

会 議 録

1 会議名

第1回上越市自治基本条例見直し検討委員会

2 議題（公開・非公開の別）

- (1) 委嘱状の交付（公開）
- (2) 座長・副座長の選出（公開）
- (3) 検証の進め方について（公開）
- (4) 条例の検証（公開）
- (5) その他（公開）

3 開催日時

平成29年11月29日（水）午後2時から午後4時まで

4 開催場所

上越文化会館 大会議室

5 傍聴人の数

なし

6 非公開の理由

—

7 出席した者（傍聴人を除く。）氏名（敬称略）

- ・委員：大堀みき、岡田龍一、笹川幹男、笹川玲子、馬場健、保坂裕子、矢澤正隆、
吉田昌幸
- ・事務局：笠原自治・市民環境部長、佐藤自治・地域振興課長、
松縄自治・地域振興課副課長、石黒係長ほか

8 発言の内容（要旨）

【松縄副課長】

- ・開会を宣言
- ・資料について確認

続いて、委員へ委嘱状の交付を行う。

【笠原部長】

- ・代表者へ委嘱状を交付

【松縄副課長】

- ・熊木委員及び新保委員は本日欠席であることを報告
続いて、自治・市民環境部長に挨拶を求める。

【笠原自治・市民環境部長】

- ・挨拶

【松縄副課長】

続いて、委員の紹介に移る。本日、初めての顔合わせとなるため、各委員に自己紹介をお願いする。

【各委員】

- ・自己紹介

【松縄副課長】

続いて、事務局の職員を紹介する。

- ・各職員の紹介

次に、座長・副座長の選出に移る。上越市自治基本条例見直し検討委員会設置要綱第5条により、本来、座長・副座長は委員の互選により選出することになっているが、各委員が初対面であることから事務局の腹案を示すことを各委員へ諮り、了承を得る。

事務局の腹案としては、条例の見直しは専門的な分野であり、議事を分かりやすく進めていただきたいという思いがあることから、座長は行政学や地方自治全般を専門分野としている新潟大学法学部長の馬場健委員、また、副座長は経済を専門分野としている上越教育大学准教授の吉田昌幸委員をお願いしてはいかがかと考えている。ご賛同いただける方は拍手をいただきたい。

— 一同拍手 —

ご賛同をいただけたので、座長を馬場委員、副座長を吉田委員をお願いする。

座長、副座長に挨拶を求める。

【馬場座長】

- ・挨拶

【吉田副座長】

- ・挨拶

【松縄副課長】

それでは、設置要綱第6条第1項の規定に基づき、これより会の進行を馬場座長をお願いする。

【馬場座長】

次第6「(1) 検証の進め方について」、事務局に説明を求める。

【石黒係長】

最初に検証の進め方であるが、資料No.3 自治基本条例に係る検証報告書(素案)を確認いただきたい。

まず、資料1 ページ目の見直しの目的について説明する。自治基本条例第44条第1項では、「市長は、5年ごとに、この条例の内容を社会経済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」と定めている。この度の見直しは、この規定に基づいて進めるものとなっている。また、この見直しについては、趣旨にあるとおり、「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」に実施するものである。条文にあるとおり、社会経済情勢の変化に照らして、条例の規定を変える必要があるかどうかを検証いただくこととなる。

この考え方に基づいて、これまで市の内部で検証を行ってきたものが、この資料No.3 検証報告書(素案)である。本検討委員会においては、この素案をたたき台とし、検証を進めていただきたいと考えている。

次に、当日配布資料No.1に基づき、本検討委員会の進め方について説明する。本日から検討委員会を進めていく中で、最終的には「検証報告書(案)」を作成することになる。市では、本検討委員会については、見直しの流れの中では、条例第44条第3項にある「市民の意見を聴くため」の一つ目の措置として位置付けている。

初回である本日の検討委員会では、事務局から素案について説明を行った後、質疑に応じるという形式で進めていきたいと考えている。

大まかな流れとしては、検討委員会で検証報告書(案)を作成し、その検証報告書(案)についてパブリックコメントにかけ、最終報告書の公表を行う。

この見直し検討委員会については、検証報告書(案)を作成するため、パブリックコメントの前には、4回ほどの検証をお願いしたいと思っている。

- ・第1回：検証の進め方について、検証報告書の素案についての説明
- ・第2回：条例の検証(平成29年12月下旬)
- ・第3回：条例の検証(平成30年1月上旬)
- ・第4回：検証報告書(案)としてまとめ(平成30年1月下旬)
- ・検証報告書(案)のパブリックコメントの実施(平成30年2月)
- ・第5回：パブリックコメントへの対応(平成30年3月下旬)

・ 検証報告書の公表（平成30年4月）

なお、こうした一連の見直しのプロセスについては、市議会で所管事務調査の案件となっており、本委員会の議論の状況についても説明していく予定であり、市議会での指摘などがあれば、本委員会へ報告するので見直しへ活かしていただければと思う。検証の進め方、全体スケジュールについては以上である。

【馬場座長】

このスケジュールについて、質疑を求めるがなし。それでは、このスケジュールで進行したいと考える。

続いて、「(2) 条例の検証」について、事務局へ説明を求める。

【石黒係長】

検証報告書の素案について、説明する。

はじめに、今回の見直しの前提である平成24年度の前回の見直しの経過についておさらいをする。前回の見直しは、条例制定後、初の見直しであり、市としても試行錯誤しながら取り組んできた。その際の見直しの視点としては、①社会経済情勢の変化に照らして条例の規定に不備が生じていないか、②条例の規定と具体の市政運営に乖離が生じていないか、という2点を設定し、市でセルフチェックを行いながら、たたき台となる報告書をまとめた。その中のポイントとしては、記載のとおり「本条例は、自治の在り方を体系的、包括的に定めているため～改正の必要はない」とまとめている。この際に社会経済情勢の変化として捉えたものは、①度重なる自然災害の発生、②世界的な経済危機、③地域主権改革の推進という3点であり、それらに照らした結果、条例を改正すべき理由はないとまとめている。

