

# 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3回代表者会

## 2 開催日時

平成18年11月6日(月)午後6時30分～午後8時00分

## 3 開催場所

上越市役所 第1庁舎 特別会議室

## 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12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、宮下敏雄、横山郁代

・事務局

企画政策課 : 中澤企画調整係長、米山主任

## 5 議題(公開・非公開の別)

(1) 「前文」、「目的」について(公開)

(2) 全体構成について(公開)

## 6 傍聴人の数

なし

## 7 内容(概要)

(1) 「前文」、「目的」について

(事務局 : 米山)

- ・ 前回は、「市民フォーラムでいただいた意見」についての市民会議の考えについて、17ある大項目を一つずつ整理させていただいた。この整理した内容については、次回以降に個別の条文を整理していくにあたっての、事務局がタタキ台を作成する際に十分に反映をさせていただく。
- ・ 今回は、次回以降に個別の条文を整理していく前段として、「前文」と「目的」の部分の整理及び条例全体の構成についての整理を行いたい。
- ・ 今回の整理にあたり、前回に資料を事前配付させていただいた。今回はもう少し詳細な資料を作成する旨をご説明したが、事前配付資料にまとめてあること以上の内容は市民会議では議論をしてきていないこともあり、さらなる詳細な整理が難しかったため、他市町村の事例を参考にして考えていく形で今回は整理をしていきたい。
- ・ 「前文」、「目的」については、漠然とは理解されておられると思うが、具体的にはなかなかイメージしきれておられないことも予想されるため、事例を詳細に分析されている研究者がまとめた冊子の抜粋を、今回の資料としてお配りした。
- ・ これまで市民会議では、他市町村の事例に捉われずに上越市の実情をベースに検討を進めていく方針から、それらを参考にすることは必要最小限に留めてきた。その方針に変わりはないが、「前文」、「目的」の具体的なイメージを掴むことが必要と考えた。

- もともと自治基本条例は決まった形がないことから、教則本のようなものもないとされている。ただ、全国の事例の調査、整理をされた研究者（大阪国際大学、松下啓一教授）による事例を詳細分析した資料があったので、お配りした。
- その中では、「前文」の意義として、「前文とは、法令の本則の前に置かれ、その法令制定の由来、趣旨、基本原理、制定者の決意などを述べたもの」とあり、さらに「前文は、法規範ではあるが、そこから直接裁判規範としての効果が生ずるものではないというのが通説的な考え方である」とある。これは以前に市民会議でお配りした、上越市創造行政研究所による『新しいまちづくりと自治基本条例』にもほぼ同じ解説がされている。
- 事例の分析から、前文の要素を整理して基本パターンを作ると、

- |                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>① まちの歴史、文化、環境や自治の取組み</li> <li>② それを発展させた新たな自治のかたちやまちのあるべき姿</li> <li>③ その実現には市民の主体性、参加・協働が重要であること</li> <li>④ 自治基本条例を制定する意義や目的、市民の決意</li> </ul> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

という順番のものになる、とここでは整理している。

- ①の「自治の取組み」では、その自治体のこれまでの自治の取組みや現状をまず述べている。
- ②では、これから目指す「自治の姿」が書かれている。
- ③では、②を実現させるための手段として、市民の主体性や参加・協働が重要であるということが書かれている。
- 最後に、④で再度、自治基本条例を制定する意義や目的、市民の決意が書かれており、これらが事例の大筋のパターンとされている。
- この分析にこだわる必要はないが、このような感じで組み立てていくと、事例の条例に近いものにはなる、という形のものである。
- 「前文」にはそのまちの歴史や文化が書かれているものも多い。先ほどの4つの要素が入っていればそれでよいような気もする。これはまた後ほど議論になるかと思うが、私個人的には、「そもそもこの自治基本条例を誰に読んで欲しいのか」という視点から見ると、それらの事例の前文は、明らかに市外の人への紹介のようなイメージを抱いてしまい、市民に向けて書いていないような気もしてしまう。歴史や文化については、もっと簡潔な書き方でよいように思う。
- 「前文」の文章そのものを今日整理するのは無理と思われるので、要点を箇条書きで挙げていきたい。その材料としては、事前配付資料1のタタキ台の内容が、だいたいのポイントになると思う。
- 「前文」に「目的」のようなことを書いてある事例も多い。「前文」と「目的」の両方があるものは、内容が被っているものが結構ある。少し言葉を変えて簡潔に書いてあったりもする部分もあるが、基本的には両者の内容はセットのようである。第1条としてあらためて書いてあるような感じである。
- 当市が自治基本条例を制定する目的は、「合併後の上越市における住民自治の基本的な考え方を明確にする」という、一言で言うとこれである。これに併せて、「市民の権利と役割、議会と行政の責務も明らかにしなければならない」ということもある。
- 上越地域合併協議会からの提案も、要点としては、「今後の上越市における自治のあり方について、市民が認識を共有していくことが極めて重要である」というものであった。

