

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7回代表者会

2 開催日時

平成19年2月15日(木)午後6時30分～午後8時40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10人出席

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、横山郁代

・事務局

高橋企画政策課長、中澤企画調整係長、米山主任

5 議題(公開・非公開の別)

- (1) 市議会自治基本問題調査特別委員会との前回意見交換会の内容を踏まえた考え方の再整理について(公開)
- (2) 市議会自治基本問題調査特別委員会との次回意見交換会に向けた考え方の整理について(公開)
- (3) 次回意見交換会の日程について(公開)

6 傍聴人の数

なし

7 内容

(事務局：米山)

- ・今回は、先日行った市議会自治基本問題調査特別委員会との意見交換会でいただいた意見について、それらを踏まえて代表者会の考え方の再整理を行うということと、次回の意見交換会へ向けての考え方の整理を行いたい。
- ・資料 1と資料 2をお配りしているが、まず先に資料 2のほうを見ていただきたい。前回の意見交換会の詳細内容については、先日お送りした会議録にまとめてあるが、その中から、いただいた意見を項目別に整理をしたものが資料 2である。その中でも、特にポイントになると思われるご意見について、黄色でマーカーをさせていただいた。
- ・そのマーカーをした10箇所を、本日の協議項目として並べ替えをさせていただいたものが資料 1である。本日は資料 1に沿って、考え方の整理を行っていただきたい。
- ・まず、1では、自治基本条例をつくっていくのにあたり、議論をしていく大前提として、「自治基本条例を総合的、体系的にまず整理をすべき」というご意見について、2では「前文」についてポイントとなるご意見として2つ、3では「住民投票制度」についてのポイントとなるご意見として7つを挙げさせていただいた。

- ・ **資料 1**に黄色い吹き出しで「代表者会も同感」と書いてあるのは、あくまで事務局がこれまでの市民会議での議論や意見交換会当日の皆さんの反応を見させていただいた中で、代表者会の皆さんも同感されているように思われたものを予めこのように記載させていただいたものであり、違っているようであれば、ご意見をいただきたい。
- ・ これらについて、まず代表者会としての考え方の再整理を行い、次に次回意見交換会に向けての考え方の整理を行いたい。次回意見交換会では、「市議会の責務」と「自治基本条例の最高規範性、改正手続」の項目について意見交換を行う。これらについての考え方は、前回に一度整理をしているが、「改正手続」の部分で、前回意見交換会の最後に「特別多数決」についての話があったので、その点を踏まえてそこだけ再度整理を行っておきたい。

(1) 市議会自治基本問題調査特別委員会との前回意見交換会の内容を踏まえた考え方の再整理について

議論の大前提

自治基本条例を総合的、体系的な視点から整理する。

(事務局：米山)

- ・ これは特別委員会の石平委員からのご意見であったが、そもそもの自治基本条例をつくるにあたっての、議論をしていく大前提として、「自治基本条例を総合的、体系的視点からまず整理をすべき」というものであった。
- ・ これは、自治基本条例の内部的な構成の整理ということではなく、そもそもの自治基本条例の位置付けや、何故自治基本条例が必要なのかをもう一度基本に据えて、考えていってほしいというものである。
- ・ これから上越市というものを「新たに組み立てて行く」という意識を持って、なおかつ、その上で、今までつくり上げてきたものを大切にしながら、「自治」というものをつくり上げていくのだ、という気持ちを柱に据えて考えていきたいと思いますということである。
- ・ そもそも自治基本条例とは何なのか、というところに一度戻ると、4、5年前に辻山先生が論文の中でおっしゃっていたことを簡単に申し上げると、わかりやすく国と国民との関係からご説明されていて、そもそも主権者である国民は、国政府に対して主権を信託しており、国政府はその信託に基づいて権力を行使しており、国政府は国民に対して基本的人権を保障する義務があり、国政府と国民はこのような社会契約を結んでおり、その社会契約の内容を列記したものが日本国憲法である。この考え方は、地方分権後の地方においても当てはまるものであり、主権者である市民は、自治体政府、つまり市に対して主権を信託しており、市はその信託に基づいて権力を行使しており、市は市民に対して、地方において基本的人権を保障する義務があり、市民が市に対して信託している内容を明示したものが自治基本条例である、とおっしゃっている。
- ・ 要はこのようなことであり、まずは市民主権というものが大前提にあって、そして市民が主権を信託している市長と市議会がある、ということの基本に据えて、自治基本条例を考えていく、ということである。
- ・ ここは、代表者会の皆さんでこのことをもう一度再認識したうえで検討を進めていただければそれでよいことだと思う。自治基本条例の検討をこれから更に進めていくときに、わからなくなったらこの原点に立ち返り、これを一番基本に据えながら考えて

