

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5回代表者会

2 開催日時

平成18年12月27日（水）午後6時30分～午後8時45分

3 開催場所

上越市役所 第1庁舎 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11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

法務室：笹川法務室長

5 議題（公開・非公開の別）

(1) 個別の条文について（公開）

6 傍聴人の数

なし

7 内容（概要）

（事務局：米山）

- ・ 前回は、「前文」と「目的」について、まずは条文の形に整理をしていただいた。
- ・ 前回会議録の最後のところで、「前文」と「目的」について前回整理した条文をまとめてあるが、一部誤りがあった。大変申し訳ない。
前文の1行目 （誤）「～日本海の恵み、頸城の山々と～」
（正）「～日本海の恵み、そして頸城の山々と～」
- ・ 今回の配付資料は、まずは前述のとおり「12月20日送付から修正した前文」の資料と、
資料No.1として「個別の条文へ向けての整理表」、資料No.2として「条文のタタキ台」である。

自治基本問題調査特別委員会の報告

- ・ 本日（12月27日）の午前中に、市議会の自治基本問題調査特別委員会が開催された。
- ・ 特別委員会では、代表者会との意見交換に向け、これまでに「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つの項目及び「全体像、基本理念、前文」について、ご意見の整理をされてきた。
- ・ 今日の委員会で、意見交換に向けての大方の整理がついたということで、考え方をペーパーにまとめられた。そのペーパーについては、栗田委員長に確認をさせていただいたうえで、今、代表者会の皆さんのお手元に配付させていただいた。

- 4つの項目のうち、「都市内分権」については、現在最終整理が行われている「上越市における都市内分権及び住民自治に関する研究会」の報告書が報告されてから具体的に議論されるとのことであり、実質的には「都市内分権」を除いた3つの項目及び「全体像、基本理念、前文」について整理されている。
- ペーパーの一枚目「自治基本条例に関する特別委員会のまとめ」は、代表者会の皆さんとの意見交換を行うにあたっての特別委員会としての考え方を整理されたものである。考えを一本化されたということではなく、あくまで意見交換へ向けての整理をされたものである。今の段階では一つの方向に整理すべきではないと判断されたものについては、各会派がそれぞれお考えをもって意見交換に臨まれるとのことであった。
- A3の資料については、特別委員会として今ほどの一枚目の「～まとめ」を整理するにあたって、その前段として、まずは市民会議が市民フォーラムを行った際の素案（案）について、各会派が考えを整理されたものであり、空欄になっている部分は、決して会派としての考えがないということではなく、市民会議の素案（案）の考え方で概ね同感だということである。
- 特別委員会との意見交換会については、次回の代表者会（1月18日開催予定）の後で、1月下旬に開催したいということで特別委員会と調整をさせていただいているが、市民会議の開催の前提である、平日の夜間での開催でお願いしたいことをこちらから申し入れ、それについては特別委員会の皆さんから了解を得ている。
- 意見交換会の日程については、もちろん代表者会の皆さんのご都合が最優先との特別委員会のご意向であるが、特別委員会のほうから、大変恐縮されておられたが、ご希望としては1月23日（火）か29日（月）のどちらかでお願いできればありがたい、との非常に恐縮されたお申し出を本日いただいた。この日程案について、皆様方のご都合はいかがか。
 → 1月29日（月）午後6時30分～であれば、全員日程調整可能
 それでは、1月29日（月）ということで、栗田委員長と協議させていただきたい。
 会場は、我々事務局としては、今のところ市民プラザ第1会議室を想定しているが、栗田委員長と協議して決めていきたい。
- 意見交換の具体的な行い方についても、今後、栗田委員長と協議をさせていただきたいが、特別委員会からは、ガチガチに条文として固まったものについて、いわば言葉遊び的に議論をするのではなく、条文にまとめあげるまでの考え方について意見交換をさせていただき、それらを踏まえて条文化を進めていただきたい、とのご要望があった。
- そうであれば、条文の形に整理したものを示して意見交換を行うのではなく、市民フォーラムでの素案（案）を代表者会側がもって、特別委員会側はこの「～まとめ」をもってお互い意見交換されてはどうかと思う。素案（案）には市民会議の思いなど、基本的な考えが記載しており、その後の代表者会での議論で集約した内容については当日補足説明するような形で行うのがよいのではないかと。
- いずれにしろ、意見交換の行い方については早急に栗田委員長と協議し、皆さんにお知らせしたい。

□ 市議会「自治基本問題調査特別委員会」のまとめの補足説明

（事務局：米山）

- 自治基本問題調査特別委員会では、この秋から、市民会議代表者会との意見交換に向けて、特別委員会としての考えをある程度整理していく作業を進められてきた。
- その最初の回で、前述の４つの項目（「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」）及び「全体像、基本理念、前文」を中心として、会派ごとに意見を出し合って、特別委員会としての考えをある程度整理していくという方針が決まった。
- それを受けて、その後に各会派から上記の項目についての考え方が挙げられたものを表の形で整理したものが、A3 版の資料である。11 月 17 日付の資料と 12 月 6 日付の資料があるのは、その都度、各会派で内容を修正されたり追加・削除されたりしたときに、その次の回で綺麗に直したものが配られたためであり、今お配りしてある 3 枚が、それぞれの項目について最新の状態に整理されているものである。
- これらの意見を挙げられたうえで、特別委員会で議論をされて、最終的に代表者会との意見交換へ向けて整理されたものが、A4 版の資料である。
- 「全体像、基本理念、前文」の部分については、一番最初に議論がなされたが、基本的には市民会議の考え方と概ね共通した認識でおられた。A4 版の資料に箇条書きに 5 つに整理されたとおりであり、考え方については、A3 版の資料の各会派の意見集約表のとおりである。
- 「住民投票制度」については、ここが一番議論が大きかった部分で、A3 版の資料を見ていただくとおわかりになるが、全ての会派で「住民投票制度」の必要性が認識され、自治基本条例に「住民投票制度」という項目を設けることについてはお考えが一致されていたが、いわゆる「常設型」か「非常設型（個別設置型）」かという点では、真っ二つにお考えが分かれていた。ここはかなり議論になったが、最終的には、今ここで特別委員会としてどちらかに絞るということではなく、各会派がそれぞれのお考えを持って、代表者会の皆さんとの意見交換に臨み、そこでさらに議論を深めていきたい、という形になった。ここについては結論は出さず、両論併記という形にして、各会派がそれぞれの責任において代表者会と意見交換をされるということである。
- ただ、「住民投票制度」そのものについては全会派が肯定的であり、住民投票の結果を尊重するという点は特別委員会のお考えとして整理されている。
- 「市議会の責務」については、基本的には市民会議が整理した、市民フォーラムでの素案（案）の内容と概ね共通であるが、議員のお立場からみて、「議会の責務」と「議員の責務」というのは違う、というお考えであった。
- 我々市民会議でも、当初は「議会の責務」と「議員の責務」を分けて考えていたが、途中で項目を整理していく段階で、「議員の責務」の内容が、言ってみればあまりに「当たり前」のものであったこともあり、また両者を分けて考えることは市民にはわかりにくいのではないかという懸念などから、市民会議では「議員の責務」という項目は外して、わかりやすい「議会の責務」という項目に絞ったという経緯がある。
- しかし、特別委員会の皆さんからは、「議員の責務」というものは、明確に「議会の責務」とは異なるということで、ここは「議員の責務」というものを入れていくべきだという整理をされ、A4 版の資料に箇条書きに 4 点まとめられた。
- ただ、その 3 つ目の「市民の代表として普遍的な利益のために活動すること」と整理されているが、ここは当初は「一部地域のためではなく～全市的な利益のために活動する

こと」のような文言であったが、本日の議論で、考え方には間違いはないが、表現的に誤解を招く恐れがあるのではないかと、というご議論があり、今日の段階では最終的に「普遍的な利益のために」という文言に整理をされた。ただ、これについてもまだしっくりこないという話もあり、ここは最後に栗田委員長に一任されて、委員長のほうでとりあえず「普遍的な」という形で留められたものである。