- これらをもとに、先ほどの4つの基本パターンに盛り込んでいくというやり方もあるが、この辺のやり方については、皆さんはどのようなイメージをされているか。

(2班：田村委員)

- 話は別件だが、前回の会議録の中で「パブリックコメントが条例で規定されているのではないか」という説明をしたが、その場で資料を持っていなかったために、未確認のまま説明した。調べてみると、条例ではなく要綱で規定されていた。
- このような勘違い等があった場合に、事務局にはその場で指摘していただくことをお願いしたい。

(事務局：中澤係長)

- おっしゃるとおりであり、今後はそのように対応させていただきたい。

## (7) 「前文」について

(3班：小田委員)

- 第19回市民会議（平成18年4月6日開催）の資料No.2に各班からあがった前文案が整理されているが、3班からの前文案は、まさにこの4点で提案している。あまりしつこくなくてはいけないが、骨子ははっきりさせないといけない。4つの要素がはっきりすればよい。
- この4つのパターンでいくのかどうかと、基本的にはどのようなことを載せたらよいか、というところを決めていけば、それで前文はできると思う。
- 前にも述べたが、総合計画の言葉を活かしてほしい。そうすると、自治基本条例の中に明確に総合計画の理念や将来都市像が入ることになる。総合計画はまだ改定作業の途中であるが、総合計画市民会議の案に修正は入ったとしても、大きくは変わらないと思う。進む方向というのは明確に出るはずである。

(事務局：米山)

- 関連することで、お配りした松下教授の資料の「目的」のところに書かれているが、自治基本条例の目的として、何をめざすかというものに二つのタイプがあるとされている。
- 一つは単純に「自治を実現する」ということを目的とするものであり、もう一つは、ここでは「まちの実現型」とあるが、今ほど小田委員がおっしゃったような「どんなまちにしたいか」ということまで条例で目的とする、という二通りがあるとされている。
- 具体的に「こういうまちをつくりたい」ということを自治基本条例で謳うということであれば、この資料にも「その分しっかりと議論すべきところである」と書かれているが、かなり具体的などころまでという形になるので、そうするとたしかに総合計画とワンセットで検討していく必要があると思われる。
- ニセコ町などのように、「自治の実現を目指す」タイプであると、逆に具体的な中身というのは総合計画に委ねている部分もある。

(5班：種岡委員)

- 上越市の場合は、目指す方向や将来都市像というのは総合計画で明記すべきだと思う。それを担保するものが自治基本条例と考え、車の両輪のようなイメージだと思う。
- ここでクドクドと、「上越市はこういうまちで…」ということは書く必要はないと思う。それよりも、「推進のためにどのような担保性があるか」ということに重きを置いた方がよいのではないか。まちの将来像などは市民会議で議論をできていないので、そう

いう意味では、そこは総合計画に譲り、議論の時間を有効に活用していくべきである。触れてはいけないということではない。

(3班：小田委員)

- ・ 種岡委員がおっしゃったことには、少し誤解がある。「前文」というのは、あくまで「上越市の自治基本条例がどのようなことを目指しているのか」という部分であり、そこは「担保する部分」ではない。「担保する部分」は各条文の部分だと思う。だから、「前文」や「目的」のところは、具体的に拘束することではない。総合計画はそのような性格を持っている。総合計画でいうところの理念や将来都市像は言葉であり、それを具体的に考えるのがさらに細かい部分になる。
- ・ 総合計画と全く違うものを「前文」に入れてしまっただけでは、市の考えとしてバラバラになってしまう。総合計画で謳っている重要な言葉は「前文」に入るのが望ましい。他市町村の事例をみても、そのような入れ方をしている。総合計画で議論している「参加」、「参画」、「協働」などは「前文」に入ってくるべきであり、それを受けて個々の条文が存在する。