その報告書については、市民の声を聴く措置として、広く市民に公表し意見を募った。また、市民会議を設置し、この条例の制定に関わった委員を含む公募委員、地域活動団体の代表者、そして専門家から条例に不備がないかという検証をいただいた。

その結果、いずれも規定に不備は見当たらず、条例の改正は要しないという意見であった。

また、市議会の総務常任委員会においても、検証をいただいている。その中では、「組織」、「出資法人」、「コミュニティ」の項目で改正が必要とのことであったが、その他の項目については、本条文を重んじて取り組むことという意見であった。

このような手順を経て、最終的には平成25年6月に市として「自治基本条例の検証に関する最終報告書」を取りまとめ、公表した。

その後、同年9月の市議会定例会で、議員発議により、「出資法人」の規定が追加された。

このように、前回の見直しにおいては、試行錯誤を重ねながら検証を進めてきたところであるが、結果として確認できたことは、2ページの下にある「当市の自治基本条例は、自治の推進に係る基本的な理念や様々な制度の意義等について明らかにした『理念条例』であり、その本質は、よほどの社会経済情勢の変化がない限り変わるものではない」ということであり、自治基本条例の本質を確認したところである。

続いて、3ページ1-2「見直しの方法」である。このような考え方から、今回の見直しでは、条例の規定のとおり「社会経済情勢の変化」を分析することに重点を置き、各条項に照らしながら、改正の必要性を検証するという進め方をしたいと考えている。

この社会経済情勢の変化について、分析を行う上では専門的な部分が多いため、本検討委員会に参画いただいている馬場教授や吉田准教授からも助言をいただきながら進めてきたところである。

分析の考え方は、「(1) 社会経済情勢の分析」に記載してある。まず、社会経済情勢をどのように捉えるのかということだが、一般的には人々の生活の状況としての「社会環境」、人間の意思では変えられない「自然環境」、そして法律や制度などの「制度環境」の3つの側面からの分析が必要である。この3つの側面から自治基本条例の各規定を検証するため、分かりやすく、また、具体的な項目として設定したものが、こちらの表にある、「1 人口・世帯」、「2 産業」、「3 行財政運営」、「4 情報化」、「5 人権」、「6 安全・安心」、「7 環境」、そして「8 法令改正等の動向」の8項目である。また、この8項目についても、分析に当たり、より詳細な分析が必要となる場合については、さらに小項目を追加したところである。具体的な分析については、「1 人口・世帯」から「7 環境」までは、人口や世帯数などの統計資料をベースとした他、国の防災白書や情報通信白書などで大きな潮流が出ており、それらを参照している。また、「8 法令改正等の動向」については、この条例に関わりがある法令について、前回の見直しから、この間、新たに制定・改正された法令の状況を把握したところである。

続いて、(2)に記載しているとおり、8つの項目の社会経済情勢の分析を踏まえ、各項目に関係する条例の条項を抽出し、条項そのものの必要性に変化がないか、各条項が規定している内容に変更が必要かどうかについて検証した。

続いて、4ページである。このページ以降が実際の分析となる。全部で8つの大項目、小項目を入れて11の項目ごとに検証を行っている。このページの見方について、すべ

て共通であるため、あらかじめ説明をさせていただく。

まず、「■ 情勢分析」である。これは、当市を取り巻く情勢がどのように変化しているのかということ、また国等の動向、当市の状況、取組等について記載してある。

次に、「■ 関係条項」である。これについては、社会経済情勢の項目に関係がある自治基本条例の条項を抽出している。

次は、「■ 評価結果」である。これは関係の各条項について、評価を行った結果についての結論を記載した。

最後に、「■ 考察」である。初めの①の部分については、上記の情勢分析で明らかにした社会経済情勢の変化について、簡潔なまとめをしているものである。次に、②であるが、その変化を踏まえ、自治基本条例の条項、条文そのものの必要性について考察をしている。そして、③については、その条項について、社会経済情勢の変化を踏まえ、その規定している内容について変更する必要があるかどうかということである。そのような三段階で考察をしている。

なお、ページの右側には検証結果を見る際の参考として、関係条項の本文（抜粋）と逐条解説に掲載している各条文の趣旨を記載している。

これから、各分野の結果について、概略を説明する。

— 2-1 人口・世帯 —

はじめの項目であるので、見方も含めて説明する。

人口・世帯の分野については、まず、左上に「情勢分析」とあるが、この情勢分析をどのようにして行ったかということ、例えば、5年に一度行われている国勢調査や、市でも今、地方創生の取組で人口推計を出しているが、これらを用いて分析を行っている。人口の項目としては、総人口の動向、高齢化、少子化の状況、世帯についても世帯数や構成がどうなっているかについて分析をした。また、この分析については、上越市全体だけではなく、28の地域自治区ごとの状況も分析をした。その中で地域ごとの特徴も確認したところである。詳しくは資料に記載のとおりである。

このような分析を踏まえ、これに関係する条項が次にある。ここでは全部で6つの条項を記載している。右のページにはそれぞれの条文と趣旨を記載した。

この評価結果については、いずれの関係条項も変更する必要なしと評価した。

最後に考察であるが、①の分析において、国内の総人口は減少に転じており、当市でも地域によって差はあるが、総人口の減少、高齢化・少子化の進行、それから単身世帯と核家族世帯の増加、その一方で、三世帯世帯の減少といった変化が見られた。次に、こうし

た情勢の中、関係条項の必要性を②に記載した。このような変化の中であるが、まさに自治基本条例の目的にある「市民による自治の一層の推進を図り、自主自立のまちづくりを推進していく」ことの必要性は変わるものではなく、また「地域の特性や多様性を尊重したまちづくりを行うとともに、コミュニティの活動を通じて、地域の課題解決を進めていく」ために設けられている各条項の必要性については変わるものではないと分析・検証した。また、③では、これらの条項については、例えば、第3条「基本理念」ではまちづくりを進める基本理念、第4条ではまちづくりを進める「行動原則」、そして第32条、第33条では特徴的かつ個性的な地域づくりを進めるための仕組みである地域自治区制度の設置に関する基本的な事項について記載している。また、第36条「コミュニティ」では、コミュニティの在り方、第37条では、自治の主体の役割について整理し、規定している。こうした規定の内容を踏まえると、この条例の内容を変更する必要はないということで整理した。