- もう一点は、「議会の責務」の他に「議会の権限」については書かなくてよいのか、というご議論があった。ここも両論に分かれていたが、そもそも「議会の権限」というのは地方自治法にきちんと規定されており、再度、自治基本条例に書く必要があるのか、という点で、両論に分かれていた。地方自治法に規定されている部分以外に、上越市としての特徴的、特色的なものを横出しするということであればわかるが、そうでなければ書く意味がない、というご意見もあり、一方では、特徴はないけれども、自治基本条例というのは上越市の自治というものを規定していくわけであるので、最小の表現で形に表していくべきだというご意見もあった。ここも委員長に一任されるということになったが、委員長は、ここはまとめないという結論を出された。先ほどの「住民投票制度」と同様、特別委員会としてはまとめずに、各会派がそれぞれ意見を持って代表者会との意見交換に臨まれるということであった。
- よって、A4版の資料にあるように、「議会の責務と議員の責務は分けて記載する」という点は特別委員会としてお考えを整理され、「議会の権限」については、「議会の権限」という項目を入れるという意見もある」という文言で書かれている。
- さらに、一番下の部分にも書かれているが、今、議会のほうで「議会倫理条例」について検討をされており、それとの関係も整理しながら考えていくとのことであった。
- 「自治基本条例の最高規範性と改正手続」については、「最高規範性」と「改正手続」は、つながるものではあるが別物であるというお考えであった。
- 「最高規範性」については、市民会議の考えと一致されていて、要するに市の最上位の条例であって、他の条例等の制定・改廃については自治基本条例の趣旨を最大限尊重しなければならないことや、既存の条例や規則等も自治基本条例との整合を図らなければならないということである。
- 「改正手続」の部分についてはいろいろご議論があり、例えば、「最高規範性」をある程度担保するために改正手続の厳格さが必要ではないか、というご意見もあったが、ただそれには地方自治法の規定もあることから、そこは具体的にはどうしたらよいか、というところまではここでは取れてご議論は進めなかった。
- 「改正手続」については、最終的にここでは結論は出さず、今後の検討課題とするということで、ここも各会派がそれぞれお考えを持って、代表者会との意見交換に臨まれるということであった。
- 「都市内分権」については、先ほども申し上げたが、「上越市における都市内分権及び住民自治に関する研究会」の報告をまずは待つということであり、その後に改めて議論されるということである。

本日の作業について

- 予定では、今日は残りの個別条文について一通り整理をして、次回の1月18日には、特別委員会との意見交換に備えた準備をしていただく予定であったが、今回、特別委員

会から考え方をまとめたものが提示されたので、事務局としては、予定を変更して、今日は特別委員会が整理をされた3つの項目及び「全体像、基本理念、前文」についての整理を先に行っていただき、さらにその整理にあたっては、今回提示された特別委員会の考え方も踏まえた議論をしながら整理していく形にはいかがか、ということを提案させていただきたい。

- ・ 実はそのつもりで、今回の資料はこの4つの項目について先に法務室にタタキ台を作成してもらい、事前に皆さんにお配りさせていただいた。
- ・ 特別委員会の考え方について、このペーパーだけではわからない部分については、意見交換会の場で直接お聞きしていただくことでよいと思う。
- ・ 併せて、前回整理していただいた「前文」、「目的」の部分についても、特別委員会のお考えを踏まえて、再度見直しが必要かどうか、みていただきたい。
- ・ 今日はこれらを行うだけで時間になってしまうと思われる。今日そこまで終わらなければ、次回にも続けていくことにさせていただきたい。
- ・ 次回は、今回の続きがあればまずそれを行い、続いて他の項目の条文化をしていきたい。
- ・ 本日は、**資料No.2**のタタキ台を中心に、**資料No.1**の市民会議としての整理と、今ほどの特別委員会のまとめの三つを並べて見ていただきながら、進めていただきたい。

(1) 個別の条文について

(ア) 「前文」、「目的」の再確認について

(事務局：米山)

- ・ まずは、前回に条文の形に整理をしていただいた「前文」、「目的」の部分について、特別委員会のまとめの「全体像、基本理念、前文」の内容と見比べていただいて、内容を見直すべきかどうかを検討していただきたい。
- ・ 特別委員会のまとめの箇条書きの一つ目「全体的に、市民にやさしい言葉で、わかりやすい表現を使う。」という点については、これは市民会議でも同様の考え方であった。
- ・ 二つ目の「さらに、上越市らしさ、上越版らしさを織り込む。」という点についてはいかがか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 特別委員会が求めている「上越市らしさ」というもののイメージがわかりにくい。全体的に抽象的である。
- ・ 代表者会議の中では、「上越市らしさ」ということで、「前文」の中で上越市の特徴の全体的なものを最初書き、こういう時代で自治基本条例が必要になったという上越の歴史の流れを書いている。「上越版らしさ」ということでは、目標として掲げる「豊かさ、安らぎ」というものをもって進めていくということを言っている。それが「上越らしさ」ということで言うてよいのかどうかだと思う。それと特別委員会がおっしゃっている「上越らしさ」というものが違うのだとすると、それがわからないと直してみようがない。

(3 版：小田委員)

- ・ 特別委員会のほうは、我々代表者会が前回整理した「前文」をまだ見ておられない。だから議論のしようがない。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 代表者会としては、前回整理した「前文」にそれらが十分に入っているということであれば、特別委員会のまとめも踏まえてあるということによいわけである。代表者会で整理したもので、ここで言う「上越らしさ」も入っているし、歴史や文化、特色も短い中で、あまり長くしてもわかりにくくなるのでこのような形で入れたということで、こちらの主張として述べればよいと思う。

(事務局：米山)

- ・ 意見交換の場で、特別委員会の皆さんがイメージする「上越らしさ」というものを質問してみるのがよいのではないか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 言葉遊びになってはいけないということはわかるが、代表者会で既に固まっているものは逆に特別委員会にお見せして、それについてこのような内容をもっと入れてほしい、というような話はされてもよいのだと思う。それが無いとお互い共通の土台に立っていないので、何時間議論しても噛み合わないのではないか。

(3班：小田委員)

- ・ 特別委員会のほうでは形にまとめておられないので、バラバラになってしまって、我々はどうのようにして意見交換したらよいかかわからない。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ やはり考え方としては、見せるものはきちんと見せて、特別委員会の皆さんのご意見も踏まえて代表者会ではこのように考えていると、言葉遊びになってはいけないのはわかるが、細かい言葉の文言ではなくて、このような内容を入れてほしい等のご意見に対して、我々はこう考える、という議論を行ったほうが建設的に進むように思う。

(3班：小田委員)

- ・ それでないと、議論は前に進まない。

(事務局：米山)

- ・ それでは、先ほどは、特別委員会との意見交換にあたって「条文の形に整理したものは示さない」としたが、変更して、一回形にしてお見せしながら意見交換を行うということによろしいか。

(2班：君波委員)

- ・ 特別委員会を私は傍聴したが、最後のほうでこの話になったのを覚えている。要するに、見えるものがあって論議をすると、それにこだわってしまうのでないほうがよいということであった。
- ・ しかし、何かないと話は進まないと思う。特別委員会のお考えとして、この文章にはこのような内容を付け加えてほしいなど、何か前に進んでいくと思う。それでないと、ただ言い合うばかりになってしまう。議員の皆さんのお考えもわかるが。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ タタキ台はタタキ台として、お互い共通のタタキ台とすれば、お見せして議論をしていてよいのではないか。言葉遊びにはしないということをお互いの共通認識としたうえで。

(2班：田村委員)

- ・ 特別委員会では市民会議の進捗状況については、企画政策課が報告しているのか。

(事務局：米山)

- ・ 今行われている特別委員会では、我々企画政策課はオブザーバー的に参加していて、議論の中には加わっていない。特別委員会としてのお考えを整理されておられる。特別委員会から質問等があった場合に、企画政策課としてお答えはさせていただいている。

(2 班：田村委員)

- ・ 我々市民会議は、長い期間をかけて 17 項目に整理をしたが、特別委員会では、単純に言えば、そのうちのいくつかをピックアップして議論されたにすぎないのではないか。骨子を決めるだけであればそれでよいと思うが、お互いに意見交換をしたり逐条的に作り上げていくとなると、特別委員会で議論されたいいくつかの項目だけで意見交換で果たしてよいのであろうか。それ以外の項目については特別委員会では議論はされていないわけである。

(事務局：中澤企画調整係長)

- ・ 特別委員会では、他の項目についての検討を行わないということではない。特別委員会としては、本当は全ての項目について検討を行いたい、時間の都合上、まずはこれらの項目について議論をしていきたい、とのことであった。本当は全ての項目について議論したいが、そのことで市民会議代表者会での議論を遅らせてしまうことは申し訳ない、とのことであった。特別委員会として、まずはこれらの項目から行っていきたいということであり、その後、また別の機会があれば、他の項目についても議論をしていきたいとのことである。まずこれらの項目を優先させていきたいということである。他の項目を議論しないということではなかった。
- ・ 議長からも、ぜひこの旨を市民会議の皆さんにお伝えしてほしいという依頼もあり、前々回の代表者会で同様の説明をさせていただいた。

(2 班：田村委員)