(事務局：米山)

- ・ 市ではこの10月から、企画政策課内に総合計画策定チームを発足し、市民会議で作っていただいた素案をもとにして、策定に向けて専門に作業を進めている。今後、策定審議会を設置して進めていくわけであるが、それがだいたい来年度になる(詳細時期は未定)ことから、完全に内容が固まってくるのはもう少し後ということになる。
- ・ 自治基本条例が最終的に議会に上程されるのは、来年の12月議会を予定しており、こちらのほうが後になるわけであるが、実際に代表者会で素案をまとめるのは来年の3月の予定であることから、自治基本条例の素案の方が総合計画が固まるよりも先にまとめることになる。総合計画の基本理念と将来都市像の部分は大きくは変わらないと思われるが、仮で入れ込んでおく形にはなるかと思う。

(3班：小田委員)

- ・ まちづくりの理念や将来都市像が、議会でガラッと変わるということはないと思う。微妙な言葉は変わるかもしれないが、根本がひっくり返ることはないと思う。やはり「前文」に(場合によっては目的にも)盛り込んでほしいと思う。

(4班：横倉委員)

- ・ 「前文」は、いろいろな思いを書こうとして量が多くなることもあるようだが、「前文」には量的な規定があるのか。

(事務局：米山)

- ・ そもそも「前文」自体が必置ではなく、「前文」に量の規定はないと思われる。憲法に「前文」があることから、自治基本条例を「自治体の憲法」と位置付ける意味合いもあって、自治基本条例に「前文」を付けている事例が多いのだと思う。
- ・ お配りした資料にもあるが、他市町村の事例では、憲法に前文があるということ、制定の由来や目的を条文以外にも指針として明らかに示しておきたい、などの意識が強くあって「前文」が作られている。量に制限はないが、かといって条文に書くようなことまで全部書いたとしても、「前文」自体には法的な規範はないわけである。あくまで「各条文の解釈の指針」となるものが「前文」ということであるから、条例はあくまで条文であり、その指針ということを見ると、延々と書くということは常識的ではないと思

われる。

(2班：君波委員)

- ・ 「前文」はさらりと流したほうがよいと思う。「前文」と各条文は繋がってくるものである。「前文」に謳われている精神が各条文に生きてこなければ、条例としてはバラバラになってしまう。そういう意味では、新市建設計画の中でいろいろ謳われているが、その辺が軸になるのではないか。

(事務局：米山)

- ・ そうすると、先ほど小田委員がおっしゃったように、この4つの要素に中身を当てはめていくような感じで整理すると、だいたい箇条書きで整理されていくように思う。それに加えて、総合計画や新市建設計画の理念も入れていけばよいのではないか。

(3班：小田委員)

- ・ もう一点、これは3班で議論したことであるが、「前文」では、いわゆる観光案内はやめるべきである。自分たちが誇りに思うことを書けばよい。

(事務局：米山)

- ・ 前述の4つの要素を簡単に考えると、①これまではこのような取組みを行ってきて、②今後はこういうまちにしたい、③それにはこういうものが必要であって、④最後にこういう目的で条例を制定する、という流れであり、これに続いて第1条から各条文が続くわけである。
- ・ 「前文」に入れ込むべき内容をまず箇条書きに表すものとしては、基本的には事前配付資料1にまとめてある、これまで市民会議であがってきたものでよいと思う。
- ・ 先ほど小田委員がおっしゃった、第19回市民会議の資料No.2に各班からあがってきた前文案が整理してあるが、このときは、これらを一回箇条書きにバラして、そのバラした項目について、挙げた班の多いものから順に並べたわけである。

(3班：小田委員)

- ・ 3班は、4つの要素にちょうど当てはまるような構成で書いた。

(事務局：米山)

- ・ その他に、市民会議でこれまでたくさんあがってきた中で、この項目は「前文」にまわすべきとしたものに、「環境」、「安全・安心」、「歴史・文化」、「意識の醸成」がある。これらも「前文」の中に入ってくる。
- ・ 今、この4つの要素を一つひとつ見ていくと、①で「これまでの歴史や文化、環境についての取組みなど」をまず要素として挙げ、では「今後はそれをどうしていきたいか」を②として挙げ、③には「そのために何が必要か」を挙げていくが、ここに書いたのは、いわゆる「自治」とは一線を画した「歴史」や「文化」、「環境」などについてである。これまで上越市は「自治」をどのように取り組んできたか、これからはどんな「自治」を目指していくのか、ここが一番難しいところである。
- ・ 旧吉川町の条例の「前文」も、一番大事なのは最後の「まちづくりの基本理念と目標を共有し、協働のまちづくりを進めるため、この条例を制定します」という部分である。