このような形で情勢分析から条項の必要性、それから条項の内容の変更の必要性について整理をしたところである。

【馬場座長】

次の説明の前に、全体の枠組みに関して質疑を受けたいと思う。3ページ目、1-2において、8つの枠組みを設定し、それに対応する条例を見ていこうということであった。それは社会経済情勢をいくつかのカテゴリー、箱に分けてみて、それが条例に影響を与えるのかどうかを見るという大枠で考えていくということであり、その分け方は8つの箱に分けたということであった。その8つの箱で分けた中の「2-1 人口・世帯」という箱の一つで見てみようということになった。現在の人口と世帯の状況、それは国の状況や上越市の状況、その中でも地区ごとに状況としてそれを見た時に、どうなっているのかということが、情勢分析の書き方である。その人口や世帯の変化により影響が出るような条文とはどれかということ、ここでは直接的に6つの条文があるということであった。それらの条文について検証したところ、評価結果は変更の必要なしということであり、それは以下の考察により、変更の必要はないと判断した、という形式で書いてあるということである。このような今回の分析のやり方について、まず、質疑を求めたいと思う。

【岡田委員】

この考察は、前回の見直し後の平成25年からのものか、または、それ以前も含めた市町村合併以降のものか。

【佐藤課長】

考察については、前回の平成24年の見直し以降の変化を見て、それに対しての考察である。考え方としては、この条文が作られた当初の考え方をベースとはしているが、変化については、平成24年からこの間までの変化ということである。

【馬場座長】

ほかに質疑を求めるがないので、この項目を8つに分けた理由について、事務局に説明を求める。

【石黒係長】

社会経済情勢をどのように捉えるかは難しい部分があった。

そのような中で、まず、社会変化を捉える変化として社会環境・自然環境・制度環境の3つがあるが、それらを自治基本条例に当てはめる際に、統計、白書、そして各種データ等と各条文の中身を照らした中で、それらを組み合わせて8つの項目で整理をしたところである。例えば、災害の発生状況については、自然環境や制度環境の観点、国の災害白書や市の防災関連の計画から分析しており、また、社会環境の観点としては、地域コミュニティでの共助の要素も含まれている。そのため、関係条項としては危機管理とコミュニティに関わる条項について検証を行ったところである。

- ・ 条例全体の枠組みについて、資料No.4 自治基本条例パンフレットにより補足説明

【馬場座長】

今後、検証を行うに当たり、この検証方法、または見せ方について、そのままで良いかどうかについても重要な論点となるかと思う。もし、この書き方が駄目となると、全体を入れ替えることも出てくるかと思う。字数が多く読みづらいが、これは仕方がないことである。省略できる部分がなく、これくらいの情報量は必要である。

また、資料を見開きになっているところが大事であり、見開きになっていないと条例との対応関係がよく見えないため、本文を左とするか、または、条文の字の大きさをさらに小さくするくらいの見せ方しかないと思う。

このような形で進めるということで、了承を得られれば、本日はこのような説明を受ける形で進めていく。もし、別の見せ方、検証の仕方も別の方法が良いという場合には、そこで考えなければならない。この点について、意見を求める。

— 一同なし —

資料No.3、2-2以降の説明を事務局に求める。

【石黒係長】

- ・資料No.3の各項目について説明

— 2-2 産業 —

- ・まず、経済の全体的な動向については、国の「経済財政白書」や市が定期的に発表している「市の経済状況」を確認した。
- ・また、市民の皆さんの暮らしに直結する「雇用」や、地域経済の自立性に関わる「産業構造」については、国でいうGDPに相当する「県民経済計算」や、国勢調査、事業所統計などの統計資料により分析した。
- ・こうした地域の産業は、行政サービスの貴重な財源である「税金」にも関わることから、産業分野別の「法人市民税」の動向も確認した。
- ・関係条項として、第3条第6号「地方分権の推進及び自主自立の市政運営」、第15条「市政運営の基本原則」が該当する。
- ・評価結果は、「いずれの関係条項も変更する必要なし」とした。
- ・考察①（情勢）：国や市における経済は、全体的には緩やかな回復基調が続き、当市の産業構造は、付加価値額や法人市民税の側面では「製造業」が、就業構造の側面では「第3次産業」の占有割合の高さに変化はなく、また、複数の大規模プロジェクトが完成・稼働していることは、地域経済にとって好材料となっている。
- ・考察②（関係条項の必要性）：各関係条項は、市内の資源を最大限に活用し、施策を戦略的に展開していく市政運営を行うためのものであり、その必要性に変わりはない。
- ・考察③（関係条項）：第3条は、自主自立の市政運営を行う「基本的な理念」、第15条は、市政運営において市内の資源を最大限に活用し、施策を戦略的に展開していくという「行動原則」を規定しているものであり、内容を変更する必要はない。

— 2-3-1 財政運営 —

- ・国の資料や、当市の平成28年度の決算資料で分析した。
- ・「歳入や歳出」の状況、市の借金である「市債」、貯金である「財政調整基金」、国が設けている「財政の健全性に関する指標」などから分析した。
- ・関係条項として、第3条第6号「地方分権の推進及び自主自立の市政運営」、第15条「市政運営の基本原則」、第17条の「財政運営」が該当する。
- ・評価結果は、「いずれの関係条項も変更する必要なし」とした。
- ・考察①（情勢）：国の財政状況は、国債への高依存により、将来世代への負担が年々増大している中で、当市の財政状況は、普通交付税の段階的な縮減等に伴い、経常一般財源収入額が減少、財政の弾力性の低下や実質単年度収支が赤字となるなど、厳しい状

況が続くと見込まれるが、現時点では財政の健全性を維持している。

- ・考察②（関係条項の必要性）：自立した市政運営の基礎となる健全な財政運営を行うために設けているものであるため、各関係条項の必要性に変わりはない。
- ・考察③（関連条項）：自主自立の市政運営を行う「基本的な理念」、市政運営において最少の経費で最大の効果を上げるよう努める「行動原則」、財政運営において中長期的な視点から健全性を確保し、透明性の向上を図るための「基本的な事項」について規定しているものであることから、内容を変更する必要はない。

