くために必要な措置を講じなければならない。

【説明】

この項目は、最高規範の改正にふさわしい慎重性を確保する観点と、改正の発議に至るまでの過程が市民参画の下で行われることを重視する観点から、市長が発議を行う場合の手続を規定したものです。

本条例の改正を発議する主体としては、市民、市議会（議員及び常任委員会）、市長の三者を想定しており、その基本的な手続は、地方自治法で規定する通常の条例改正の手続によることとなりますが、この条例においても、市民、市議会、市長の三者のそれぞれの権利の中で、条例の制定又は改廃が行えることを明らかにしています。

そのような中で、この項目では、市長が改正の発議を行う場合は、あらかじめ広く市民の意見を聴くために必要な措置を講じることを求めており、市長は、この条例の趣旨を踏まえた上で、自らの責任の下、案件に応じて必要な措置を選択し、講じなければならないことを定めています。

その具体的な方法としては、一般的には、この市民会議のような諮問機関によることを想定していますが、本条例では、常設型の市民投票制度も備えていることから、市民、市議会（議員及び常任委員会）、市長の三者のいずれかが発議者となることにより条例改正に関する市民投票の実施も可能となっています。

なお、法令改正などに伴い軽微な改正の必要が生じた場合については、この規定の範囲内で、執行機関である市長がその権限と責任の下でふさわしい措置を選択することもあり得るものと考えます。

II 參考資料

1 みんなで創る自治基本条例市民会議委員名簿（平成19年11月18日現在）

市民委員

(敬称略、50音順)

番号	氏名	住所地区	性別	班
1	飯塚 むつこ	新道地区	女	1
2	池田 伸吾	直江津地区	男	6
3	石井 陽子	名立区	女	2
4	石塚 賢	三和区	男	5
5	石塚 隆雄	大島区	男	5
6	石橋 馨	高田地区	男	2
7	稲垣 健一	三和区	男	6
8	今井 不二子	直江津地区	女	3
9	岩井 栄子	吉川区	女	2
10	太田 修二	牧区	男	1
11	小田 武彦	頸城区	男	3
12	岸本 八千子	中郷区	女	5
13	君波 豊	大潟区	男	2
14	栗田 英明	高田地区	男	4
15	小林 久美子	板倉区	女	2
16	坂井 龍輔	頸城区	男	4
17	佐藤 恵子	柿崎区	女	4
18	佐藤 忠治	大潟区	男	1
19	高橋 洋一	吉川区	男	3
20	滝澤 正芳	柿崎区	男	3
21	武田 昌子	大島区	女	6
22	田中 幹夫	板倉区	男	1
23	田中 美和子	清里区	女	3
24	種岡 淳一	高田地区	男	5
25	田村 安男	谷浜地区	男	2
26	塚田 正	名立区	男	1
27	中嶋 巖	吉川区	男	4
28	橋本 博太	頸城区	男	5
29	長谷川 敦子	蒲川原区	女	4
30	平野 通子	安塚区	女	1
31	細井 徳治	頸城区	男	6
32	増田 和昭	直江津地区	男	1
33	松川 太賀雄	高田地区	男	3
34	満田 恵美子	柿崎区	女	5
35	宮下 敏雄	中郷区	男	6
36	宮本 富男	牧区	男	3
37	柳沢 良治	蒲川原区	男	2
38	矢野 宏明	安塚区	男	5
39	山本 信義	高田地区	男	6
40	横倉 進	有田地区	男	4
41	横山 郁代	大潟区	女	6
42	横山 文男	清里区	男	4
43	吉村 壱子	頸城区	女	1

は代表者（各班2人、計12人）

職員委員

(50音順)