いけば、ブレないで自治体の憲法というものになっていくように思う。

- ・自治基本条例は、市民がこの条例を見ただけで、上越市の自治の仕組みがある程度わかるようになっていなければならないものであると思う。ニセコ町では「教科書」というような言い方もされていたかと思うが、要はこの自治基本条例を見れば、上越市の自治の仕組みの基本的な部分はわかる、というようなものになっていけば、一番よいと思う。
- ・これらについては、市民会議の考えもまさにこのとおりであったと思っており、ここは代表者会の皆さんも再認識をして進めていくということによろしいか。

(一同)

- ・了解

「前文」について

既に上越市は合併しており、合併している上越市が条例をつくるという書き方をする。

- ・これは前文の書き方の問題であり、「14市町村は」という視点の書き方で始まっていることについて、合併する前に書いているように取られかねないような書き方である、というご意見であった。そうではなく、もう上越市は合併しているわけであり、合併している上越市が自治の仕組みを新たに定義していく、というスタンスに立って条例をつくっていくべきであり、前文もそのような意識で書かれるべきだということであった。
- ・前文をつくるときの我々の考え方の中に、「合併して宝物を持ち寄った」という考えが強かったこともあって、それでこのような書き方にしたわけであるが、考え方自体は一緒であり、ただ書き方としての見る位置が合併前の過去からであったという感じである。合併後の現在から振り返って見る形であればよかったが、そういう形ではなかった部分もあるように思われるので、今ここで言葉をどうこうということはすぐにはできないが、基本的には皆さん同じ考えであるということで、ここはそのように意識をしてまた見直していくということによいのではないか。またそのような視点で前文を手直しした案をお示ししていきたい。

まちづくりの担い手は、基本的には「市民」であるが、「市民」と「市議会」と「行政」の三者が力を合わせていかなければならないという共通認識を「前文」に書く。

- ・このことは、市民会議でも議論のかなり当初からずっと言ってきたことであり、ただそれが前文には書いてはなかったわけである。気持ちは全くそのとおりで同じであり、それであればご意見のとおり前文に書き込んでいけばよいようにも思うが、そこは皆さんいかがか。

(3班：小田委員)

- ・特別委員会の皆さんは、各会派で相反することをおっしゃっていた部分がかかなりあり、前文についてもそうであった。特定の会派の委員がおっしゃったことをそのまま取り入れるというのはいかがなものか。私は と の意見の二つとも反論がある。
- ・前文というのは、今我々が自治基本条例をつくらうということはどのような前提で始まったのかということ、つまりその歴史を言わなければならないものである。合併してからの部分を書くということになると、過去の歴史を全部消してしまうことになる。そうするとタタキ台の前文の上半分はほとんどいらなくなってしまふ。
- ・「14市町村」を「旧14市町村」とするなどの表現だけの話という程度の話であればよいが、これをガラッと変えてしまふのはいかがなものか。何故自治基本条例をつく

ろうかというところに戻るべきである。合併協議の中でも議論があったわけである。このことから、前文を大きく直すことは反対である。

(事務局：米山)

