

自治基本条例に関する特別委員会のまとめ

18. 12. 27

■全体像、基本理念、前文

＜考え方については、各会派の意見集約表をもって替える＞

- ・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。
- ・さらに、上越市らしさ、上越版らしさを織り込む。
- ・前文には、上越の歴史や文化、特色等も入れ込む。
- ・理念では、「市民が主権者であること、市民の信託に基づき市長と市議会が置かれている」という大原則を明記する。
- ・市民と市と市議会がともにまちづくりの担い手であることを記載する。

■住民投票制度

＜制度に関する項目を設けることで全会派一致＞

- ・住民投票による結果は尊重する。

＜常設型か非常設型かについては結論を出さず、両論併記とする＞

■市議会の責務

＜議会の責務と議員の責務は分けて記載する＞

＜「議会の権限」の項目を入れるという意見もある＞

- ・議会の責務として、
 - 市民の意見を聞き、市政に反映すること
 - 市民との情報共有を図ること
 - 開かれた議会運営につとめ、説明責任を負うこと
 - 監視機能だけでなく、政策立案機能、立法機能も発揮すること を規定する。
- ・議員の責務として、
 - 議員の職務を誠実に遂行し、議会の責務を忠実に実行すること
 - 常に自らの立場や考えを明らかにすること
 - 市民の代表として普遍的な利益のために活動すること
 - 自らの資質と能力(政策審議、政策立案等)を高めるために自己研鑽を怠らないこと を規定する。
- ・議員の責務の中に、「別に定める倫理条例を遵守し、議員の品位と議会の品格保持に努めること」を規定する。

■最高規範性と改正手続

- ・自治体の憲法として、市の最上位の条例として位置づける。
 - ・その担保として、
 - 新たな条例等を制定するときは本条例の趣旨を最大限尊重すること
 - すでにある条例や規則等はすべて本条例との整合性を図ること
 - 法令の解釈や運用にあたっては本条例の主旨に基づくこと を規定する。
 - ・年数を記した見直し規定を設ける。(年数については別論議とする)
 - ・制定、改正については市民の意見を尊重する。
- ＜改正の手続きについては結論を出さず、今後の検討課題とする＞