番号	氏名	所属	性別	班
44	秋山 友江	秘書課 秘書係長	女	2
45	池嶋 幸子	観光振興課 副課長	女	1
46	高山 江	広報対話課 主事	男	3
47	市村 雅子	文化振興課 課長	女	4
48	大出 聡子	教育委員会高田図書館 主任	女	3
49	風巻 雅人	吉川区総合事務所 主任	男	1
50	加藤 英樹	中郷区総合事務所 主任	男	2
51	五井野 宏美	蒲川原区総合事務所 主任	男	5
52	小酒井 伸一	子育て支援課 主事	男	3
53	小嶋 栄子	健康づくり推進課 予防医療係長	女	5
54	笹川 正智	総務課法務室 室長	男	5
55	沢田 繁	教育委員会名立区分室 主任	男	4
56	白石 直子	人事課 主事	女	3
57	新保 大志	環境企画課 主任	男	3
58	富田 真由美	総務課法務室 主事	女	6
59	内藤 香織	道路建設課 主任	女	5
60	長澤 政英	板倉区総合事務所 主任	男	6
61	藤田 幸子	生活環境課 主事	女	2
62	丸山 隆	清里区総合事務所 主事	男	1
63	水澤 弘光	用地管財課 主任	男	2
64	壘 正孝	用地管財課 主任	男	6
65	山本 有恒	三和区総合事務所 班長	男	4
66	吉川 和美	健康づくり推進課 主任	女	6
67	吉越 梓	農政企画課 主事	女	1
68	吉沢 真理	ガス水道局お客様サービス課 主事	女	4
69	米川 美樹	牧区総合事務所 主任	女	5
70	鷲津 史也	安塚区総合事務所 主任	男	2
71	渡辺 由美子	教育委員会生涯学習推進課 副課長	女	6

	男	女	計
市民委員	29	14	43
職員委員	14	14	28
計	43	28	71

※ 発足当初72名

※ 職員の退職により、職員委員1名減

2 みんなで創る自治基本条例市民会議設置要綱

(設置)

第1条 (仮称)上越市自治基本条例(以下「自治基本条例」という。)の素案の策定に当たり、広く市民の意見を反映させるため、みんなで創る自治基本条例市民会議(以下「市民会議」という。)を設置する。

(所掌事項)

第2条 市民会議の所掌事項は、自治基本条例の素案の策定に関することとする。

(組織)

第3条 市民会議は、次に掲げる者のうちから市長が委嘱する委員をもって組織する。

(1) 公募に応じた市民

(2) 旧安塚町、旧浦川原村、旧大島村、旧牧村、旧柿崎町、旧大潟町、旧頸城村、旧吉川町、旧中郷村、旧板倉町、旧清里村、旧三和村及び旧名立町の長が推薦した市民

(3) 市の職員

(委員の任期)

第4条 市民会議の委員の任期は、委嘱の日から自治基本条例の素案の策定の日までとする。

(委員の報酬等)

第5条 委員は、無報酬とする。

2 委員の費用弁償の額は、市長が別に定める。

(関係者の出席等)

第6条 市民会議は、調査又は審議に必要があると認めるときは、関係者の出席を求めて意見若しくは説明を聴き、又は関係者に対して必要な資料の提出を求めることができる。

(庶務)

第7条 市民会議の庶務は、企画政策課において処理する。

(その他)