- ・ 大きく直すということではなかったと思う。あのタタキ台の書き方であると、我々は議論の過程も内容もわかっているが、そうではない方が見られたときに、これから合併する自治体が、合併に向けて自治基本条例をつくっていかうとするような文章に読める、というご意見であった。誤解を受けてしまうという意味であったと思う。
- ・ 合併した今、過去を振り返ってみてという視点の書き方であるということがわかるような書き方であればよいのかもしれない。

(3班：今井委員)

- ・ 私たちは皆承知しているが、初めて読む人は、少しニュアンス的には逆戻りしたような印象を受けると思う。というのは、同じようなことが2回書かれていて、最初に書かれているのは合併前のことで、次の部分は合併後というような取られ方をされる恐れはあるように思われ、私もその意見には同感であった。

(事務局：米山)

- ・ 大きく変える必要はないと思うので、過去の経過について、今現在から振り返って捉えているという方向に、見方だけ変えていけばそれでよいのではないか。中身は変える必要はないと思う。

(5班：岸本委員)

- ・ 合併前の上越市の区域の人たちが読めば、少しおかしいかなと取られるかもしれないが、13区の人たちが、合併したという視点から見た場合に、この文章は「ああ、なるほどな」という感じになる。それも大事なことなのではないか。
- ・ 合併前の上越市の区域の人たちから見る目と、13区の人たちから見る目とは違うのではないか。

(2班：田村委員)

- ・ 特別委員会の委員の方々も、特別委員会として統一見解を持ってきて我々のタタキ台にご指摘をいただくのであればよいが、会派ごとに自由に意見をおっしゃられても、それは理屈はそうかもしれないが、筋が通るとは誰も考えないのではないか。
- ・ 我々代表者は統一した意見をタタキ台にまとめているわけであり、それに対して特別委員会として統一された意見としてご指摘いただくのであれば、我々もそのご意見を十分に踏まえて修正を試みたりもするが、会派ごとに好き勝手なことをおっしゃっているものについて、こちらで良いとか悪いとかを議論したり、個別の会派がおっしゃったからすぐに直すと、というのは少し違うのではないか。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ そこは捉え方の部分もあると思う。議員がおっしゃったのは、条例としてこれが公布される時は、当然新しく上越市となっている状態であり、その条例として提案するのにあたって、「私たち上越地域の14市町村の住民は」という主語になると、たしかに過去のプロセスを書くのはよいと思うが、「14市町村の住民」という主語はそぐわないのではないかと、ということが一つあると思う。新しい上越市が過去を振り返って、このような理念があつてこのようにした、という書きぶりであればまた違うと思うが、そこも捉えているのではないかと私は感じた。大きく内容を変えるということではないと思う。

(3班：小田委員)

- ・ 具体的には、「14 市町村」を「旧 14 市町村」と変える程度でよいのではないか。多少の言葉の整理は必要であろうが、合併する前のことを書くのはおかしいという論理はおかしい。合併してからのことを書くべき、というふうに私は当日受け取った。

(事務局：米山)

- ・ そうではなかったと思う。振り返って見るのはよいということだった。

(3班：小田委員)

- ・ 特別委員会は、会派間の意見調整は何もされてはいない。いただいたご指摘が明らかに我々が間違っているというものでなければ、こちらから考え直そうということであっても、特別委員会のどなたかに言われたからといって直すというものではない、と思う。

(事務局：米山)

- ・ 今回は、意見交換会という中でいただいた貴重なご意見として、それをもう一度代表者会で、このようなご意見があったので再整理をしませんか、というものであり、こちらの素案について、議会との間で審議会のように審議をしているわけではない。
- ・ 特別委員会として、おっしゃるように会派がたくさんあって意見も合っていないわけではあるが、市民の代表である委員の方々のご意見はご意見としていただいて、たくさんいただいたご意見の中で、事務局の方でこれはもう一度整理する必要があるのではないかと思ったものについて、今回ピックアップさせていただいたものである。
- ・ ただ、資料 1 の黄色の吹き出しについては、こちらの勇み足的であるのでご容赦願いたい。
- ・ 特別委員会のお一人からいただいたご意見について、そのとおりにしてほしいためにここで挙げさせていただいているわけではなく、そこはご理解いただきたい。