— 2-3-2 地方分権改革 —

- ・地方分権の推進に向けた国や市の取組の状況については、国の資料や、市の関係課への取組状況の聴き取りにより整理をした。
- ・関係条項として、第3条第6号「地方分権の推進及び自主自立の市政運営」、第15条「市政運営の基本原則」、第28条「政策法務」、第40条「国、県等との関係」が該当する。
- ・評価結果は、「いずれの関係条項も変更する必要なし」とした。
- ・考察①（情勢）：国は、地方分権改革を進めるため事務・権限の移譲や規制緩和等の取組を継続、近年では、地方自治体の発意と多様性を重視した「提案募集方式」や「手上げ方式」といった新たな仕組みを導入しており、当市でもこうした地方分権の流れを受けた取組を行っている。
- ・考察②（関係条項の必要性）：市が国・県と適切に役割分担し、法令の自主的な解釈・運用を行うなど、自主的かつ自立的な市政運営を行っていくために設けているものであり、各関係条項の必要性に変わりはない。
- ・考察③（関係条項）：第3条は、基礎自治体として、国、県との適切な役割分担の下、自主自立の市政運営を行うための「基本的な理念」、第15条は、そのための「行動原則」、第28条は、政策法務に対する積極的な「取組姿勢」について規定しているものであることから、内容を変更する必要はない。

— 2-4 情報化 —

- ・国の情報通信白書や、市の関係課への聴き取りにより整理した。
- ・「情報化」に伴う変化は、様々な場面に関わるため、①市民の皆さんの「日常生活」や、②事業活動や電子商取引などの「経済活動」、③電子入札やマイナンバーなど「行政活動」の3つの側面から分析した。
- ・また、行政の分野については、近年の「オープンデータの活用」に伴って変化が生じて

いる「個人情報の保護」に関する動向を確認した。

- ・関係条項として、第4条第1号「情報共有の原則」、第18条「情報共有及び説明責任」、第19条「情報公開」、第20条「個人情報保護」が該当する。
- ・評価結果は、「いずれの関係条項も変更する必要なし」とした。
- ・考察①（情勢）：情報通信技術の進歩は、我々の日常生活や企業等の経済活動、公共団体の行政サービス等に様々な変化をもたらし、近年では、匿名加工した個人情報を活用するオープンデータの動きが加速する一方、インターネット上での人権侵害やサイバーテロ等の新たな課題の発生といった情勢の変化が見られる。
- ・考察②（関係条項の必要性）：個人情報を適切に保護しつつ市民の知る権利を保障し、市政に関する情報を共有した上でまちづくりを進めていくために設けている各関係条項の必要性に変わりはない。
- ・考察③（関係条項）：第4条では、市政運営に関する情報を市民・市議会・市長等で共有する「行動原則」、第18条では、市長等の政策立案に係る説明責任に対する「取組姿勢」、第19条と第20条では、情報公開や個人情報保護に関する市の「基本的な制度」について規定しているものであることから、内容を変更する必要はない。

【馬場座長】

ここまでの説明について質疑を求めるがなし。

説明を1回聞いて全てを理解できるものではないと思うので、次回以降の会議開催時に質問できるように、分かりにくい用語などはメモしながら聞くとよいかもしれない。例えば、財政の話などは分かりにくいかと思う。

先ほどの説明では、市の運営は、概ね、なんとかなっているという説明だったが、どのような状況までは大丈夫であり、また、どのような状況になれば明らかに財政破たんにつながるのか、その差についてなど、それらを含め、後で質問をすれば、事務局も説明ができるかと思うので、そのような観点でチェックをしていただきたい。

【矢澤委員】

今の話にあるように、非常に抽象的で分かりにくい文章である。そして結局、検証結果はいずれも変更する必要はなしという結論となっている。

例えば、産業の部分では、市民生活や地域に大きなインパクトを与える大規模プロジェクトとして、直江津LNGや火力発電所、そして北陸新幹線の延伸などと書いてある。そしてその考察として、「複数の大規模プロジェクトが完成・稼働し、地域経済にとっての好材料となっている」とあるが、この好材料とは、どのような観点で評価がなされた

のか、具体的なものは何も分からない。資料がないのは当然かもしれないが、我々としてはこのような文章を見る際に、具体的な数値やものがないと、これについての真偽が分からない。そのような観点がずっと続いている。それらをもう少し具体的に明らかにしないと、変更する必要なしとの評価とはならないと考える。

【石黒係長】

報告書としては、内容をまとめて記載しており、数字などを全てについて掲載していない。各統計資料、バックデータ等は存在するため、それらについては、補足として示していきたい。

今回は、基本的に新しい資料というよりは、例えば、議会等に対して市が説明する際に用いた資料など、基本的に一般に公開されている情報を基に整理しているので、それらは検討材料として用意したいと思う。

【馬場座長】

今の質問のとおり、この結論に至るまでの過程が見えない。それを見せられるかということとなると、見せられるという説明であった。この場では見せられるかと思うがその情報量はどの程度になるか。

【石黒係長】

10cmくらいの事務用ファイル一冊くらいの量である。

【馬場座長】

データの量は膨大であるとのことである。この会議の場では、バックデータを踏まえた議論はしたほうがよいと思うが、それをパブリックコメントとして出す場合にも、このデータをすべて出すかどうかは次に考えなければいけないことである。

【矢澤委員】

あくまでも希望として、この会議では、それらデータを提示してもらいたい。

【馬場座長】

次回の会議までに、分かりにくい部分について、資料等の提示について要望をしておけば、事務局としても出しやすいと思う。

他に質疑を求める。

【大堀委員】

私の地元では、産業というと、まず農業が頭に浮かぶ。この情勢分析の中には農業についての記載はないが、農業はこの項目には入らないのか。

【石黒係長】

今回、産業の分野の分析に当たり、それを自治基本条例の検証の中で、どのように見るかということである。例えば、税という部分では製造業が法人税の大きな割合を占めている。そのような側面もある。また、暮らしという部分では、農業も確かにあるが、この条例の中では、このまちが自立して運営をしていくことが書かれている。それを経済面で支えているものが産業であり、その中でどのように見るかということ、産業の個々の部分というよりは、大きな産業としての構造を見たほうが良いという考え方で分析をした次第である。