■都市内分権

＜『都市内分権等のあり方研究会』の報告を受けたあと再討議する＞

＊ 今後のスケジュール案

1 2 月 2 7 日 特別委員会開催：特別委員会の意見集約を確認

1 月 中 市民会議との意見交換

特別委員会開催：『あり方研究会』答申の報告

その後、 「都市内分権」項目の検討

素案たたき台(1)の検討

全般に対する市民会議との意見交換

素案たたき台(2)の報告受け

項目 会派	条例の全体像、基本理念、前文についての考え方		
毘風	・全体では、文字が多いと目を通さない市民が多くなるので、大項目、中項目(章、条、項)ともできるだけ数を少なくし、A4版で6～8ページくらいにまとめた方がよい。 ですます調は堅苦しくなくやさしさが出る。また、強い義務感もなくよいと思う。 ・前文では、上越市らしさを盛り込み特色を出す。(長い文章は要らない)例えば「海に山に大地に・・・」とか広域な市であるため一体感の醸成を入れ、醸成ができたときに外す。 したがって、改正条項は必要である。 ・この条例より上位にある法令等に記されているものに関しては、記述は避ける。	創風クラブ	※前提として法務関係職員の活用(上位法等の関連) 1. 前文(付則)として ・新上越市の将来像→新市の特徴、想いを→ 「海に山に大地に なりわいと文化あふれる 共生都市上越」 「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」 合併協議 ・自治体の憲法的価値 豊かな市民生活社会の構築 市政の理念と原則 2. 目的 自治体の位置づけと方向性(市民・市議会・市)、都市内分権、各種都市宣言等で独自性を持たせる。 3. 基本原則、その他 市民の「参加・参画・協働」の権利と責務の必要性及び各項目(大、中項目)の取捨選択が必要と思われる。
市民クラブ	・前文、基本理念は必要である。 ・自治基本条例の必要性を入れる。 ・主体は市民である。 ・上越市における条例、憲章、宣言との整合性。		
政新	1. 自治基本条例の全体像について ・憲法や国の法律、地方自治法等で保障されている範囲内での条例内容とする。したがって、全体像を理念条例+今現在認められている制度を保障する条例(住民の参加・参画や協働の制度保障する内容)。 ・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。 どうしても必要な部分は、できるだけわかりやすい表現で入れる。(基本理念、原則等) ・自治体における自治運営の仕組みがわかり、他の条例、基本計画などの策定指針となる総合条例。 2. 条例に盛りられるべき全体の構成 (1)前文(自治宣言)の明記 上越市の歴史文化や地域特性、目指す方向等を盛り込む。 (2)総則 目的、条例の位置づけ (3)自治の基本理念・基本原則 基本理念、基本原則、自治法で定めてある内容をわかりやすい内容で入れる。 (4)自治体運営の担い手 ・市民の権利・責務(法人、団体等も含む) ・市議会の責務、議員の責務 ・市長の責務 ・職員の責務 (5)自治体運営のあり方 ・自治法に明記されている基本構想、法定計画の策定 ・住民投票制度の導入を定める。 ・権利の救済制度(オンブズマン制度) ・コミュニティ活動の仕組みの規定 ・都市内分権 (6)財政運営のあり方 ・財政状況の公表とわかりやすい形での情報提供 ・外部監査制度 ・企業的な会計手法(バランスシート) (7)住民との協働のあり方 (8)自治体間、国等の連携・協力 (9)改正手続	市政会議	・条例制定の意義や基本理念を明確にする必要がある。例えば前文や基本理念を位置づけ、市の宣言や市民憲章との整合性も持たせるべきである。 ・国際的な観点や、憲法、地方自治法、あるいは地方分権などの国内の流れを踏まえ、私たちの住む自治体とはどのような存在かという位置づけを明らかにすべきである。 ・住民自治、団体自治の基本的な事柄は入れ込むべきである。憲法、地方自治法の基本的かつ未来志向のダイナミックな解釈に基づき、上越市らしい自治の仕組みをしっかりと規定すべきである。 ・自治(都市内分権を含む)とともに非核平和友好、地球環境保護、人権尊重など、当市が真剣に取り組み内外に発信してきた普遍的な都市と市民のありようを高らかにうたい上げ、進路を示すようなメッセージ性のある条例にすべきである。
		日本共産党議員団	・基本的には、合併協議の際の小委員会報告の確認事項を尊重する。 ・「合併後の新しい上越市の自治のあり方については、できるだけ早く市民が共通認識を共有することが重要である」(小委員会報告)ので、まず議会で「合併後の新しい上越市の自治のあり方について」共通認識を共有し、これを前文及び理念の中に明記する。 ・「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ることとし、具体的な制度は個別条例にゆだねることが適当である」(小委員会報告)に基づき、理念的な条例とする。 ・「上越市の憲法」として、市民だれもが親しみやすく、かつわかりやすい文体、内容にしていく。具体的には、前文を含む全文を「です。ます。」調で書く。 ・条例づくりの主体はあくまで市民とし、特に次世代を担う子供たちに条例づくりに参画してもらう方策を検討すること。 ・「まちづくり」という表現については、使い方、内容を統一すること。 ・地方自治には、地方の運営はその地方の住民の意思によって行われるべきという住民自治と、地方の運営はその地方に国とは別の独立した自治権を持つ地方統治機構により行われるべきという団体自治の両方があることを明記し、上越市での両方のあり方を記述すること。
		公明党	
		自民クラブ	・地方自治とは、そこに住み暮らす住民のためにあるものであるから、地域のことは住民みずからが責任を持って決めていくことが自治の基本である。したがって、市民一人ひとりの人権が尊重され、積極的に市政に参画し、協働する「自治の上越市」を創ることを目指し、できるだけわかりやすくシンプルに表現する。また、上越市の歴史、伝統、文化、自然の特徴をあらわし、雪国や裏日本特有の暗いイメージを一掃する希望に満ちた文言を挿入してほしい。
		無所属	・みんなで創る自治基本条例市民会議、自治基本条例策定検討委員会と職員代表29人などの組織ができています。議会も特別委員会があるのであまり複雑な屋上屋を重ねる必要はないのでお任せする。90人もの検討委員会で案をつくっていただきたい。