- ・ それであればそれでよい。

(4) 「住民投票（市民投票）制度」について

(2 班：田村委員)

- ・ 市民会議としては、常設型の住民投票条例を自治基本条例の目玉として考えていくべきと私は考えるが、特別委員会のまとめでは、常設か非常設かは両論併記としている。ざっと見た限りでは、半々くらいである。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 市民会議として常設型をとということであれば、その考えを持って意見交換に臨めばよいと思う。
- ・ 特別委員会の皆さんは、より慎重に検討されているのだと思う。
- ・ ハードルが低すぎると何でもかんでも住民投票にされてしまい、政争の一つの道具になってしまう危惧もある。だからやめたほうがよいという考えと、むしろそういうものを作れば政争の道具にはならないという考えがあると思う。

(3 班：小田委員)

- ・ 「住民投票制度」については、市民会議の思いというものがきちんとあるので、意見交換でそれをぶつけていくしかない。
- ・ 市民会議の思いの一番の根幹は、「白紙委任ではない」ということであり、重要なことは住民に決めさせてほしい、ということである。それをはっきり述べればよい。

(事務局：笹川法務室長)

- それでよいと思う。ただ、条文に載せる形というのはいろいろあるので、今回一つの案としてタタキ台を作ってみたわけであるが、常設型として全ての内容を条文に入れようとすると、それだけで十数条にもなってしまい、誰も読んでくれなくなってしまうので、それを避けるような形にはしている。
- 我々としては、常設型でも自治基本条例に書くのはこの程度のものにして、細かい内容は住民投票条例に書くということをはっきりと示せば、特別委員会でもまた考えも変わってくる委員さんもおられると思う。

(3 班：小田委員)

- この部分に関連して、実は今日教えていただきたい点がある。
- 地方自治法では、直接請求というものが 50 分の 1 以上の署名でという規定できちんとある。そうすると、住民投票条例を制定すると、二通りの制度が可能になると考えてよいか。
- 署名が常設型住民投票の規定人数に達しない場合でも、50 分の 1 以上であれば直接請求のほうはできるということによいか。

(事務局：笹川法務室長)

- そのとおりである。
- 通常、常設型として設置している自治体でも、地方自治法に規定のある部分、例えば条例の制定請求などは、そのまま地方自治法の規定を使っている。法律で 50 分の 1 と書いてあるものについて、それを条例で例えば 3 分の 1 と書くことはできない。だから、その部分は外している。
- 解職請求（リコール）や条例の制定請求など、地方自治法で規定されている部分は地方自治法の規定を使い、その他の重要なことについては、この住民投票条例で行うというような形で、例えば 3 分の 1 の賛成が必要であるとか、10 分の 1 の賛成が必要であるとか、そのようなハードルを課しているものが多い。

(3 班：小田委員)

- もう少し突っ込んで聞くが、住民投票条例について、例えば 3 分の 1 とか 2 分の 1 とし、それに達しない場合は、それで却下になるのか。

(事務局：笹川法務室長)

- 成立しないということになる。

(3 班：小田委員)

- その場合、別の住民投票条例の制定請求を、50 分の 1 の直接請求ということになるのか。

(事務局：笹川法務室長)

- それは違う。例えば、住民投票を行ってほしいというために住民投票条例を制定してほしい、という請求はあるけれども、今回のこのような形になると、常設型の場合は住民投票条例はもう既に制定されており、ただ住民投票を実施してほしいという請求になる。実施してほしいというものと、条例を制定してほしいという請求は別である。
- 非常設型で住民投票条例がない場合、住民投票を実施してほしいということで、「～に関する住民投票条例」を制定してほしいという直接請求をする。
- 常設型であれば、条例はもう既にあるわけであるから制定する必要はなく、制定の請求

はせずに、その条例に基づいて「～に関しての意見を聴く」住民投票を実施してほしいという請求になる。

(3 班：小田委員)

- それで少し心配なのが、かえってハードルが高くなると、少数意見が出せなくなるということが起こるのではないか。

(事務局：笹川法務室長)

- その点は、少しいろいろなことがある。3 分の 1 になっているところもあれば、10 分の 1 になっているところもあるが、あまりハードルを低くして、例えば 50 分の 1 ということになる、先ほど申し上げたような心配も出てくる。

(3 班：小田委員)

- それで少し思ったのが、従来の「実施を請求することができる」というのは、例えば 2 分の 1 という規定であれば、2 分の 1 揃えば自動的に実施するということか。

(事務局：笹川法務室長)

- それは、システムとしてはいろいろ考えられる。既に行っている自治体によっては、2 分の 1 を超える請求があったら、議会に諮って、議会が OK したら実施しようというシステムをとっているところもあるし、自動的に実施しなければならないとしているところもある。そこは皆さんの思いの部分である。法律に定められた範囲内で自由に決められる事項であるので、どうするかというのは皆さんの意識しだいである。
- 逆にハードルを低くしたところは、議会というワンステップを踏ませることで、議会の中で実施するかしないかをもう一度議決するようにしているから、そこで政争の道具になることを防ぐということにしているところもあるし、ハードルを高くしておいて、その代わりに、ハードルが高い分、請求があれば必ず実施するということもある。
- どちらが使いやすいかという話もあるが、ただ、皆さんの住民投票条例の思いは「白紙委任しているわけではない」ということからすると、議会の関与をさせようと、ではそこで議会がノーと言ったらどうするのか、ということになる。

(3 班：小田委員)

- 2 分の 1 以上集めても、議会が否決したらそこで終わりにになってしまう。

(事務局：笹川法務室長)

- であるから、その辺のバランスを考えて、必要な署名数を何分の 1 以上にするか、議会を関与させるか、そういった判断をしなくてはならない。
- 今、この代表者会の話としては、皆さんがどういうふうにすればよいかを決めればよいわけであり、それはどちらをとっても違法ではない。

(3 班：小田委員)

- 今日は実はその辺をお聞きしたかった。自分たちが理解するために、元々は何のために住民投票制度が必要かということを考えたときに、本来なら間接民主主義であるからいらない制度である。それが必要だということは、間接民主主義の中で直接的なものが働かなければならないような場合もあるのではないかと、というところから出発している。そうすると、議会が関与してしまうと、それは常設型でも非常設型でも同じことになってしまう。

(事務局：笹川法務室長)

- ただ、条例があればいつでも請求できるということと、条例自身を作ってほしいというの

では、かなりハードルに違いはある。非常設型ということになると、一本一本の個別の件について条例を作るというのが普通である。そうするとやはりハードルも高いし、時間もかかる。まず条例を作るために、条例が良いかどうかを議会が審議をし、さらにそれから実施へ向けての進め、住民投票の実施にたどり着く。条例が元々あれば、投票を実施するかしないかの判断だけであるので、期間も短くて済む。そういった面もあるので、ではどうするかという話になる。

(3 班：小田委員)

- ・ そこでわからないのが、何故、特別委員会の中で非常設型を支持する方々も多数おられるのかということである。論点がわからない。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ そのところは、意見交換のときに直接お聞きしていただければよいと思う。

(2 班：君波委員)

- ・ 私は特別委員会を傍聴したが、どうも特別委員会の皆さんは、常設型にすると議会の権能や議員の権能がそこで抑えられてしまうのではないかと、というようなご心配をなされているような感じがあった。
- ・ 私はそうではないと思う。そこにさらに議会のチェックを入れることもできるわけである。議会がチェックして、投票を実施するかどうかを決めていけばよい。

(3 班：小田委員)

- ・ 今ほど君波委員がおっしゃったのは、最初に私が質問したことの延長線だと思う。私は、常設型で置くのであれば、ハードルを高くして、無条件で実施するような制度にしないと、常設型にする意味があまりないのではないかと。そこに議会が入ってしまうと、否決してしまえばそこで終わりである。

(2 班：君波委員)

- ・ 非常設型では、住民投票条例を作ってほしいというそのものも否決されてしまうと、市民としての手段がなくなってしまう。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 非常設型であると、まず、条例を作ってほしいという請求から始まってしまうので、その時点で議会が否決してしまえば終わりである。

(2 班：君波委員)

- ・ 常設型では、条例はもう既にあるわけである。スタート地点がもうそこで違ってくる。

(2 班：田村委員)

- ・ 議会の前に、市長が条例案を上程する際の意見書を付けるときに、この条例は好ましくないとして付けてしまえば、議会も否決の方向に進んでいってしまう。
- ・ そのハードルをワンクッション越えるために、常設型であれば、その心配はないわけである。

(3 班：小田委員)