農業も重要な部分であるため、ご意見として承る。例えば、自治についてであると、このまちの自治と農業について、こういった点で関係があるということについて、ぜひ、ご意見を頂ければありがたい。

【馬場座長】

資料の中でも、「1次～3次産業別」と書かれているため、その部分の書き方を見直すということだと思う。上越市は農村地域と工業が盛んな地域があるかと思うが、その地域の特性を含め、ここでは少し書き方を修正したほうが良いかと思う。自治とは、そこに人が住み、その地域の自治を担うということからすれば、少し変えたほうが良いかと思うので、事務局で検討のうえ、次回までに掲載が可能であればお願いする。

【吉田副座長】

「2-4 情報化」の考察の部分では、主にオープンデータをどのように扱うかということで、自治の情報共有に関する話であると思う。ただ、情勢分析の3つ目の部分などは、産業に入れても良いような内容にも見える。しかし、関連条項を見ると、やはり情報共有ということがメインとなっている。

この「情報化」といったカテゴリーよりも、「情報共有」あるいは「情報公開」というタイトルとし、その情勢分析の3番目の項目、サテライトオフィスの部分などは産業の項目へ移動したほうが良いと思う。全体的にこの2-4の項目は、あまりすっきりしていないという印象である。

【石黒係長】

まさにそこは、先ほどの8つの分野をどう切るかというところとなる。その中で、ご指摘のとおり、情報化というものが、経済・暮らし・行政の仕組みの3つの側面のいろいろなところに存在するため、そこは敢えて情報化としたところであるが、これはご意見として承る。

【馬場座長】

例えば、大項目の項目名を変更する、情勢分析の部分を他の部分との間で移動することを検討していただきたい。

【矢澤委員】

「2-1 人口・世帯」について、今は国内、市内全体においても人口減少社会ということで、人口がどんどん減っている。それに対する対策というものが、市の行政でも一番の関心事であると思う。市の人口は20万を割り、19万台に入ってきている。少子高齢化もどんどん進んでいる。地域住民の中ではその認識が非常に強い。しかも、上越市は13区が合併し、中山間地が多い。私は旧市街地に住んでおり、影響はそれほどないが、町内を見ると、ひとり家族、あるいは夫婦二人だけの世帯が多い。中山間地はもっとひどい状況であると思う。

それを思いつつ、この文面を見ると、何か人口減少社会に対する認識が甘いのではと思う。人口減少に対して、コミュニティ、地域自治区、そして人材育成などの条文が関わってくるのだと思うが、本当にこの文面でいいのかと思う。10年前、これを作った当初から比べたら、状況は相当変わっていると思う。その辺ももう少し考察を進めて、条文についてもこれで本当によいのかと一市民として思うところである。

【馬場座長】

それについては、次回、一つ一つの条文のところ、もう少し議論をするのが良いと思うがどうか。

【矢澤委員】

了解した。

【保坂委員】

私も、少子高齢化の問題は上越市ではとても大変であると思う。私の地元は、農業を主体とした地域であり、今後10年を見通して、「ほ場整備」をして田んぼを1ヘクタールにしていこうということで、今、基盤整備の話も出てきている。担い手からやってもらわないと、今までやっていたものでは、とても駄目だということである。少子高齢化と農業は関わってくる部分があるが、やはり、その部分を何とかしないといけない。それが、地域づくりの部分でいろいろと関わってくる。これは、上越市が抱える大きな問題ではないかと思うため、その点をどこかの部分で明文化していただければと思う。

【馬場座長】

上越市という地域の特性も加味して、それがこの情勢分析に反映できたらよいと思う。それをどこに入れるかについても、検討をさせていただく。

他に質疑を求めるがなし。

続いて、事務局に後半部分についての説明を求める。

【石黒係長】

— 2-5 人権 —

- ・「人権教育・啓発白書」や市の「第4次人権総合計画」から、人権問題の発生状況や国や市の取組の状況について分析をした。
- ・関係条項として、第3条第2号「人権の尊重」、第4条第4号「多様性尊重の原則」、第38条「多文化共生」が該当する。
- ・評価結果は、「いずれの関係条項も変更する必要なし」とした。
- ・考察①（情勢）：国では、人権擁護と人権教育・啓発の取組を進めているが、依然として差別や偏見は存在している。また、人権問題が複雑化・多様化する中、近年、インターネット上の人権侵害などへの関心の高まりや、人権問題に対応した複数の法整備の進展といった情勢の変化が見られる。
- ・考察②（関係条項の必要性）：市民一人ひとりが個性や能力を発揮でき、多様な文化が共生するまちづくりを進めていくために設けている各関係条項の必要性は変わるものではない。
- ・考察③（関係条項）：第3条は、全ての市民がお互いの人権を尊重する「基本的な理念」、第4条は、一人ひとりの個性を尊重する「行動原則」、第38条は、多文化共生の考え方に対する市の「取組姿勢」について規定しているものであることから、内容を変更する必要はない。

— 2-6-1 非核平和に係る社会動向 —

- ・核兵器の廃絶と恒久平和の実現に向けた「非核平和」に係る動向については、国際的な核兵器廃絶に向けた動向や、国の「防衛白書」、近年の報道等でご案内の国際平和に係る情勢を分析した。また、当市が進めている「非核平和の担い手の育成」、海外の自治体との「平和友好交流」の取組の状況も確認した。
- ・関係条項として、第3条第3号「非核平和への寄与」、第42条「海外の自治体等との連携及び国際交流の促進」が該当する。
- ・評価結果は、「いずれの関係条項も変更する必要なし」とした。
- ・考察①（情勢）：非核平和を巡っては、近年、核兵器禁止に係る国際的な枠組みの整備が進む一方、テロや紛争の発生、北朝鮮の動向など不安定な状況にある。また、戦後70年以上経過し、戦争の記憶の風化が憂慮されている。