(5班：種岡委員)

- ・ 多様性のある地域が合併によってまとまったのであるから、過去の特長をつらつらと挙げるというのはあまり意味がなく、それよりももっと「前向きにこれからどうしていきたいのか」というところに力点を置いて、「歴史と文化の多様性が集まって、それぞれ

良いところをどんどん織り込んでいって、新しいものを作っていく」という発展的な「前文」にしていくべきである。

(1班：平野委員)

- そのとおりである。いろいろな地区のことを全部まとめて書くというのは非常に難しいわけであり、今までの取組みといっても各区バラバラで、どこかに統一するのは無理であり、ここがスタートだと、こういう形でまとまってこれからスタートだという部分だと思う。

(3班：小田委員)

- 今、協働に関する基本原則というものが検討されている。そこでの素案はそのような感じである。「このような中、上越市はこれからの時代に合った新しい器と中身をつくるため、14市町村による合併を選択した」云々とあり、「これからどうしていくか」ということを謳っている。「それで協働が必要だ」というパターンになっている。
- 合併して新しい器ができたことによって、この自治基本条例をつくる必然性が出てきたのだというところを明確に謳えばよいと思う。
- 「歴史」と「文化」は多少は必要であるが、観光案内は必要はないということである。

(5班：種岡委員)

- そういう「多様性のある地域が集まった」というところを入れていきたい。
- 「各地域でいろいろな宝物があったのを集めた」という言い方がよいかも。サラッと書けばよい。

(3班：小田委員)

- 私が考えたのは、上越というところは非常に歴史が古いところであり、頸城（平野）という一つのブロックを考えたときに、どういう歴史であったかを簡単に述べたほうがよい。クドクド書き出したら際限がなくなってしまうが。
- 例えば、板倉にかつては国府があり、板倉が一番の中心であった時代もあったなど、歴史的なことを全部書いていったらキリがなく、それはやめたほうがよい。

(4班：横倉委員)

- 先ほど少し話があったが、この条例は上越市の自治基本条例であるから、上越市民を対象に「前文」を書くわけであり、他の市町村に見せるためのものをつくるわけではない。上越市のための自治基本条例をつくっているのである。対象となるのは合併した上越市の市民ということでよいか。

(事務局：米山)

- そのとおりである。

(1班：平野委員)

- 私たち市民が、「この市をどのように捉えているか」ということが出発であると思う。確認をするための言葉にしてもらいたい、という思いがある。他市町村の人から見てどうこうではなく、ここに住んでいる私たち市民が、合併してできたこの上越市をどう捉えているかである。

(2班：君波委員)

- 「前文」であるから、この自治基本条例を制定するに至った経過だけは、ある程度明確にしておかなければならない。集まった21万市民というのは、いろいろな文化を持った人々が集まっており、それが歴史等ということにもなるのだと思う。そうした人々が

集まってどのようなまちをつくるのだ、ということでこの条例がつくられるということは、「前文」の中にある程度入っていたほうがよいと思う。そうすれば、自治基本条例が制定された経過が後世に伝わる。そのときのまちの状況や市の背景がわかればよい。

- 各班で一度まとめた前文案があるので、それらを言葉で繋げばできるのではないか。

(2班：田村委員)

- 各班が挙げた前文案は、各班で意見統一してあがってきたものであるもので、そのとおりでよいと思う。制定の由来や趣旨、基本原理、決意を述べればよいわけである。
- 先ほどの第19回市民会議の資料No.2の中の「前文」にまわすべき4つの項目については、条文としてあまり触れたくないものを「前文」に入れて総合的な判断をしようということであった。
- 「前文」から「何のためにつくるのか」という部分を一步深入りすれば「目的」になる。
- 「前文」は小説で例えれば「前書き」ということでよいのではないか。あまり難しく考えなくてよい。

(3班：小田委員)