- ・ 君波委員がおっしゃられたことは、私が述べたいいくつかのことの一つをおっしゃられている。私が思うのは、先ほども申し上げたが、もし常設型の制度を設けるのであれば、市長が実施すると言ったとき、市民が実施すると言ったとき、議会が実施すると言ったとき、これらの三者が対等でないと常設型の意味がないのではないかと私は思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 今日タタキ台としてお示ししたものは、それら三者を入れたつもりで作成している。

(3 班：小田委員)

- ・ 今日このような議論をここで行っていただければ、意見交換会のときに、代表者会では、多数意見少数意見があったにしても、委員の皆さんがどう思っているのかがはっきりしてくるのではないかと、先ほど問題提起をさせていただいた。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 私も、今日タタキ台として条文の形で提供したのは、条文を見て形にしていく議論をすれば、同じ統一的な考えにまとまったうえで意見交換会に臨めるのではないかと、その部分を先に優先して作らせていただいた。
- ・ あとはポイントになるところを少し、何分の 1 がよいのか、外国人も含めるのかなどのポイントを議論していけばよいと思う。
- ・ 市民会議としては、常設型でいこうという基本的考えはそれはそれでよいとして、あとは条件をどうするかという部分をお示しすれば、特別委員会の皆さんも、それなら常設型でもよいとおっしゃっていただけるかもしれない。

(事務局：米山)

- ・ ここで一度、皆さんにきちんと確認をさせていただきたい。代表者会としては（市民会議としては）、住民投票制度は「常設型」を推し進めて行くということで、明確に方向を決めてよろしいか。ここはこれまでははっきりと決めないできたわけであるが。

(一同)

- ・ 了解

(事務局：米山)

- ・ 承知した。それであれば、今後はその方向で整理をしていきたい。
- ・ 今回ここまで「住民投票」について議論が入ってきており、先ほど笹川法務室長も申し上げたが、ここが意見交換会においても一番のポイントになると思われるので、特別委員会のまとめの中の「市民投票制度」の部分について、こちらのタタキ台との整理のほうをさせていただきたい。
- ・ お示ししたタタキ台の形は、先ほども笹川法務室長が申し上げたが、市長が発議する場合と、市民の皆さんが何分の 1 以上という署名で発議する場合と、議会が発議する場合の分け方になっているということと、それから結果の尊重という形で構成されているが、まずこの構成全体について、いかがか。

(3 班：小田委員)

- ・ 確認であるが、タタキ台の条文というのは、先ほど私が申し上げたように、三者対等で発議できるという前提で書かれているということによろしいか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ そのとおりである。市長も発議できるし、市民の皆さんも発議できるし、議会も発議できる。市民の皆さんと議会の場合は、それぞれ何分の 1 以上という条件を設けるが、市長は特別で一人しかいないのでそのような条件はないが。そういった形で、三者がそれぞれ自分たちの思いで必要だと思えば住民投票を実施できるということを最初の 3 つの項で規定している。

(3 班：小田委員)

- ・ そうすると、その三本立てでよいかということ、この代表者会で最初に議論する必要

がある。

- ・ 何分の1とかいうことは決めようがない。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 何分の1などの技術的なものは、後で議論していけばよい。

(事務局：米山)

- ・ そもそも市民会議では、まちづくりの主体というのは、この三者であるとしてきた。主体の三者はやはりそれぞれ発議の権利はあるということではないか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ そのとおりであるが、考えようによっては「住民の代表として住民の意見を聞いて判断をする」ということが議会の責務だとすると、議会が何故住民投票を発議する必要があるのか、という考えもあり、自治体によっては議会の発議を規定していないところもある。論理的にはそのような考えもある。議会が決断できずに市民に決断を委ねるということは、議会の責任放棄だとする考えもあるのかもしれない。
- ・ ただ、基本的には三者が発議できるとして作ってみた。議会と市が別物だという考えについてはまた別の問題であるが、三者が対等であるということであれば、三者が発議権を有するということを書くのが、私は一番良いと思う。

(2班：田村委員)

- ・ 間接民主主義と同じである。市長が住民投票条例を作りたいと言って議会に諮れば、議会が賛成すれば条例が成立するわけであり、議員にも議員立法ができるわけであり、市民にも直接請求ができるわけである。三者には三者それぞれの権限があるわけである。
- ・ 特別委員会のまとめの「全体像、基本理念、前文」のところにもあるが、「議会は市民の信託を受けて～」ということをつ捉えたと、何かそこはしっかりこない感じもある。なおさら常設型にしたくなる。

(1班：平野委員)

- ・ 私たちは、市民の発議ということだけで本当はよいことだと思うけれども、ただし、やはり市長でも議会でも発議はできるということをしちんとしておいたほうが、収まりがよいような気はする。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 元々の出発点が、「白紙委任ではない」ということからすれば、市長であっても迷ったときは勝手に判断しないで市民に聞いてほしい、その権利は市長に与える、ということであり、議会についても同じことであると思う。
- ・ 先ほどの話とは逆の話になってしまうが、我々がどこを求めるかである。市民の意見をしっかり聞くことを議会に責務として課すということであれば、ここは書く必要がないかもしれない。
- ・ ここのスタートの時点が、「白紙委任ではない」として、市長や議会にまるっきり任せているわけではないという話であれば、やはり三者対等に発議権はあるということでのよいのだと思う。

(1班：増田委員)

- ・ その論理でいけばよいと思う。一番の根本は「白紙委任ではない」というところである。「白紙委任ではない」ということをもっと突っ込んで説明すると、市長であっても次の選挙で必ず当選するという保証は全くないわけであり、それが「白紙委任ではない」と

い意味である。議員も同じことである。いくら選挙で選ばれたといっても、国会での郵政解散を想像してみれば、例えば新しく原発についての問題が出てきたときに、そのことに対して考え方に賛成して議員にしたのではない、ということであり、原発の問題については市民の民意を問うてはいない、ということが逆に言えるわけである。そういう場合に、当然市民に問うべきだと私は思う。この原理からいくと、権限を侵すでも何でもなくて、三者とも同じ立場にあるのだから、これでよいのだと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 市議会に対して言えば、考え方としては、民意を聞きながら行動しなさいと言っているわけであるから、民意を聞くための手法を一つ与えた、ということで考えていけば、整理はできる。

(1 班：増田委員)

- ・ まさにそのとおりだと思う。

(6 班：宮下委員)

- ・ よく議員の方々がおっしゃることは、「そのときはそのような判断をした」とおっしゃる。それは結局 4 年経つと、間違っていたということもある。そのときの判断をしたということを撤回させる方法としては、住民投票ということもあるのだと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ それは、例えば住民投票を実施したとしても、その判断というのはその時点での社会情勢による判断であり、住民投票を実施した結果であっても、10 年経てば社会情勢も変化して、あのときの判断は間違っていたということもあり得るわけである。それは議員の皆さんが判断しようが住民投票を実施しようがあり得ることであるが、市民みんなのできるだけ納得性を高めようという意味では、その時その時の状況で市民みんなの意見を聞いて決めたのだから納得しましょうという話である。
- ・ 住民投票を実施するということは、逆に言えば、住民の責任も問われるということである。今までは市長や議会にお任せであったので、市長や議会の責任だということが言えた。夕張市の例ではないが、例えば市民自分たちが賛成してあのような施設を作って破綻したのであれば、市民にも最後まで自分たちで責任を取りなさいということになって、増税でも何でも我慢しなさいというところまで行ってしまう。それが三者対等の立場でまちづくりをするということなのだと思う。そういうことをお互いに認識したうえで行うのは全然構わないと思う。

(2 班：君波委員)

- ・ 住民投票は、住民参画の究極の形だと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 当然、参画するということは責任も持っていただくということである。

(1 班：増田委員)

- ・ そのとおりである。

(事務局：米山)

- ・ では、この三者によるという部分は、このタタキ台の形でよろしいか。

(3 班：小田委員)

- ・ 少し気になっていたのが、この三つの選択肢しかない、その時に少数意見の人たちが、自分たちの考えを市民の皆さんに理解していただくために提案したものが、葬り去られ

る可能性がある。何分の1以上というハードルを下げてしまうと政争の道具にされてしまい、ハードルを上げてしまうと、問題意識を持った人たちが何とかして住民投票で市民の皆さんに理解していただこうと思ったときに、そういう道が塞がれてしまう。それで先ほど、直接請求の50分の1以上の制度は、自動的に残らないのかと申し上げたわけである。それは残るということは先ほどお答えいただいた。それが担保されるという前提であれば、ハードルを上げててもよいわけである。

(事務局：笹川法務室長)