- ・考察②（関係条項の必要性）：戦争の記憶や平和の尊さを後世に伝え、海外の自治体等との平和友好交流の取組を進めていくために設けている各関係条項の必要性は変わるものではない。
- ・考察③（関係条項）：第3条は、非核平和に関する「基本的な理念」、第42条は、海外の自治体等との連携、交流等を積極的に推進し、非核平和の実現のような地球規模の課題解決に貢献していくための「基本的な考え方」について規定しているものであることから、内容を変更する必要はない。

— 2-6-2 災害等の発生状況 —

- ・国の「防災白書」から、近年の「災害の発生状況」や、「国の防災対策」の動向を把握した。また、防災対策については、地域コミュニティを通じた「共助」の観点が必要であるため、こうした観点での当市の状況も確認した。
- ・関係条項として、第31条「危機管理」、第36条「コミュニティ」が該当する。
- ・評価結果は、「いずれの関係条項も変更する必要なし」とした。
- ・考察①（情勢）：東日本大震災後も甚大な被害を伴う自然災害が発生しているが、「公助」による支援だけでは限界があるため、国民一人ひとりが防災意識を高め、災害に備えるための具体的な行動を起こすことが重要となっている。当市では、「自助」「共助」「公助」の役割を踏まえ、頻発する大規模災害を教訓として防災対策に取り組んでいるが、高齢化が進行する中で、地域防災の担い手不足や活動の減退が懸念されている。
- ・考察②（関係条項の必要性）：安全・安心な市民生活の確保に向けて、市民と市長等がそれぞれの役割から防災対策に取り組んでいくための各関係条項の必要性は変わるものではない。
- ・考察③（関係条項）：第31条では、危機管理に関する市長等と市民の「役割」を定め、第36条では、防災対策を含めた地域課題の解決に向けた「コミュニティの在り方」について規定しているものであることから、内容を変更する必要はない。

— 2-6-3 治安・防犯の動向 —

- ・国の「犯罪白書」から、近年の「犯罪の発生状況」や「市内での防犯対策の状況」を把握した。また、防犯対策についても、防災対策と同様に地域ぐるみでの取組が大切であり、こうした観点での当市の状況も確認した。
- ・関係条項として、第31条「危機管理」、第36条「コミュニティ」が該当する。
- ・評価結果は、「いずれの関係条項も変更する必要なし」とした。
- ・考察①（情勢）：国では、刑法犯の認知件数が減少傾向の一方、依然として凶悪事件は

後を絶たず、近年では特殊詐欺や児童虐待事件が増加している。市内では、高齢者や児童生徒を対象とする犯罪が発生し、世帯構成の変化や高齢化の進行を踏まえた市民、関係機関、市の連携による地域ぐるみの防犯活動が、引き続き求められている。

- ・考察②（関係条項の必要性）：安全・安心な市民生活の確保に向けて、市民と市長等がそれぞれの役割から防犯対策に取り組んでいくための各関係条項の必要性は変わるものではない。
- ・考察③（関係条項）第31条では、安全・安心な市民生活の確保に向けた市長等と市民の「役割」、第36条では、防犯対策を含めた地域課題の解決に向けた「コミュニティの在り方」について規定しているものであることから、内容を変更する必要はない。

— 2-7 環境 —

- ・環境問題については、地球規模での課題であるので、国の「環境白書」や市の「環境基本計画」により、世界・日本・当市において、課題となっている環境問題やそれぞれの取組の状況を確認した。
- ・関係条項として、第3条第4号「地球環境の保全」、第42条「海外の自治体等との連携及び国際交流の促進」が該当する。
- ・評価結果は、「いずれの関係条項も変更する必要なし」とした。
- ・考察①（情勢）：地球温暖化や環境汚染など、地球規模の環境問題は、人類共通の課題となっており、パリ協定の採択など、各国が協力して解決に向けた取組を進めている。また、当市でも第3次環境基本計画等に基づき、市民や事業者と連携・協力し、地球環境や地域環境の保全に取り組んでいる。
- ・考察②：（関係条項の必要性）：当市の健全で恵み豊かな環境を継承し、海外の自治体等との連携・交流を通じて環境問題の解決に貢献していくために設けられている各関係条項の必要性は変わるものではない。
- ・考察③（関連条項）：第3条は、地球全体の環境に配慮したまちづくりを行う「基本的な理念」、第42条は、海外の自治体等との連携、交流等を積極的に推進し、環境問題のような地球規模の課題解決に貢献していくための「基本的な考え方」について規定しているものであることから、内容を変更する必要はない。

— 2-8 法令改正等の動向 —

- ・本条例の各条項に基づく、個別の条例や計画、制度等65の取組について、関係する法令の制定・改正の動向を把握した。
- ・2-8の2つの項目の抽出に当たっては、当日配布資料No.2 自治基本条例に基づいた

取組（条例、計画、制度等）の65項目の中で、「前回の見直し以降」に「個別の条例の改正等があったもの」、又は、これから「予定されるもの」を抽出した。

- ・その結果、法令改正等に伴い関係条例等を変更した案件が「行政不服審査制度の見直し」であり、今後、関係条例等の変更の要否を検討する必要性が生じている案件としては「オープンデータの活用」を記載した。

— 2-8 (1) 行政不服審査制度の見直し —

- ・国では、行政不服申立ての制度について、国民の権利利益に関する意識や関連制度を取り巻く環境の変化に対応するため、「公正性の向上」「使いやすさの向上」「国民の救済手段の充実・拡大」の観点から、制定後50年ぶりに行政不服審査法と行政手続法の改正を行った。
- ・当市では、こうした法改正と整合を図り行政指導に対する市民の救済手段の拡充等に関する手続を整備するため、平成27年3月に行政手続条例について、行政指導の中止や処分等を求める手続きを明確化するための一部改正を行ったほか、平成28年3月には、行政不服審査会条例の制定により行政不服審査会を設置するなど、関係例規の制定を行っている。
- ・関係条項として、第24条の「行政手続」が該当する。
- ・評価結果は、「関係条項を変更する必要なし」とした。
- ・考察①（情勢）：国は、行政不服申立ての制度について、公正性や使いやすさの向上、国民の救済手段の充実・拡大の観点から見直しを行っており、当市においても法改正と整合を図るため行政手続条例の一部改正及び関係例規の制定を行っている。
- ・考察②（関係条項の必要性）：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に設けている関係条項の必要性は変わるものではない。
- ・考察③（関連条項）：市長等が行う処分、行政指導等の手続について、「公正の確保及び透明性の向上を図ることの責務」を規定したものであることから、内容を変更する必要はない。