(3班：小田委員)

- ・ 前文をここで大きく変えたら、合併の経緯を何故消してしまったのか、という話になる。このような話は必ず2つの意見があって、それは両方正しいのである。立場がお互い全く違うからである。だから、他にはもっと違う立場もある。
- ・ 我々はそのようなことをさんざん議論しながら作ってきたものであって、それ相応の理由なくして大きく変えてはならないと思う。特別委員会として話し合われて、統一見解としてご指摘いただいたものであれば、それは相当真剣に捉えなければならないと思うが、この件については、多少の軸修正という程度のものであって、指摘されたからどうのという世界ではないと思う。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ そのとおりであり、我々も意識的には、資料 1 には「そのように書き込む」というように書いてはあるが、そこは大きくガラガラと変えるということではなくて、先ほど申し上げたように、例えば主語として相応しいかどうかなど、そのような意味で申し上げているつもりである。

(2班：田村委員)

- ・ 特別委員会からは貴重なご意見はいただいたけれども、我々で再検討を行ったら、やはりそのままになった、ということでもよいのではないか。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ もちろん、それはそれでありだと思う。

(2班：田村委員)

- ・ 前文というのは、だいたい歴史的なものを語ったり、地域の特徴を入れたり、今後ど

うしていくかという未来像を入れたりするものである。

(事務局：米山)

- ・ そのとおりであり、それを書いてはいけないということをご意見としておっしゃっていたのではなく、合併前の時点からの目線で書くのではなくて、合併後の、条例を公布する時点での上越市としての目線から見て書くという、書き方のことをおっしゃっているのである。

(3班：小田委員)

- ・ 日本語的に、「私たち 14 市町村の住民は、～の基本理念の下に合併しました」という、出発しましたという表現であり、過去の事実を言っているだけである。歴史がそのとおり書かれているだけであって、何もおかしいところはないと思う。敢えて言えば、現時点では 14 市町村はないのであるから、この表現だけのご指摘のとおりかもしれない。

(事務局：米山)

- ・ そこよりも、一番最初の「上越地域の市町村は」という書き出しの方ではないか。一番最初とおっしゃっていたと思う。ここがもう「上越地域の市町村は」から始まっている。

(3班：小田委員)

- ・ この場合の「上越地域」というのは、頸城全部である。本来、糸魚川市も妙高市も入っている地域を言っているので、実際もう町村はなので、そこはたしかにおかしい。

(事務局：米山)

- ・ その辺りの表現を少し変えればよいと思う。

(3班：小田委員)

- ・ 「上越地域は」でもよいと思う。

(一同)

- ・ 了解

(事務局：米山)

- ・ 我々は議論の過程を知っているので、この「上越地域」が頸城全体だということもわかっているが、これを初めて読んだ市民の方が、誤解される部分も無きにしもあらずだということを、ご意見をしておっしゃられたのだと思う。中身を云々ということではなかったと思う。

(3班：小田委員)

- ・ それであれば理解できる。その程度の話でよいと思う。
- ・ のご意見についておかしいと思ったのは、そのことを言い出すと、条例のどの部分でも「市民」、「市議会」、「行政」と書かなくてはならないことになる。「市民」という言葉に全てを代表させて何がまずいのか。

(4班：横山文男委員)

- ・ この件については、我々は以前に、この三者のことについては条文のほうに移しましょうということ整理をさせていただいた。前文には入れる必要はないということであった。

(3班：今井委員)

- ・ 「市長」も「議員」も、皆「市民」ではないか、ということでここで「市民」にしたと思っている。

(1班：増田委員)