- それはそれで担保される。ただ、手法としては、自分たちの直接請求のためであったら、議員の皆さんのほうを通じて、議員であればもう少し何分の1以上という制限が少ないわけであるからそちらの方法でという、手法はいろいろ考えられる。
- ただ、判断としては、例えば10分の1としてそれに達しなかったのであれば、他の皆さんが結局のところは必要ないということを言っているわけであり、結果として住民投票をもし行ったとしても同じことになるというふうに考えるのも一つの考え方ではある。多数決原理の民主主義で行っている限りは、必ずどこかで区切りが必要になってしまう。

(3班：小田委員)

- 見えない部分の意見のことを申し上げている。ある問題について、ではもう少し話が大きくなるまで待ちましょうかという、大勢の皆さんが賛成してくれるまで待ちましょうかということであればそのとおりであるが、そうではなくて、より市民の皆さんに理解をしてもらって、その問題を本当に市民の皆さんに判断してほしいという場合に、直接請求の50分の1の話が、常設型の住民投票条例があるがために消えてしまうという話であると、考えとしてはまずいのではないかと思いますわけである。

(事務局：笹川法務室長)

- 例えばの話であるが、常設型の条例があるとする、～に関する住民投票条例を作ってほしいという直接請求は、おそらく成立しないのが普通ではないか。住民投票条例が既にあるからである。新たな住民投票条例を作るという話にはならないと思う。住民投票条例の規定された手続に基づいて署名を集めれば手続的に済むわけであり、住民投票条例を作ってほしいという請求は、請求する権利はあるので可能といえれば可能であるが、通常で考えれば、否決するなり、その前に市長が意見を付す段階で、住民投票条例が既に常設型であるのであるから、それは必要ないという意見を付けて上程するのが普通であると考えられる。他の条例に形を変えてしまえば、また別の話であるが。
- 何分の1にするかという部分は、市民全体で考えて、共通認識にして始めるしかない。

(2班：田村委員)

- 50分の1の直接請求というのは、住民投票条例を作ってほしいという請求であり、そこに既に条例があれば、それは必要ないわけである。条例に規定された何分の1という署名を集めて、それで条例を実施してほしいという請求になるわけである。

(3班：小田委員)

- 以前に市民会議でも、反対意見の一つとして、もっともなこともあった。ハードルを下げると、あらゆるものが何が何でも住民投票ということになってしまうのではないかと、ということであった。だからそんな制度は作ってはいけなとおっしゃった委員もおられた。

- ・ 制度を作るのであれば、それなりに厳しいハードルを設定すべきだと考えたものであり、そうすると、厳しいハードルに届かなかった場合の救済策はないのか、ということで先ほど申し上げた。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ そうすると、先ほど申し上げた話になる。やはり、何分の1かということについては、皆さんの共通理解で進めるしかないわけである。どこかで区切りは必要であるし、全部を救済しようとする、それを繰り返すばかりで結局前に進まないという話になってしまう。こういう制度で行うには、区切りはどこかで必要になる。

(2班：田村委員)

- ・ 端的に、請求する側としては、必要な署名数は少ないほどやりやすい。これを例えば10分の1や12分の1にすると、有権者数が17万人くらいであったとすれば、12分の1という大変な数字になる。1万数千人の署名を集めないと12分の1に達しないわけである。いざ条例を作るというときには、この分母の問題となる。分母が大きくなるほどやりやすい。

(3班：小田委員)

- ・ 本当に住民投票にかけるべき内容であれば、相当高いハードルでないと、安易に住民投票を行うのはまずいと思う。非常設型であった場合は、50分の1以上の署名ということで、仮に半分以上の署名を集めて条例制定を請求したとしても、議会で否決することでもできるわけである。常設型であれば、こういう形をとれば、わかりやすく言えば、本来選挙であれば、50%票を獲得すれば圧倒的に決まってしまうわけである。だから、ハードルというのは、そこまでとは言わないが、それに近い数字でなければならないと思う。そうでなければ、何でもかんでもすぐに、政策が全て住民投票になってしまう。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ そこはまだ今日この場で決める必要があるものではないと思う。ある程度ハードルを高くして行いたいということだけ皆さんがもし共通認識を持たれば、その形で特別委員会との意見交換に臨めばよいと思う。ここですぐ何分の1を決める必要はない。

(3班：小田委員)

- ・ 議論の中で、ハードルは高めに設定すべきであろう、ということがこの代表者会の大方の意見である、というところまではまとめておくべきである。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ そのとおりである。常設型にするかわりに、ある程度ハードルは高くして行うという方向で、この代表者会としてはまとめている、ということになれば、それでよいと思う。

(1班：増田委員)

- ・ それでよいと思う。

(事務局：米山)

- ・ それでは、代表者会の考え方としては、そのような形で考えていくということによろしいか。ここが一番大事と思われる部分である。

(一同)

- ・ 了解

(3班：小田委員)

- ・ ここは、これまで議論をしてこなかった部分である。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ しかし、ある程度内容が具体的になってこなければ議論ができない部分でもあった。
- ・ 「最高規範性」のところでも話が出ているようであるが、この条例を定めるにあたって、住民投票を実施したほうがよいのではないかと、という特別委員会のご意見はある。条例全体として実施することで、最高規範としての権威を持つというご意見をおっしゃられている方もおられる。

(1 班：平野委員)

- ・ ただ、我々はこれまでいろいろな議論を行いながら理解してきたわけであるが、市民に投げたときに、そこまで理解していただける市民がどの程度いらしてくださるかということ考えたときに、条例制定にあたって住民投票を実施するのは、少し無理な話ではないかという気がする。わけがわからない、ということになってしまうのではないかと。

(5 班：種岡委員)

- ・ 条文の行間が読めないと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 相当、逐条解説を含めて宣伝して理解していただかないと、条例制定にあたって住民投票を実施するのは難しいとは思う。

(1 班：増田委員)

- ・ おそらく、住民投票条例を作ったときに、市民への周知期間というのはかなりの期間が必要になると思う。十分に理解されたいと投票されないと、住民投票の意味がない。そのところを特別委員会の皆さんがどの程度理解なさっているのかである。
- ・ 例えば、原発の問題について住民投票を実施するときに、原発にはこういうメリットとこういうデメリットがあるということを、投票する市民一人ひとりがよく理解したうえで判断を行っていただくためには、半年くらいの周知期間は必要ではないか。周知期間が不十分で、単にそのときの感情だけで投票するという感覚でいくと、常設型の住民投票制度はけしからんということにもなってしまう。理解を深めていただくための期間を十分にとって実施するというのであれば、それは常設型でよいのではないかと考えていただけたらと思う。
- ・ 我々は巻町の例をみてよく知っているが、あの住民投票を行ったおかげで、原発のことをよく知らなかった住民も非常によく勉強して、住民に聞けば誰でも原発のメリット・デメリットがすらすらと答えてくれるくらいにまでいって、なおかつ、巻町のためになるかならないかという判断をされたわけである。住民投票を行うには、それだけの十分な準備をして、投票していただく市民に十分に理解をしていただいたうえで行わないと、大きな間違いを犯してしまうことにもなりかねない。そのことは条例の中で担保すればよい話ではある。そういう担保は必要である。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ おっしゃられた部分は、このタタキ台でいうところの、「別に条例に定める」というところで具体的な内容を定めるという部分になる。

(事務局：米山)

- ・ 「市民投票制度」については、他にご意見はいかがか。
- ・ それでは、「市民投票制度」については、このような方向でまた整理をさせていただきたい。

(ウ) 「市議会の責務」について

(事務局：米山)

- ・ 特別委員会のまとめでも、「議会の責務」と「議員の責務」を分けるべきだというのがあり、こちらのタタキ台の一番下のほうにも、「議員個人の責務をどうするか」という投げかけをさせていただいている。
- ・ この点については、市民会議としては、一度、「議員の責務」というのは外したという経緯があるが、それが必ずしも正しくて外したかというのは、機械的に外れた部分もある。ここのところは、ここで一度議論してみる必要があるように思う。

(1 班：増田委員)

- ・ 逆に議員である特別委員会の皆さん側から「議員の責務」ということが挙がってきていること自体が、うがった見方をすると、議員さんどうしでお互いに不信感を抱いているのか、とも感じてしまう。我々市民としては、そのような見方で議員の皆さんをみているわけではないので、だから「議員の責務」という項目はいらないとした。
- ・ もしこの議論が延長線的にもっと延びていくと、次に「市職員の責務」というものも出てきてしまう。「市の責務」の他に「市職員の責務」というのが出てくる。それから「市長の責務」というものも出てくる。そんなことは我々市民としては必要ないと思っている。そのような、市職員の一挙手一投足までこの条例で定めるのか、という気持ちがすごくある。

(3 班：小田委員)