第8条 この要綱に定めるもののほか、市民会議の運営に関し必要な事項は、市民会議が定める。

附 則

この要綱は、平成16年7月21日から実施する。

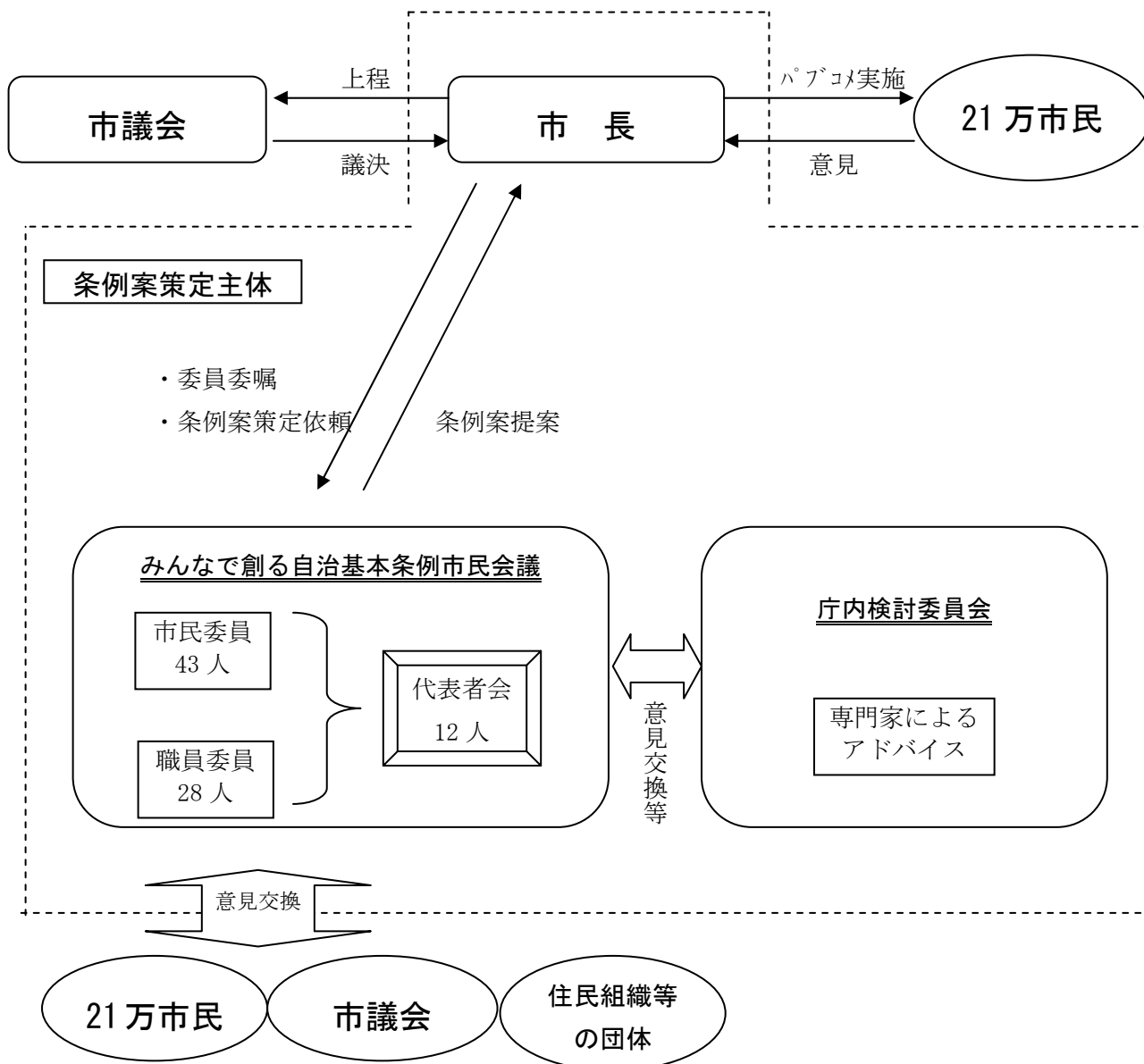
附 則

この要綱は、平成17年1月7日から実施する。

附 則

この要綱は、平成17年4月1日から実施する。

3 みんなで創る自治基本条例市民会議における検討体制



委員数は、平成19年11月18日現在

4 みんなで創る自治基本条例市民会議の検討経過

■全体会

回	開催日	検討項目
1～5	H17. 1. 21 ～ H17. 4. 26	○学習会 ○基本検討項目の決定 ①まちづくりを進めていくうえで大切にすること ②まちづくりの主体（担い手） ③まちづくりの主体（担い手）の役割と責務 ④まちづくりを進めていくうえでルール化すべきこと
6～8	H17. 5. 26 ～ H17. 7. 12	基本検討項目①について
9～10	H17. 8. 9 ～ H17. 9. 6	基本検討項目②について
11～13	H17. 9. 30 ～ H17. 11. 11	基本検討項目③について
14～15	H17. 12. 1 ～ H17. 12. 22	基本検討項目④について
16	H18. 1. 24	基本検討項目①～④の検討内容の確認
17～23	H18. 2. 16 ～ H18. 6. 20	○素案へ向けての整理 ・主語及び意味合いの強さの整理 ・素案の大項目を17項目と設定 「市民参加・参画」「住民投票制度」「情報」「市民の権利、役割」「コミュニティ」「市の責務」「市議会の責務」「協働」「評価」「男女共同参画」「財政」「安全・安心」「自治基本条例の最高規範性、改正手続」「人材」「交流」「平等」「都市内分権」 ・項目ごとに市民会議の思いを整理 ・素案（案）の策定
市民 フォーラム	H18. 7. 29（大潟区総合事務所） H18. 7. 31（市民プラザ）	素案（案）について、17の大項目ごとにポスターセッション
24	H18. 8. 10	○制定体制の変更 ・12人の代表者による代表者会を市民会議内に設置し、引き続き検討を行う

■代表者会

回	開催日	検討項目
1～4	H18. 9. 8 ～ H18. 12. 7	○「前文」、「目的」について ○全体構成について
5～6	H18. 12. 27 ～ H19. 1. 18	○市議会自治基本問題調査特別委員会との意見交換会に向けての整理 ・「前文、目的」 ・「住民投票制度」 ・「市議会の責務」 ・「自治基本条例の最高規範性、改正手続」