- ・ その捉え方はまずい。ここで言う「市民」にみんな入ってしまうという捉え方はまずい。それは明確にしなければならない。「協働」の項目の条文の中にきちんと書かれている。このことは大切なことであるが、前文に挙げてギラギラさせることなのかと考えたときに、少しそれは違うように思う。条文の中にサッと書き込んであげればそれでよいのだと思う。

(4班：横山文男委員)

- ・ それでなくても前文は行が多めなので、それまで入れてしまうと、だんだん読みづらくなってしまふ。

(1班：増田委員)

- ・ 基本は押さえなければならない、という気持ちはよくわかる。しかし、「市民が主役」ということは大前提だけれども、それと、「市長」と「議会」が同じに肩を並べているというのが同じくらいに重要かといったら、そちらは二番目くらいではないか。そう考えれば、そちらは前文ではなく条文に書くことでよいのではないか。

(3班：小田委員)

- ・ それは正しいことだと思うが、私流に申し上げれば、歴史的に言えば、市民社会の形成とのつながりになってくるのだと思う。即ち、専制君主と国家があった後に市民社会ができたわけである。そのために、どこの国でも憲法が必ず「市民が主権者」だと謡ったのは何故かという、それまでは主権者は国王だったからである。だから、憲法の精神からいくと、主権者は必ず「国民」なのである。そこに「議会」と「行政」が並んでしまつては、本当はおかしい。

(2班：田村委員)

- ・ それは並ぶのはおかしい。三権分立は憲法で保障されている。市町村条例も同じである。

(3班：小田委員)

- ・ あくまで「市民」がいて、三権がある。「市民」の並びに他のものがついてきてしまつては、これこそおかしいことになってしまう。

(1班：増田委員)

- ・ いただいたご意見のお気持ちは概ね理解できるが、条文の中でフォローするという方向で進むということではよいのではないか。

(事務局：米山)

- ・ では、ここについては、そのように条文の中に入れ込むということではよろしいか。

(一同)

- ・ 了解

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ あと、先ほど少しお話があったが、たしかに特別委員会でも、会派ごとに意見を集約したうえで持ち寄って、統一できるものはなるべく統一したうえで、意見交換会に臨むという姿で来ておられる。ただ、どうしてもそれは会派であるので、思想や考え方の違いはあり、どうしても歩み寄れなかった部分はあるので、そこは皆さんの方もご理解をいただきたいと思う。
- ・ また、議会審議の前に、今の段階で皆さんと意見交換を行いたいという趣旨もあったうえで臨まれており、ただ単に皆さんのタタキ台を批判するためにやっておられるわけではもちろんなく、そこはご理解をいただきたいと思う。

(2班：田村委員)

- ・そこはよく理解している。特別委員会のまとめとして何行かで挙げてきたものと、当日発せられたご意見が食い違っていたことから、このようにこちらも感じてしまった部分がある。まとめではこのようにしたいと言いながら、当日おっしゃっていることがまるっきり批判めいたものであった。
- ・特別委員会としてまとめをされたのであれば、そのまとめが特別委員会として集約された意見として、それを基本としてご意見をおっしゃっていただきたい。
- ・まとめには、「前文には、上越の歴史や文化、特色等も入れ込む」と書いてあるわけである。
- ・「上越らしさ」というのもよくわからなかった。常設型の住民投票制度や地域協議会の準公選制などが「上越らしさ」になるのだと我々は思う。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・「上越らしさ」を抽象的におっしゃられても困る、というのはわかる。そのような部分は当然、逆に代表者会から質問していただいて構わないし、反論があればしてもらってよい。
- ・「前文」については、今お話をいただいたので、それをまた踏まえて考えたいと思う。

(4班：横倉委員)

- ・意見交換会で特別委員会の市川委員がおっしゃった、「できるだけシンプルに」ということで、タタキ台の「4~5行目はなくてもよい」とのご意見があったが、それについてはどう考えていくか。