- ・ 市民会議での経緯を見直してみると、最初は議会というよりも議員に対しての文句から始まった。しかし市民会議は高尚で、そのようなものはこの条例に入れるべきではないということで、「市議会の責務」ということに次元を上げていった。市民会議でも最初の議論は「議員の責務」というところから始まったわけである。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 今回、タタキ台に投げかけを入れたのは、特別委員会のほうでそのようなご意見が挙がっているというのを受けて、再度代表者会で確認したほうがよいかと思って入れた。

(3 班：小田委員)

- ・ 代表者会としては、特別委員会との意見交換にあたっては、このような経緯をきちんとご説明すればよいのではないかと。最初は議員の皆さんへの注文から始まったが、そういう次元の話ではなくて、議会はこうあってほしいというレベルになってきたと。「議員の責務」という項目は、自治基本条例にはそぐわないと市民会議では判断したと。

(1 班：増田委員)

- ・ 端的に言えば、そういうことである。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ そうであれば、それを主張されるということでもよろしいかと思う。
- ・ 意見交換会では、我々事務局がご説明するというわけではないので、代表者会の皆さんがそのことをご説明していただく形になる。

(2 班：君波委員)

- ・ 2 班で議論したときは、市長も市職員も議員の皆さんも「市民」であり、「市民の責務」を負えば当然であるという議論をした。その「市民」の代表として議員がいると。

(2 班：田村委員)

- ・ いろいろな議論をしてきた。大勢の市民を「団体市民」とするなど。

(事務局：米山)

- ・ 「議員の責務」について、決して市民会議で議論が漏れていたということではなく、それらを全部積み重ねたうえでこのような判断をしたということ、きちんと特別委員会の皆さんに市民会議の考えとしてお伝えして、それで特別委員会の皆さんのご意見を伺うということによろしいかと思う。

(一同)

- ・ 了解

(事務局：笹川法務室長)

- ・ では、「議員の責務」ということについてはそのような形で臨むとして、あとは「議会の責務」という関係で特別委員会の皆さんが入れてほしいとおっしゃってきた内容について、どうしていくかという点である。
- ・ タタキ台としてお示ししているものは、市民会議のお考えを形にしたものであり、まず最初に市民会議のお考えが漏れていないかを確認していただいたうえで、次に特別委員会からのご意見をどうしていくかという流れで議論を進めていきたいと思うが、いかがか。

(一同)

- ・ 了解

(3 班：小田委員)

- ・ 「市議会の責務」で、一番最初に、「市民、市議会、市の三者とも、まちづくりの主体である」というものが素案（案）には載っていたが、タタキ台にはその表現がないようである。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ そこは説明させていただきたい。特別委員会のまとめにも「市民が主権者であること～」という大原則を明記するというのが「全体像、基本理念、前文」のところに謳われているが、それはどちらかというと「基本原理」のところで書くべきものではないか。三者が主体であって、対等であってという話は、上越市における自治の基本原則であって、「議会の責務」のところに書くべきものではないように思う。これが大前提として基本原理にあって、そこから展開していくべきであろうと考えた。
- ・ まだ「基本原理」の整理が終わっていない段階であるので、具体的には書いていないが。

(3 班：小田委員)

- ・ 「前文」で「私たちがまちづくりの主体となって」とあるが、この「私たち」とは何かと考えたときに、市民も市議会も市もみんな「私たち」に入るというふうに理解をすれば、それで全部言えているようにも思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 「三者が主体」と書くかどうかについては、少し迷っているところである。主権者は市民であり、主権者である市民と、主権者に負託された議会と、市が対等というのは、本当はどうなのかと考えたときに、そこで迷ってしまった。「私たち」というのは、あくまで「市民」でよいのではないか。

(事務局：中澤企画調整係長)

- 三者は、本来は対等ではないのだと思う。「市民」がやはり主権者であり、市民主権があって、そのうえで「議会（議員）」と「市長」が選ばれて、信託を受けて実施するわけであるが、そこで市民との意思に乖離した場合に、そもそもの市民主権の考え方に戻って、それを変更させることができるという直接請求制度があるというのが、地方自治法のおそらく考え方だと思う。
- そうすると、本来的には補完的なものではなくて、あくまでも市民のコントロール下に置かれているという考え方もある。だから、対等ではなくて、あくまでも「市民」が一番上である。

（3班：小田委員）

- それはよくわかる。憲法上はそうになっている。そうすると「用語の定義」に戻ってしまいが、「市政」の定義ができないという話が前回あった。いろいろ調べてみたが、やはりそこが一番難しい。主権者である「市民」が存在するが、現実には主権者以外の意思決定組織が存在する。
- 本来であれば、「市民」が主権者なのだから、市の事業への市民参画は当然あるわけであるから、特段条例には書かなくてよいということになる。「市」というのは、なにも独自に存在するものではない。
- 何故これを敢えて述べたかという、法律的にはそうであろうけれども、現実には存在する位置付けとすると、「市民」も「市」という行政組織も「議会」も、時には各々別々に行動しているわけである。だから、三者がこの三角関係をいかに保つかということが、まちづくりの基本であるということ、やはり訴えるべきではないかと思ったので、敢えて述べている。法律はそうだと言ってしまうと、憲法にも地方自治法にも載っているではないかということで、では何故自治基本条例を作るのかという話になってしまう。そこが悩ましいところであるので、敢えてこのような聞き方をした。

（事務局：笹川法務室長）

- 負託を受けている者の立場として、主権者のことをきちんと考えて、対等に扱っていかねばならない、という中身なのかなと思う。具体的に条文の形にはまだできないが、ただ単に対等だということではおかしくなる。

（3班：小田委員）

- そうであるので、「前文」など、どこかでそのようなものが入ったほうがよいと思う。

（事務局：笹川法務室長）

- そこはあくまで「基本原理」なのかなという気がする。上越市の自治を考えるうえでの「基本原理」として明らかにすべきものだという話なのであろうと思っている。
- 「前文」で言う「私たち」というのは、あくまで「市民」を考えたものがある。他市町村の事例で「行政」と書いているのは、車の両輪として「議会」と「市」と考えているのであろうが、本来は「市」というのが先にあって、「市」の中に機関として「市長」と「議会」がある形であって、「市」と「議会」というのは本来おかしいわけであるが、市民会議の皆さんのこれまでの整理としては、「行政」の中には「市」と「議会」が入っているというイメージでタタキ台を書いている。だから、「私たちがまちづくりの主体となって」というのを言い換えれば、「市民がまちづくりの主体となって」、「市民がまちづくりの主権者となって」という意味を込めて、最後のところはまとめているつもりである。

(3 班：小田委員)

- ・ 「行政」という言葉がどのような意味かを改めて考えたときに、困ってしまった。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ あまり「市」と「議会」と書くのもイヤであったが、「行政」という一つのものを運営するための機関として、「市長」と「議会」があると。「市」というのは総体の集まりであり、「市」と「議会」というのは本来おかしい話である。その辺を少し曖昧に書く意図で「行政」としてみた。逆に、市民の皆さんの一般的な言葉としては、「行政」とおっしゃられることが多いようにも思う。

(3 班：小田委員)

- ・ 「行政」について定義するとすれば、「三権の一つ」という表現になると思う。「行政」というのは、国や県や市町村の政治のことを言う。国においては三権の一つであるという定義はできる。
- ・ 「議会」が「行政」の中の一つであると思っていない方々は、おそらく国の三権をイメージされているのだと思う。国においては「議会」と「行政」は別のものである。

(2 班：田村委員)

- ・ 端的には、民主主義の原理である。小さいながらも、自治体は三権分立がはっきりしている。それがうまく噛みあったときに「車の両輪」だと言うだけであって、実質的には、内容的には相反するのが本当だと思う。

(3 班：小田委員)

- ・ 「政治」という言葉にすると、「行政」も「議会」も入ってくる。それを「行政」というふうに呼んでしまうと、一般的には行政機関だけを言ってしまう。

(2 班：田村委員)

- ・ 基本的には「自治体」である。自治体の中で行政を行ったりいろいろやっているわけである。

(3 班：小田委員)

- ・ 「市政」や「行政」という言葉が一番定義が難しい。

(2 班：田村委員)

- ・ その自治体の形態が、町であれば「町政」であるし、村であれば「村政」である。県であれば「県政」である。
- ・ 「行政」と立法機関は違う。「議会」とはかけ離れている。

(2 班：君波委員)

- ・ そのように考えていくと、あまりにも難しい条例になってしまう。むしろ、「行政」と言えば我々が思い浮かべるのは市役所であり、町役場であるわけである。そういうイメージが浮かぶわけであるので、私はそこはあまりこだわる必要はないように思う。まちづくり市役所と一緒にやってやるんだよというイメージでよいのではないかな。

(事務局：中澤企画調整係長)