- 各班が挙げた前文案の中身を活用して事務局で前文案を作成していただくと議論がしやすい。

(2班：田村委員)

- タタキ台があったほうが議論がスムーズに進むと思う。

(事務局：米山)

- それでは、各班から挙げていただいた前文案の中身と事前配付資料1を参考に、基本パターンの4つの要素をもとにして、まず事務局でタタキ台を作成するということがよいのか。

(一同)

- 了解

(事務局：米山)

- ここで一度「前文」を形にするが、第1回代表者会で法務室長が述べたように、おそらくこれからの議論を進めていくにあたって、何度も見直しをしていくことになる。一応、この「前文」を柱にして個別の条文を検討していくが、中には不整合なものが出てくるかもしれない、そうすると再度「前文」にある基本的な考えまで遡って議論しなければならないかもしれない。このような作業を何度も繰り返しながら、最後に形にしていくということであり、そこはご理解をいただきたい。
- 「前文」について整理すると、基本パターンの4つの要素でまとめることを基本とし、さらに今回あがった意見としては、市民皆が上越市をどのように捉えているかを確認する意味で、「14市町村それぞれの歴史や文化の宝を集めてきた」、「ここからスタートである」、「条例制定の経過から条例の必然性までを謳っていく」というこれらを入れ込みながら、という感じでタタキ台をまとめていく。

#### (イ) 目的について

(事務局：米山)

- 「目的」も「前文」と同様の進め方でよろしいか。「前文」の内容と被ると思われるので、「前文」と一緒に考えながらタタキ台を作成していきたい。

(一同)

- ・ 了解

(事務局：中澤係長)

- ・ 「目的」のところで、他に何か入れ込んだほうがよいようなものはあるか。

(3班：小田委員)

- ・ 表現で考えていただきたいが、事前配付資料1をみると、「地域経営」と「まちづくり」と「自治」という3つの言葉が出てくる。これらについてよく考えて入れていただきたい。

(5班：種岡委員)

- ・ その辺の言葉は統一してほしい。解釈でブレてしまう。
- ・ 事前配付資料1の「条例の目的」のところで、「推進を図る」という言葉でまとめられているが、自治基本条例ではそれらの担保性もとるべきであるので、第5回市民会議資料の「制定目的」の④「まちづくりに関する行政の意思決定への市民参画を制度的に保障する」ということも「目的」の一つだと思う。

(事務局：米山)

- ・ 市民会議で、「ですます調」にすべきというご要望があった。「前文」だけでなく条文自体もそうしてほしいというご要望であった。「前文」は縛りがないので比較的可能かと思うが、条文のほうは当市としてできるのかどうか、法務室とよく相談してみたい。他市の事例では、そうしているものもある。

(事務局：中澤係長)

- ・ 「ですます調」が駄目という規定はないと思う。できないことはないと思うが、ただ、例規としての全体のレベル合わせることになってくると、もしかしたら難しいということもあるかもしれない。最上位の条例が「ですます調」になると、今後下位条例も整合をとらなければならないようなことも考えられるので、そこは少し検討させていただきたい。

(事務局：米山)

- ・ 事例の中では、「第一人称」で書かれているものもある。「私たちは」のような書き方がある。
- ・ 「ですます調」も「第一人称」も、要は「思いを強く伝えたい」ということからそのような書き方をしている。「条例の敷居を低くしたい」、「少しでも条例を身近なものにしたい」という気持ちからだと思う。市民会議でのご要望もそういう意味からであった。

(1班：平野委員)

- ・ 「ですます調」にすることによって、かえって意味がわかりにくい場合もないわけではない。
- ・ 「前文」は「ですます調」で柔らかく全体を説明するというので、これはよいと思う。
- ・ 個別の条文については、検討していただいてよいと思う。

(2班：君波委員)

- ・ 条例の対象が非常に広いので、親しみやすい条文でないと意義が薄れてしまうのではないかと。
- ・ 上越市の文章はとにかくカタカナが多い。カタカナというのは訳し方によっては違う意味に取られることもある。できるだけ平易な言葉遣いであったほうが、自治基本条例に



については親しまれると思う。最高規範だからといって、堅苦しい言葉を使わなくてもよいと思う。

- 個々の条例は、堅苦しくてもそれはよいと思うが、自治基本条例に関しては、平易な言葉でわかりやすく親しみやすい言葉がよい。

(事務局：米山)