— 2-8 (2) オープンデータの活用 —

- ・近年、公共データの活用促進、すなわち「オープンデータ」の推進により、行政の透明性・信頼性の向上、国民参加・官民協働の推進、経済の活性化・行政の効率化が三位一体で進むことが期待されている。
- ・国では、オープンデータの活用に向けて、個人情報定義の明確化や個人情報の保護に関する国民の不安や不信感を払しょくするため、「個人情報保護法」や「行政機関個

個人情報保護法」等の改正を行っている。

- ・また、平成28年12月には、官民データの適正かつ効果的な活用の推進に関し、基本理念を定め、国等の責務等を明らかにするための基本となる事項を定めた「官民データ活用基本法」が制定された。
- ・地方自治体では、こうした法改正を踏まえ、個人情報保護に関する例規の改正を検討することが必要となっており、当市においても、今後、個人情報保護制度の改組の際には、これらの内容を考慮しつつ、情報公開制度における非公開情報の整理を検討する予定としている。
- ・関係条項として、第19条「情報公開」、第20条「個人情報保護」が該当する。
- ・評価結果は、「関係条項を変更する必要なし」とした。
- ・考察①（情勢）：国は、オープンデータの利用促進に向けて個人情報保護やデータの活用に係る法整備を進めており、市においてもこうした動向への対応が必要となっている。
- ・考察②（関係条項の必要性）：個人情報を適切に保護しつつ市民の知る権利を保障し、市政に関する情報を共有した上でまちづくりを進めていくために設けている各関係条項の必要性は変わるものではない。
- ・考察③（関係条項）：第19条及び第20条は、公正で開かれた市政運営が実現されるよう、市議会及び市長等が保有する「情報の公開の原則」と、個人情報保護に対する「市の基本的姿勢」について規定しているものであることから、内容を変更する必要はない。

【馬場座長】

最後の部分が少々分かりにくかったと思うので、補足して説明する。私は法律学者ではないため、詳細な部分は法律学者に聞いたほうがよいが、日本の構造というのは法律の範囲内でしか条例は制定できないことになっている。法律違反になるような条例を作ることはできない。ただ、ややこしい点は、憲法では「法律」と書いてあり、地方自治法では「法令」と書いてある点であるが、ここではこの議論は置いておく。そうすると、まずは法律の範囲内でないと駄目ということを入念に入れておくと、法律で禁止されているものは、どのような条例にも書けない。自治基本条例であろうが、他の条例であっても書けないというのが基本である。

続いて、各条例間の関係について、実は法解釈上では対等で同じ力しか持たない。ただし、上越市の中の取り決めとしては、自治基本条例を基本にして他の条例を作るとい

うことを約束事としている。そのため、その部分での齟齬はきたさないようにするという構造にはなっている。そこで先ほどの説明で、行政不服審査法の改正の話と個人情報保護法の改正についての話があったが、これが直接影響したものが、「行政手続条例」と「個人情報保護条例」であり、その部分については改正した、あるいは改正の検討が必要ということであった。この改正で、今議論しようとしている自治基本条例と齟齬をきたしているかという、きたしていないというのが事務局の説明であった。

したがって、例えば今後、社会経済情勢が変わったため、自治基本条例本体を変えた方が良いということを考えるには、変えたことで国の作った法令に違反するようなものを作っては駄目であり、そのような改正はできないということがポイントになる。

その一方で、説明では全条文について変更が必要ないとのことだが、そのこと自体はある意味では自明であるという部分もある。それは、最高法規として上越市が考えていて、長く使おうということを前提にしていた筈である。長く使う予定のものが常に変わっていくのが良いかという議論になるかと思う。常に使うものであり、変えていくべきという立場と、変えずに使っていくほうが良いという立場があり、どちらが良いという問題ではない。

どうも、最初の制定時には、長く使っていたほうが良いという立場で作られているため、ある一定程度の環境変化には対応しているということである。それでは、対応しているということで全く見直さなくても良いのか、見直す時に見直さないということも含め、見直さなくて良いのかということ、そのようなことはない。状況が変わっているということをここで認識を新たにしておかないと、次にいくことができない。例えば、次の5年後の見直し時にマイルストーンがないと次にいけないため、ここで議論をして情勢分析をきちんとしておくということが重要になってくる。その結果として、やはり変えたほうが良いということになれば、変えるべきだと言うべきであり、また変えなくても良いが、このように状況が変わってきているということは皆が分かったほうが良いと言うべきであれば、そこはきちんと言わなければならない。先ほど矢澤委員の発言のとおり、社会状況が変わっているというところを言わなければいけないとすれば、言ったほうが良い。それらを考えていただければ良いのではないかと思う。

【石黒係長】

事務的な部分でのお願いである。今後の議論を円滑に進めるため、事前に意見をいただきたいと思う。

- ・意見提出用紙を各委員へ配布

・提出期限：12月13日

【馬場座長】

なるべく早めにたくさんの質問が出れば、我々が事前に資料を受け取ることも可能である。また、その資料を手元においての議論が可能となるため、皆さんから事前に質問をいただくということが重要であると思う。

今後の会議日程は、今のところ、本日示されたとおりであるが、もし、議論が白熱し、更なる議論が必要となれば、回数が増えることも前提とし、結論ありきではなく、議論をきちんとして、この内容で改正すべきかどうかを考えていただきたい。

事務局へ質問だが、これで説明が全て終わったが、この内容で条文すべてが網羅されているということではいか。

【石黒係長】

自治基本条例の目的の条項については、変更してしまうと条例そのものの存在が変わってしまうため、外してある。また、それ以外に、運用に関する規定である条例の改正、見直し規定も外してある。素案の2-1から2-7の各項目と、2-8の法令改正の項目を抽出する中ですべての条文を網羅している。