- ・ 要するに「市」というのが、何で構成されているかというところである。「市」というのは一体何なのか。

(3 班：小田委員)

- ・ 例えば「都市内分権」のところなどでも、「行政」と言ったときに、「市役所」だと定義するのか、「市役所」と「議会」だと定義するのかで全く変わってしまう。

- ・ 本来の考え方であれば、地域協議会としては「議会」に対しても物申さなければならぬわけである。現在の地域協議会の位置付けは、市長に対しては物を言えるが、議会に対しては言えない位置付けになっている。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 地域協議会は市長の諮問機関という位置付けである。

(3 班：小田委員)

- ・ その原則からいくと、「都市内分権」で言うところの「行政」というのは、「市長」だけということになる。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ それで、主語を「市は」としたのは、「議会」も入っているからということである。条文的に考えれば、「市長」は一つの機関であり、「議会」も一つの機関であるので、「市は」と言ったときは両方含めたものである。「市長は」として書くときは機関としての「市長」であり、「議会は」として書くときは機関としての「議会」である。
- ・ 「市は」ということを言い換えれば、「市長と議会は、その行政運営は」ということであり、行政運営ということを書けば、「市」の運営ということにいけるかと思ってこのような形にしてみた。
- ・ 当然、「市」としての団体意思の決定は「議会」の決定である。
- ・ しかし、ここは結論が出れば、それに即した書き方に変えていくことができる部分である。まだ結論が出ていないので、とりあえずこのような形でしか書きようがなかったというだけである。

(1 班：増田委員)

- ・ そうすると、例えば「協働」のところは、「協働は、市民、市、議会～」と書いてある。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ そのこの部分もまだ整理をしていただいていない部分である。
- ・ 「市」と言ったときに、「市長」と「議会」だけでなく、「市長」と対等な機関としては、例えば教育委員会、選挙管理委員会、監査委員などもある。それらまで書いてあげなければダメなのか、というところがあり、どう書いたらよいか迷っている。

(1 班：増田委員)

- ・ そうすると、市役所だけを指す言葉というのは「市長」なのか。要するに、「議会」を除いた「市」の執行機関を指す言葉である。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 実はそういう意味での言葉はない。
- ・ だから情報公開条例などの中の言葉では、機関として「市長、監査委員、教育委員会」などの機関を全部並べて、それが対象者であるという書き方をしている。
- ・ 自治基本条例でそのように分けて書くと、この会の皆さんのように議論をしている皆さんにはわかるかもしれないが、市民が見たときにわからなくなってしまうというのがある。わかりやすさを求めたときに、どのように書いたらよいか迷っている。
- ・ 逆に、「市民と市は、対等のもと～」と書いたとしたら、「議会」は入っていないととる人もおられると思う。では「市民と市長と議会は」と書いても、教育委員会などは入っていないのかという話にもなる。

(1 班：増田委員)

- ・ 「市民と市と議会」と書いたときに、「市」の中に「議会」は入っているので「議会」がダブって入っているのではないか、という指摘をされる可能性もある。

(事務局：米山)

- ・ 自治基本条例を誰に読んでいただきたいかということを考えると、前回の議論にもあった、中学生でも読んでわかるようにということを考えると、表現としては必ずしも法律学的なものに当てはまらないかもしれない。
- ・ それは逆に、この条例の中だけの定義という形でできるのではないか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ それはそれでありである。

(1班：増田委員)

- ・ ここの「市」というところに、「一般的には執行機関としての行政機関と議会を言うのであるが、この条例では議会を除いたものを言う」などとできないか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ そういう言葉を作るのであれば、「定義」の中に、この条例の中では「市」というのは何を指すのかを定めてやれば、きちんと読めば理解できるというものにはなる。
- ・ 今はまだそこがない状態であるので、少し混乱した状態で書かれている。

(1班：増田委員)

- ・ そういう整理をするのが、市民にはわかりやすいように思う。「市及び議会は」と書いてあると、この「市」というのは「議会」を除いたものだということが、一般的な概念で読むことができる。三者がここに並んでいるということが読み取れて、わかりやすい。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 「市」は「議会」を除く、いわゆる執行機関であるとなった場合に、「都市内分権」のところは、執行機関だけのことでよいのかということになり、違うのではないかということにもなる。そうすると、やはり「市及び議会は」ということにしてやらないとおかしくなる。議論もそこへ戻ってくる。

(3班：小田委員)

- ・ その議論を行っている地域協議会もある。しかしそれは議会の話であり、地域協議会は執行機関である市長から諮問を受けている附属機関だということで収まったようだ。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 今の地域協議会は合併特例法と地方自治法にもとづいて置いているものであるから、市長の諮問機関にしかできない。

(事務局：中澤企画調整係長)

- ・ しかし、自主的な審議というのも行われていて、その中で意見書というものも出している。当初の期待していた効果をはるかに上回る効果が出ているのではないかとと思っている。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 「都市内分権」は、まだ答えが出ていないのでこれ以上書きようがない。「市」と「議会」がどちらもそのようにしていかなければならない、ということでいくという話でまとめてしまってよいと思う。

(事務局：中澤企画調整係長)

- ・ 実際の条文はもっとアカデミックなものになると思う。行政学的、社会学的な視点から

のものになるのではないか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ しかし、あまり難しいものになると、わかりにくいものになってしまう。わかるように書くというのは、なかなか難しい話だと思う。どうしてもアカデミックな議論になりかねない。

(1 班：平野委員)

- ・ 話は戻るが、「市議会の責務」のところの最初の 4 行であるが、中学生くらいが読んでもわかるようにということからいくと、とてもここは難しくて長い文章だと思う。もう少しまとめてみることはできないか。今すぐではないが、後ほど検討が必要だと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 市民会議での議論の内容で、タタキ台に漏れているものがないかみていただきたい。

(1 班：平野委員)

- ・ 漏れ落ちているものはないと思う。全部入っているので逆に長くなってしまう。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 第 2 項のと同じように、やらなければならないことを箇条書きにするようにすれば、もう少し短くできるかもしれない。

(1 班：増田委員)

- ・ 文章が長いから理解しにくいのかかもしれない。箇条書きにすればわかりやすい。

(3 班：小田委員)

- ・ お聞きしたいが、条文の文章は、一文でなければならないのか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 一般的には法文というのは、1 条 1 文である。例外としては、「ただし」や「この場合において」を付ける場合には、「。」で区切って書き続けることができる。これが原則である。
- ・ 内容を区切る場合は、号を分けたほうが読みやすい。

(1 班：増田委員)

- ・ 普段、条文を見慣れている人でないと、この 4 行は長すぎてわかりにくいかもしれない。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ あとは、不要な部分を削るというのもある。例えば、「市議会は、市民の負託を受けて選ばれた市民の代表によって項性される意思決定機関であり」という部分は、これは「原則」に書くのだから要らないということになれば、「市議会は、意思決定機関であって、「適正な行政運営を監視すべき機能を有するので」「次の視点に立って、その機能を果たさなければならない。」として、立つべき機能を箇条書きにしてあげるなどすればよい。そうすると、何をポイントとして行動しなければならないかがはっきりするという整理の仕方はあると思う。
- ・ そこはまた整理をしてみたい。
- ・ とりあえず、抜け落ちているものがあると問題外になってしまうので、そこを確認していただきたい。一通り盛り込まれているということによろしいか。

(一同)

- ・ 了解

(事務局：笹川法務室長)

- ・あと、特別委員会のほうから入れてほしいというものは、「政策立案機能」や「立法機能」があるということを入れてほしいとある。これについてはいかがか。
- ・特別委員会の会派ごとのご意見を読むと、「全体像、基本理念、前文」のところであるが、「法令等に記されているものに関しては、記述は避ける」や「憲法や国の法律、地方自治法等で保障された内容について、原則として重複掲載は省く」とある。これらからすると、「政策立案機能」や「立法機能」は法令等にあるので、書く必要はないということになる。

(事務局：中澤企画調整係長)

- ・これは各会派のご意見であって、それらを取りまとめたものが「特別委員会のまとめ」というペーパーに書かれている内容である。だから、「まとめ」に書かれているものが特別委員会としてのご意見である。

(事務局：笹川法務室長)

- ・今の議会は、どちらかというと承認機能的、チェック機能的な面が強いということをおっしゃっているのかもしれない。

(3班：小田委員)

- ・「議員の責務」の話に戻ってしまいが、「議員の責務」を議論していくと、当然「市民の責務」という議論にもなる。議員だけが特別にモラルを守らなければならないという話ではない。

(事務局：笹川法務室長)

- ・「市民」も、行政に「参加、参画」するには、それなりに勉強も必要になる。

(1班：増田委員)