項目 会派	大項目：住 民 投 票 制 度	大項目：市 議 会 の 責 務
毘 風	・住民投票制度は担保としてあってもよいが、常設ではなく非常設とし、必要なときに条例をつくり行う。	
市民クラブ	・常設とする。 ・住民投票の結果をどう取り扱うべきかを規定する。 ・個別条例が必要。	・議員の責務は必要なし。（倫理条例、議会基本条例で規定すべき） ・市政の重要な意思決定、監視、評価だけでなく、政策立案等を入れる。 ・市議会の活動を市民に説明する説明責任を入れる。
政 新	・住民投票制度の導入を定める。 位置づけ：非常設型 必要により住民投票実施条例を制定する。	・市議会、議員 市議会：自治法の内容をわかりやすく簡素に再掲 議 員：他市の事例のような当たり前のわかりやすい表現
創風クラブ	・非常設型（～することができる。適用範囲限定されるため）	・「議員の責務」を加える。
市政会議	・常設型にすべきである。基本条例では簡潔な表現にし、個別条例で具体的に規定すべきである。	・「監視」だけでなく、「積極的に政策立案、制度設計に努める」等の点を入れるべきである。 また、機関としての議会だけでなく、議員としての責務や行動規範を加えるべきである。
日本共産党 議員団	・常設型とする。 ・地域自治区ごとに地域限定型住民投票もできる仕組みとする。 ・投票結果(多数意思)については、市民、行政(地域協議会を含む)、市議会ともに尊重することを義務づける。 ・投票権は18歳以上で、外国人も含むものとする。 ・住民投票の請求要件は、条例の制定改廃の直接請求にあわせ、住民投票権者の50分の1以上とし、請求先は市長とする。	・基本的には、「市議会の責務」と「市議会議員の役割と責務」に分ける。 ・「市議会の責務」では、改正地方自治法で議会の権能が強化されたことを受けて、それに対応した内容を盛り込む必要がある。
公明党	・非常設型が望ましいと考える。住民投票に当たっては多額な費用を伴うことも考慮する必要がある。本来、住民投票することなく重要課題を解決することが望ましいが、住民投票を行う事案が発生した場合に、それぞれの事案に応じて投票資格等住民投票の実施に必要な事項を別途定めた住民投票条例が必要かと思う。	・市民に開かれた議会運営を推進していくために、市議会の活動に関しての説明責任など責務を加えた方がよいのではないか。
自民クラブ	・常設型にする。 ・ただし、濫用を防ぐため使い方やルールを個別の条例で定める。この場合、既存の制度を積極的に運用、活用することがまず第一とすべきである。また、10%以上の有権者のアンケート調査を行い、市民世論が伯仲していることを確認することが必要である。さらに、事業が全市的か一部特定地域に限られた事業か等についても十分斟酌する必要がある。最終的には市議会の同意を要件とする。	・市民会議の思いに全面的に賛同する。特につけ加えるとすれば、執行機関と関係住民をつなぐ役目を担ってもよいのではないか。
無所属	・市民の権利、まちづくりの主役の声の重視は、市民個別の考えである。よって、最終的に重大な政策、判断は常設的にできる制度がこの自治基本条例の制定の位置づけと目的ではないか。 常設型に賛成である。 （H18.12.6 追加）	・議会内のことであるので十分な議論が必要であるが、イデオロギーは別として、チェック型議会から政策立案能力を高める責務が議会に求められていると思う。 ・議会は形式的でさまざまな住民の意見をまとめ一般質問を行っているが、答弁だけで実現されておらず、議会として本質的な役割と責務が果たされているのか疑問である。 ・議員の声こそ市民の声であり、市民代表の意見をくみ上げることこそ自治基本条例の大局であると思う。

※ 太字は追加、訂正等の意見

項目 会派	大項目：自治基本条例の最高規範性、改正手続	大項目：都市内分権
毘風		
市民クラブ	・市政運営の「最高規範」をうたう。（最高規範性を規定する） ・この条例の検討及び見直し規程を入れる。	・住民自治を促進する都市内分権のあり方を提起する。
政新	・改正手続 いつでも改正が可能な方法。 他の条例と同様の過半数議決でよい	・会派としてまとまっておらず、今後議論が必要。
創風クラブ	・現行でよいのではないか。	・「あり方検討会」の報告を踏まえ検討し、条文化が必要。
市政会議	・「条例の位置づけ」として「最高規範性」を規定する。これを担保するものとして、「基本条例の尊重義務」、「その他の条例の基本条例との整合性」、「基本条例の主旨に基づく法令の解釈・運用」、「制定・改正における厳格性」の規定が必要である。 「制定・改正における厳格性」については、特別多数議決の方法があるが、地方自治法第116条の規定から困難と考えられる。しかし、住民投票を加えた仕組みで実質的に担保できるのではないか。例えば、次のような規定とする。「この条例の制定・改正は、出席議員の過半数で、これを決する。ただし、全議員の三分の二を超えない時は、第〇〇条に規定する住民投票を実施し、市民の賛否を問うものとする。」（H18.11.27 追加）	・上越市方式の地域自治区制度の基本的普遍的なあり方を盛り込むべきである。地域協議会委員の男女同数の考え方は理解できるが、選任投票との関係であらかじめ設定することには無理がある。男女共同参画基本条例の規定を意識しておくことでよい。
日本共産党 議員団	・「市の憲法」という位置づけに基づき、理念及び（H18.11.27削除）本文で明確にする。	・都市内分権は「合併後の新しい上越市の自治のあり方」そのものであることを明確にする。 ・大項目の「都市内分権」と「コミュニティ」は一体のものとして扱う必要がある。住民自治の主体は市民であり、市、地域自治組織、コミュニティはいずれも市民あつての組織である。 ・東京都の半分もの面積がある都市であるので、住民自治はもとより団体自治を実現する上でも都市内分権が欠かせないものである。 ・それぞれの地域において、まちづくりに対する住民の意思が反映されるようにするため、旧上越市を含む全市域に地域自治区と地域協議会を設ける。
公明党	・素案どおりでよいのではないか。（H18.11.27 追加）	・事務所の増加やそれに伴う職員の増加など財政的に考える必要もあり、慎重に進めるべきと考える。
自民クラブ	・市が定める最高規範であるから、新たに条例等を制定するに当たっては、本条例の趣旨を最大限尊重することは当然である。既に制定してある条例等についても、自治基本条例制定後、集中的に見直しを進めること。	・市民会議の思いに賛同する。
無所属	・「条例の位置づけ」は「最高規範性」でよい。今後、当市の条例、規則、その他の規程の制定、改廃及び運用は、この条例の趣旨を尊重して整合を図ってほしい。（H18.12.6 追加）	・人口が多い旧上越市の高田、直江津地区にも地域自治区、地域協議会を設け、住民の意思を反映させていただきたいため全市域を考えて設定すべきである。（H18.12.6 追加）

※ 太字は追加、訂正等の意見