- 自治基本条例は権利を保障する条例であり、これをしては駄目だという条例ではない。そういう意味では、君波委員がおっしゃったような、いろいろな幅広い市民がいる中で、できるだけ多くの市民が読んだだけでわかるようなものがよいと思う。

(2班：田村委員)

- 例えば、「マスコミ」という言葉も、「報道機関」と言ったほうがわかりやすい場合もある。

(3班：小田委員)

- 「コミュニティ」という言葉についても、別の良い言葉も出てきている。「市民活動団体」という言葉が一番良いのではないかということで、協働の基本原則検討会ではこの言葉を使おうという動きになってきている。
- 極力カタカナはやめていくべきである。

(事務局：米山)

- それでは、「前文」と「目的」は事務局でタタキ台を作成させていただく。

## (2) 全体構成について

(事務局：米山)

- 事前配付資料2をみていただくと、左側は市民フォーラムの際の素案(案)としてまとめた17の大項目及び中項目である。その17項目をそのまま条例の構成の章立てとしたと仮定すると、並びとしては一般的にはこうなるのではないかとこのものを図示したものが右側の部分である。
- 最初に「前文」、「目的」がきて、次に「原則条項」がくる。ここに「市民参加・参画」なり「協働」が入るが、そもそもの「自治の基本原則」というのは、この17項目の中にはない。というのは、これまでの17項目の出し方が、「まちづくり」についての「4つの基本検討項目」を議論することによって導き出してきたからである。全体を総括するような「基本原則」というのはない状態である。その部分はこの代表者会で、これまでの市民会議での議論をもとに考えていかなければいけない部分である。
- その次に「理念」的なものとして、並び順は別として「安全・安心」、「平等」、「男女共同参画」がくる。
- その次に「仕組み」的なものとして、「市民の権利、役割」、「市議会の責務」、「市の責務」がくる。
- その次に「それらを実現するための制度」として、「コミュニティ」、「人材」、「交流」、「情報」、「財政」、「評価」、「都市内分権」、「住民投票制度」がくる。
- 最後に「自治基本条例の位置付け」として、「自治基本条例の最高規範性、改正手続」がくる。
- 条文としての構成を考えていくと、概ねこのような流れになると思われる。

- ・しかし、今後個別の条文を検討していく中で、これらの構成が変わるということも当然あり得る。とりあえず今の段階ではこのような形であると思われるが、事前に見てきていただいた中での皆さんのお考えをお聴きしたい。

(3班：小田委員)

- ・上越市創造行政研究所がまとめた『新しいまちづくりと自治基本条例』の80ページに、先進事例の条文構成が一覧になっている。これを見ていて思ったが、これまでの市民会議での議論は、最終的な条文の形をイメージして議論はしてきていなかった。
- ・例えばこの一覧の中で、項目として「総合計画制定等における市民参加や委員公募」を挙げている事例もいくつかあるが、我々の議論では単に「参加・参画」で終わらせてしまっており、そのような議論には至っていない。前回議論にあがった「審議会委員の公募」などについては、正式には一度も議論してきていない。
- ・今後条文化にあたって、「上越市ではどのように手続保障をしていくか」ということで項目を挙げていったときに、抜けている（漏れている）項目が出てくる可能性がある。それらは条文化していく際に気付いて足していかなければならない。この一覧表を見ていて、今まで議論していなかったと思うものがいくつかある。

(事務局：米山)

- ・おっしゃるとおりである。今までの17項目の出し方が、条文のこのような中身を想定した出し方ではなかった。

(3班：小田委員)

- ・その辺は、この代表者会で議論して、方向を出して、全体会に戻すということを行ったらどうか。
- ・例えば、「権利や役割、責務」の中に「市民活動団体の支援とその責務」などを掲げている事例もある。都市内分権を行っていかうとするとときに、そのところは非常に重要な項目になる。
- ・そのような意味で、事務局側で抜けている（漏れている）項目について随時指摘していただきたい。

(事務局：米山)

- ・了解した。比較的多くの事例であがっているような項目について、当市の検討で漏れているものがないかどうかを確認してピックアップしてみたい。その項目をどの部分にどう入れ込んでいくかは、皆さんとまた議論していきたい。この作業は今後随時行っていくようにしたい。

(3班：小田委員)