市議会自治基本問題調査特別委員会との意見交換会（1回目） H19. 1. 29		○意見交換 ・「前文、目的」 ・「住民投票制度」
7	H19. 2. 15	○第1回意見交換会を踏まえた整理 ○第2回意見交換会に向けての整理
市議会自治基本問題調査特別委員会との意見交換会（2回目） H19. 2. 27		○意見交換 ・「市議会の責務」 ・「自治基本条例の最高規範性、改正手続」

8	H19. 3. 8	○第2回意見交換会を踏まえた整理 ○制定体制の再変更
9	H19. 3. 22	○学習会 ・都市内分権について
10	H19. 4. 19	○今後の検討の進め方について ○条例案へ向けての整理 ・条例の構成案と検討項目について ・個別項目の検討
11	H19. 5. 15	○条例案へ向けての整理 ・条例の構成案と検討項目について ・個別項目の検討
12	H19. 5. 28	○条例案へ向けての整理 ・個別項目の検討
13	H19. 6. 7	○条例案へ向けての整理 ・個別項目の検討
14	H19. 6. 28	○条例案へ向けての整理 ・個別項目の検討 ○今後のスケジュールについて
15	H19. 7. 9	○条例案へ向けての整理 ・個別項目の検討
16	H19. 7. 30	○条例案へ向けての整理 ・個別項目の検討
17	H19. 8. 6	○条例案へ向けての整理 ・個別項目の検討
18	H19. 8. 21	○条例案へ向けての整理 ・個別項目の検討
19	H19. 8. 24	○提言書（素案）の検討 ○全体会の進め方の検討
20	H19. 10. 11	○提言書（案）へ向けての整理 ・全体会未決定事項の検討・整理
21	H19. 10. 25	○提言書（案）へ向けての整理 ・全体会未決定事項の検討・整理
22	H19. 10. 31	○提言書（案）へ向けての整理 ・市議会自治基本問題調査特別委員会からの意見書についての検討・整理
23	H19. 11. 5	○提言書（案）へ向けての整理 ・市議会自治基本問題調査特別委員会からの意見書についての検討・整理
24	H19. 11. 9	○提言書（案）の検討 ○全体会の進め方の検討

■全体会

回	開催日	検討項目
25	H19. 8. 28	○提言書（素案）の報告、検討
26	H19. 9. 11	○提言書（素案）の検討・意見交換
27	H19. 11. 13	○提言書（案）の報告、検討
28	H19. 11. 18	○市長への提言書の提出