【馬場座長】

後半部分の説明についての質疑を求める。

【岡田委員】

今後の人口減少、社会環境の変化で、空き家の問題が出てきている。空き家についての内容は、自治基本条例に入ってくるものか。例えば、撤去、活用に関しての内容である。中山間地では空き家に関する問題が多いが、この資料にはそれは記載されていなかった。

【笠原部長】

具体的な部分で、やはり皆さん興味があるかと思う。実は前回の市民会議においても、施策の具体的な部分をどうするかという話は、確かにあった。ただ、基本的には自治基本条例では、空き家対策に対して、防犯の視点であるとか、地域のコミュニティの中での対策など、空き家の対策には色々なアプローチがあり、そのやり方を自分たちで考え、行政の役割、市民の役割、その中でのアプローチの根拠について書いてあるものが、この条例である。空き家をどうするかについての規定をここに盛るというものではない。

【岡田委員】

その内容は活用についてではないか。例えば、持ち主が不在で倒壊の恐れがあり、そ

の撤去を誰ができるかという問題はここには入らないのか。

【笠原部長】

危険があった場合の行政指導について、この条例の中では行政が危険なものに対してどのような姿勢で取り組むかということが書かれている。この条例では、その行政指導に関する姿勢について書かれているものであり、空き家に対して、行政が持ち主に対して言及する必要がある等の、次の段階で何をするかという具体的なところまでを規定するものではないということである。姿勢、役割、責務などがここに書かれている。

【石黒係長】

自治基本条例と似ているが、切口が異なるものに総合計画という計画がある。基本的に自治基本条例は、自らのまちのことを自分たちで決めて課題を解決していくことが自治というものであり、その中で市民という主権者がおり、その代表としての市長と市議会がいる。この三者の間で誰がどのような関係性を持っていくかということが基本となる。その関係性、誰が誰に対してどういう責務を持っているか、誰が何をしなければならない、あるいは、このようなまちを目指すという普遍的な理念がこの条例には書いてある。

この条例を踏まえ、市長がどのようなまちを創っていくか、その具体的な施策、政策を定めるものが総合計画である。その総合計画では、農業、産業、都市整備、そして中山間地の振興などの施策を整理している。ただし、当市の総合計画の中では、自治基本条例において、行政だけが地域の課題を解決していくのではなく、行政がやること、そして地域の皆さんが取り組んだほうがよいものは、地域で取り組む、また、協力した方がよいことは協力して取り組む、そのような関係性を踏まえて総合計画を作っている。

このような中で今回の見直しは、その大本となるルールである条例の見直しを行うものである。地域で課題となっていることは時代によって当然変わるものだが、それをどうやって解決していくか、その基本となるルールがこの条例である。

【馬場座長】

資料の見方であるが、最初に資料の左側のページ（分析等）を読んでしまうが、実は右側（条例等）を先に読んで、右側を変えなければいけないかどうかを考えながら、次に左側を見て、その後にもう一度右側に戻ると、右側を変えなければいけないかどうかが見えてくる。そのように読むと、条文の意味するところが分かりやすくなっていくかと思う。そのように資料を読んでもらいたい。

【岡田委員】

基本的には、まず、右側の条文について考え、それに対する左側の分析を読むということでしょうか。

【馬場座長】

そうである。

【矢澤委員】

資料No.3の2ページ目に、前回の見直しについて書かれている。そこでは、「理念条例であり、その本質はよほどの社会経済情勢の変化がない限り変わるものではない」とのことを前回の見直しで確認したとある。先ほど座長が言われたように、これは変えるものではなく、国で言えば憲法、市の基本的な憲法のようなものという解釈でよいということか。

【馬場座長】

当時はそのように考えていたということである。

【矢澤委員】

そこで、今の人口減少の問題や色々な地域に関する問題に対し、ここでは個別の関係条文を見て判断するということか。そのような理解でよいのか。

【馬場座長】

社会経済情勢の変化に伴い、この条文では対応できないということであれば変えていく必要がある。一番大きな問題は、人口減少で住民がほとんどいなくなってしまう場合に、住民の責務と言われてもどうにもならなくなる。その場合は責務などとは言えなくなり、行政がしなければ困るということが出てくる。これは極端な変化であるが、まだ大丈夫ということであれば、変えなくても良いという話になるかと思う。それについて、ここで皆さんに議論してもらおうことになるのだと思う。

【大堀委員】

市民へのパブリックコメントには、この資料を提示することになるのか。

【石黒係長】

現在の素案を、この検討委員会での議論を踏まえて修正し、市の「案」とした上で提示する。

【大堀委員】

どのような形で示すのか。

【石黒係長】

基本的には、報告書を公民館などの施設に置いたり、またはホームページで公開し、

1 か月ほどの期間行うことになる。

【馬場座長】

本日は、「2－4 情報化」の項目名は変更してはという意見があった。また、農業の話もあった。それから社会経済情勢の変化について、もう少し詳細な議論や記載も必要でないか、などの議論があったかと思う。それらを含め、次回は2－1から議論を開始していくということとしたい。事前の意見提出は12月13日までということをお願いする。あらかじめ意見の集約ができれば、次回の会議で活発な議論ができると思うので、可能な限り早めに提出いただければと思う。

以上で本日の会議を終了する。

【松縄副課長】

- ・ 次回開催日時：12月20日（水）午前10時から2時間程度の予定
- ・ 会場：上越文化会館 大会議室
- ・ 意見用紙の提出期限：12月13日
- ・ 自治基本条例の逐条解説と前回の見直しの報告書について希望者に配布する

【石黒係長】

- ・ 第3回会議の日程調整表：12月13日までに事務局へ報告のこと

【松縄副課長】

- ・ 閉会を宣言

9 問合せ先

自治・市民環境部自治・地域振興課自治推進係 TEL：025-526-5111（内線 1429）

E-mail：jichi-chiiki@city.joetsu.lg.jp

10 その他

別添の会議資料も併せてご覧ください。