- ・同じく82、83ページに「自治基本条例における論点整理」がまとめられている。この中でも、例えば「こども・青少年の参加」という項目があがっている。良い悪いは別であるが、これらが必要なのかどうかということもみていきたい。

(1班：増田委員)

- ・「市民参加・参画」の保障ということでは、具体的には何も保障されていないわけであり、目指すべき「市民参加・参画」の姿が見えない。ある程度見える形にしておかないと、本当の「市民参加・参画」は実現できない。

(5班：種岡委員)

- ・「言葉の定義」は入れ込まないのか。

(事務局：米山)

- ・ 事前配付資料2で図示したものは、単純に17項目を分けただけであるので「定義」の部分は載っていないが、第1回代表者会の議論で、「言葉の定義はしていこう」ということになった。「定義」にするか「別の言葉に言い換える」かは別として、いずれにする「言葉の定義というのは考えていかないといけない」ということで、それは個別の条文の整理を行いながら、「定義を含めて考えていこう」という形になった。
- ・ 今あがっているだけでも、「市民」、「コミュニティ」、「協働」などいくつかあがってきているが、これらは定義化していかなければいけない。定義化するのであれば、きちんと条文の中で、「目的」の次くらいの位置に「定義」がくるのが一般的である。そこで先に規定しておくべきものかなと思う。
- ・ どのような形になるのかは今後の議論だと思う。

(5班：種岡委員)

- ・ 「定義」が必要な言葉を一度洗い出しして、最後に整理をするという形がよいのではないかな。

(事務局：米山)

- ・ それぞれの項目の中で、はっきりとは意味が通じないような言葉はあると思う。「原則」の部分を検討しているときが一番多くあがるかもしれない。個別の条文の整理を進めながらその都度検討するということが第1回目の際にまとまった。最終的には「定義」はするということである。
- ・ そうすると、「条例全体の構成」については、今の段階ではこの図示のとおりでよいのではないかな。「前文」と同様、個別の条文の整理を進めながら、何度も見直していくものだと思う。一つ不整合な部分があっても見直すと、連動していろいろな部分も見直すことになるかもしれない。そこは適宜行っていきたい。これからはこのような繰り返しの作業が多くなるかと思う。
- ・ 今のところは、おおまかにこの図示のように考えていくことでよろしいかな。

(一同)

- ・ 了解

(事務局：米山)

- ・ 今日配付した松下教授の資料の中に、「自治」と「まちづくり」の違いや、「参加」と「参画」、「協働」について、良い悪いは別にして、他市町村の事例ではこのように解釈している、という点が載っている。必ずこの議論はあると思われるので、次回以降の参考にしていきたい。
- ・ ニセコ町では、「まちづくり」と「自治」は同義語だとしている。「自治」と書くよりも「まちづくり」と書く方が身近であるので、条例の名称も「まちづくり基本条例」にして、「まちづくり」で統一している。これは意図的に行っているものである。
- ・ 逆に杉並区では、「自治基本条例」という名称を初めて使用した自治体であるが、逆に「自治」というものを明らかにし、「自治」というものを決めていく、ということ強く出されている。
- ・ 当市では、「まちづくり」と「自治」は異なるものという感じできていたが、議論の入り方として、生活に身近な「まちづくり」から入り、これを途中でどのようにして「自

治」にスイッチを切り替えるかということに苦慮しながら進めてきたが、なかなかこれが困難であった。

- このような検討の経過があるので、市民フォーラムでの素案（案）も「まちづくり」という言葉で書かれている部分が多くあった。「自治」という視点に切り替えきれなかった部分である。
- 当市はあくまで「自治」基本条例をつくっていくわけであり、その辺はきちんとスイッチを切り替えていかなければいけないと思う。

(3班：小田委員)

- 事前配付資料1の「条例制定の背景」の部分を読んで、あらためて気付いたのが、先ほど申し上げた「地域経営」や「まちづくり」、「自治」、あるいは「協働」という言葉である。この4つをどう定義していくかは難しいところである。どこかで集約化しないと難しい。
- 似たような話であるが、「協働」の定義では、「市民」と「行政」という定義を一般的にはしているが、ところが今、協働の基本原則検討会では、「市民活動団体」と「行政」という表現になっている。即ち、「協働」の相手は「団体」だという話になっている。企業でも「団体」であり、「個人」が指定管理者になるわけではない。そうすると「協働」の相手というのは、基本的には「団体」だということを知りやすく表現し始めている。
- 「市民」というと「個人」と受け止める人がとても多い。定義をして、定義の部分を先に読んでいても、誤解する人はいると思う。その辺は相当慎重に表現しないと難しい。定義さえすればよいという世界ではないように思う。
- 「市民」とは、「個人」、「団体」がある。それは「参加・参画」まではそうであるが、「協働」のステップになると「市民」＝「団体」になってしまう。その使い分けが必要になってくる。