- ・「議員の品位と議会の品格保持に努めること」というのを規定するという部分があるが、これを書くと、逆に「議員や議会はこれらに努めていないのか」というふうに受け取られてしまわないか。
- ・これらに努めているかいないかがわからないまま議員を選ぶ仕組みに今はなっており、その仕組みにどのようにしてメスを入れるかを考えたほうが、より進歩発展的ではないか。

(6班：宮下委員)

- ・基本に戻って考えるべきだと思う。合併して、旧町村で行われていたものについて、自主自立ということで多くが住民に戻されている。議会も自主自立でやってもらえばよいと思う。「議員の品位と議会の品格保持に努めること」は基本的なことだと思う。

(2班：田村委員)

- ・選ばれたら、自分は市民の代表だということで自主的に勉強するのは当たり前のことである。市民から「議員は何をしているのか」と言われるようになってしまっただけは困る。

(3班：今井委員)

- ・市民にも無責任なところがある。選ぶときに、きちんとよく人をみて選ばなければならない。議員のことをあれこれ言う前に、私たち市民がまずしっかりしなければならない。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ここは「議会の責務」ではなくて、逆に「市民の責務」として、「このような人を選ばなければならない」という責務を書くということはあるかもしれない。

(1班：増田委員)

- ・ 選挙のときはそこまではわからない。そのときによいと思った人に投票しており、結果としてそのような人が選ばれているわけである。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 身近な選挙になればなるほど、そのようなブレがどうしても出てくる。

(1 班：増田委員)

- ・ それをみんなが気付いているが、では何か対策があるかといっても何もなく放っておいて、何かあると「あなた方が選んだ」ということになる。それをどうするかということ、条文には載らなくても、議論をしたということ、これを会議録に残していきたい。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 先ほども申し上げたが、そういったものに一石を投じるということであれば、「市民の責務」に、投票にあたっては自分たちに責任が返ってくるということをきちんと考えて
- ・ 選ばなければならないということを、負託という中で基本原理としてやるのであれば、そのようなことを書くというのはありだと思う。

(1 班：増田委員)

- ・ 「市の将来像を見据えて、ベストな選択をしなければならない」というようなことを書くべきである。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 公職選挙法にもどこにも書いてはいないが、当たり前のこととして、それこそもう一度明文として書く価値はあるとして判断するのもありだと思う。

(3 班：小田委員)

- ・ 市民会議では、「政策立案」についての議論もしてきている。そのようなことを書くのは失礼であるとして消した経緯がある。「政策立案」するのは当然のことである。

(1 班：増田委員)

- ・ ここで言う「監視機能」は、おそらく別の意味でおっしゃっている。「政策立案」と「立法機能」はこだわる必要はないと思う。皆さんおっしゃるとおり、当たり前のことであり、敢えて書く必要はない。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ その辺は、意見交換会の中で、そのような話をさせていただくしかないと思う。

(2 班：君波委員)

- ・ タタキ台の第 2 項の「議会の責務」の 3 つの事項を満足すれば、当然「議員の責務」も全うすることになると思う。議会の構成員の一人だからであるから、「議会の責務」を全うすれば「議員の責務」も全うすることになる。敢えて条文に「議員の責務」を書く必要はないと思う。

(1 班：増田委員)

- ・ 3 の事項とも、「誰が」ということを考えて、議会には形として目に見えるものがないわけであるから、そうすると、当然「議員が」ということになる。したがって、「議員の責務」ということを改めて書く必要はないと思う。

(事務局：米山)

- ・ それでは、「市議会の責務」の項目については、特別委員会からのご意見については、特段代表者会としては組み入れずに、これまでの市民会議での議論の過程や新たな考え方を、意見交換会の場で申し上げるという形で整理をさせていただいてよろしい

か。

(一同)

- ・ 了解

(1 班：増田委員)

- ・ 先ほどの「市民、市、市議会の三者がまちづくりの主体である」ということについては、「理念」の中に入れるということでよいか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ そこは「理念」の中に入れるということで、この代表者会の結論とすることでいかがか。それこそ本当に理念になる部分だと思う。

(一同)

- ・ 了解

(3 班：小田委員)

- ・ 前回の話になるが、「用語の定義」の中で、「市民参加」の定義について「市民が自発的かつ主体的に、市の政策決定に参加することをいう。」とするのはまずいのではないか、という議論があった。ここはどう考えていくべきか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 「用語の定義」については、皆さんに宿題として考えてきていただくことにしてその場は終わりにしたところであった。

(事務局：中澤企画調整係長)

- ・ そこは条文を考えていきながら、またみていこうということであった。

(1 班：増田委員)

- ・ 小田委員がおっしゃるとおり、その部分は少し疑義がある。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ その部分は、条文全体の中で考えていかなければならない部分でもある。

(3 班：小田委員)

- ・ 表現を考えるのはまた今度でよいが、表現を変えるということは考えとして一致しているとしてよいか。

(事務局：中澤企画調整係長)

- ・ それは前回にそういうことで皆さんも一致されており、そのようにさせていただきたい。中身は次回に議論ということにさせていただきたい。

(1 班：増田委員)

- ・ 「協働」の部分の定義で、ここでは団体の協働に限っているが、普通は一般市民も含めて「協働」と言っている。そこをどう担保しようかというところは悩ましいところである。団体との協働の概念は捉えてきているが、一般市民との協働の概念をどう捉えていくかわからないので、これも皆さんに考えてきていただきたい。

(3 班：小田委員)

- ・ 増田委員がおっしゃっているのは、協働に関する検討委員会が最終合意した内容である。そこでもかなり議論がされたが、協働を個人まで含めてしまうと、かなり曖昧なものになってしまい、かえって協働の本来の姿が定義できなくなるとの考えから、市民活動団体と行政との協働だけに限って定義をした。だから、個人と行政との協働の定義は、別

に考えなければならないということであった。その別の定義をどのように考えていくか。

(1 班：増田委員)

- ・ ここで言っているのは、狭義での協働であり、広義での協働もあるのではないか。それをどうやって考えていくかという部分が、提案している部分である。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 個人市民と行政との協働は、そもそもあり得るのかという疑問もあり、悩むところである。

(1 班：増田委員)

- ・ 「市民が主権者である」という言葉としては存在しているが、そのことが具体的にどういう形でもって行政運営上表されるのかと考えたときに、行き詰るところがある。そこを何か説明する言葉があるのではないか。
- ・ 端的に言うと、市民が主体ということは、行政は市民のニーズを把握するという部分が、おそらく市民が主体ということの表れなのではないかと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 市民が主権者ということで、市民ができないことを行政に任せていくということで負託していくのだということからすると、市と個人市民とのというものではなくて、それは市民が自分でできることであるからお返ししますというだけのことなのではないかという気もする。
- ・ そういった意味では、そこでの協働というのは、はたしてあるのかという疑問がある。

(3 班：小田委員)

- ・ 私は増田委員と少し異なった考えであり、先進のヨーロッパなどでは、協働というのはパートナーシップであって、その経緯としてはセクターどうしという経緯である。だから個人と個人との協働というのは定義の対象外となっている。日本に入ってきたときに、訳の仕方と日本の実態とが違って、行政と個人との協働が存在する社会になった。
- ・ 我々が考えるときに、そのように広い範囲で考えてしまうと、協働を明解に定義をして協働を進めるためには、団体と市というふうに決めたほうがよいのではないか。そうでないと、全てがわからなくなってしまう。市が来年行おうとしている協働の手引きなどでは、そうしないと曖昧になってしまう。市民活動団体と市の協働、そこだけを明解に定義しようということで行った。なので、増田委員がおっしゃっている部分は完全に取り残されている部分である。こういう表現はどうかということを、逆に増田委員のほうから提案していただいたほうがよいと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 主権者という概念から考えると、協働ではなく、単に主権者が行うことをお返ししますということだけである。そこがはっきりしないと、協働は押し付けだという受け取られ方がされてしまう部分でもある。

(3 班：小田委員)

- ・ 「参加、参画」までは個人でも可能であるが、「協働」に入ったら団体だというのが私の考えである。個人が指定管理者や受託業者になるのは、ほとんどあり得ない世界だと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 参加してくるのは個人であるが、集まればそれは一つの団体だという考えもある。

- ・ 条例の中で明らかにしていくということであれば、今後議論していくしかない。

(2) 閉会

次回について

日程 平成 19 年 1 月 18 日（木）18：30～20：30
会場 上越市役所 第 1 庁舎 特別会議室
内容 今回の続き（特別委員会との意見交換の準備を含めて）
他の項目の条文化

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

9 その他

別添の会議資料もあわせてご覧ください。