(事務局：米山)

- 例えば、「市民」という言葉であれば、「条例全体を通しての定義」と、今おっしゃったように「個別の部分の定義」というのは別になる可能性もあるのかもしれない。全体にかかるものとしての一般的な「市民」という定義と、例えば「協働」などの個別の項目にかかる「市民」という定義があるのかもしれない。その項目の中で何らかの説明を入れて、そこで意味する定義をしなければならないのかもしれない。

(3班：小田委員)

- 「みんなで防犯 安全・安心まちづくり条例」の中で書かれている「地縁団体」については、「地縁団体」の意味がわからないのでわざわざ説明が入っている。町内会、自治会、防犯団体などというふうに。結局、そのような説明が入らないと市民はわからないわけである。

(5班：種岡委員)

- 条例の中では、章や項、号だけに通用するような「定義」の形もあると思う。「全体枠としての定義」とは別に、そこで「個別の定義」を行えばよいと思う。

(3班：小田委員)

- 一律に「市民とは」と「定義」してしまうと、それだけだと不十分だということである。

## □ 市議会「自治基本問題調査特別委員会」の内容報告

(事務局：米山)

- 10月30日に、市議会の「自治基本問題調査特別委員会」が開催された。これまでは、主に市のほうから市民会議の進捗状況について報告するという開催が多かったが、今回から議会としての考え方をまとめていくという作業に入られている。
- 市民会議の市民フォーラムでの素案(案)を見ていただいているが、それを議会としてベースにされていくかどうかは別として、各会派で今後の進め方について意見をまとめられた結果、まずは条例の全体像や理念(前文、目的)を検討し、「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」、「都市内分権」の4つの大項目を重点として議会としての考えをまとめられるということが決まった。

(事務局：中澤係長)

- 各会派が話し合っ、意見をペーパーにまとめて出され、特別委員会の中で検討しようということである。

(事務局：米山)

- この代表者会のスケジュールでは、1月か2月くらいにまず一度条文の形にするという計画になっており、その頃を目掛けて議会も意見を整理されてくるということである。代表者会と特別委員会でその頃に意見交換をされたいということである。
- 次回の特別委員会は、11月17日(金)午前10時から市役所第1委員会室で予定されている。ぜひ代表者会の皆さんも、ご都合がつけば傍聴されてみていただきたい。その後は11月中にもう一度、さらに12月に一度開催されるもようである。

(事務局：中澤係長)

- 補足するが、議会としては、本当は全項目について議論をしたいというお考えであったが、やはり時間的に厳しいことから、まず大まかな整理として、まずは議会として絶対に議論しなければならないことをこれらの4項目とし、それを整理したうえで時間に余裕があれば、議会としてもその先まで検討したい、ということをおっしゃっていた。その旨を代表者会の皆さんにも伝言してほしい旨の依頼もいただいております、今この場でお伝えさせていただいた。
- まずは議会としては、大きなところで全体像と理念、個別の部分では「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」、「都市内分権」の4項目について意見をまとめていくということであり、特に「市議会の責務」の部分は、市議会の責任としてぜひまとめたい、という力強いご意向をいただいている。

### (3) 閉会

- 次回の日程及び会場の確認であるが、次回は12月7日(木)午後6時30分～8時30分で、会場はここ(上越市役所第1庁舎4階 特別会議室)で行う。
- 次回の内容は、まず冒頭に「前文」及び「目的」について事務局で案を作成したものの確認をしていただき、続いて個別の条文について、事務局が作成したタタキ台をもとに検討する作業に入る。

8 問合せ先

企画・地域振興部 企画政策課 企画調整係

TEL : 025-526-5111 (内線 1452)

FAX : 025-526-8363

E-mail : [kikakuchosei@city.joetsu.lg.jp](mailto:kikakuchosei@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。