(事務局：米山)

- ・あの場で平野委員も述べられたが、代表者会としては、内容を絞りに絞って、最も重要なものを残したものがこのタタキ台である。

(事務局：中澤企画調整係長)

- ・平野委員の説明の中で、絞りに絞った形がこのタタキ台だという説明があって、それで特別委員会の皆さんも納得されていたように思う。
- ・そのことから、ご意見のとおりシンプルにした結果がこのタタキ台であるということで、ここはこのままでよいと思う。

(2班：田村委員)

- ・議会は、最終的に上程された条例案について、修正あるいは否決するという権限も有しているわけであり、いただいたご意見は踏まえて考えるが、我々は我々で考えを意思統一して素案をつくっていけばよいと思う。

(2班：君波委員)

- ・おっしゃる「シンプルさ」という中身がどこにも書いていない。だから、結論もないわけである。そういうことからいうと、我々は絞り込んできたわけであるから、方向は間違っていないという考え方でよいと思う。
- ・もともとは、合併という契機があって自治基本条例をつくらうというところからスタートしているわけであり、それは合併協議の中でも皆さんが認めて、自治基本条例をつくることを合意したうえでスタートしている。前文はそのことからそれほどズレてはいないと思う。

(事務局：米山)

- ・代表者会としては、このタタキ台が一番シンプルだという認識であり、ここはそのような共通認識であると判断していたので、敢えて資料 1 の協議項目には入れなかったわけであるが、そこはそのような認識でよろしいか。

(一同)

- ・ 了解

(6班：横山郁代委員)

- ・ 人それぞれの価値観があるわけであり、代表者会の中で十分に議論をしてこのタタキ台の形に落ち着いたわけであるので、また後に同じような意見がどこかで挙がるかもしれないが、当面はこのままでよいと思う。

(1班：増田委員)

- ・ きちんと説明ができれば、それでよいのだと思う。例えばこのところは、「少子化、高齢化の説明が必要なのでここに入れてある」ということがきちんと言明できればよいわけである。そこで感覚でものを言ってしまっただけは駄目であり、要するに内容が重要なのである。このような立場でいけばよいと思う。

(3班：小田委員)

- ・ 増田委員のおっしゃるとおりであり、ここはこれがあるから、次にどのようなことを決めなければならない、という流れできているわけである。これを切ってしまうと、その前提としての今置かれている状況がわからないことになる。これがあるからこそ、ということが入っているわけである。その重要性を認識すべきである。
- ・ 前文については、そろそろここで結論を出すべきである。明らかに字句として間違っているものは直す、というその程度のことでよいと思う。

(一同)

- ・ 了解

「住民投票制度」について

「発議」という言葉の意味を整理する。

(事務局：米山)

- ・ 「「発議」という言葉の意味についてまず整理が必要」とのご意見をいただいた。「市民」、「市議会」、「市長」の三者が住民投票の実施を「発議」できるといふときの「発議」と、「市議会」の意思を決めるために「市議会」の中で議員が「発議」といふときの「発議」と、二通りの意味があることについて、ここできちんと整理をして押さえておいたうえで、住民投票制度を条文の形にしていくべきということであった。

(5班：種岡委員)

- ・ それは、用語の定義や逐条解説で説明することでよいのではないか。

(事務局：米山)

- ・ それも一つの方法ではあると思う。
- ・ 「議会発議」と「議員発議」を混同しかねないような、少し紛らわしい部分があったというご指摘である。
- ・ そこは、代表者会としてきちんと言明できているのであれば、それはそのまま進んでいけばよい話である。決して間違っているというご指摘ではなかったと思う。
- ・ 資料 1の1 - (3) - にも絡んでくる話である。

(3班：小田委員)

- ・ ここはかなり法律的な部分であると思うので、今日はおいでになられていないが、法務室の見解を聞きたい部分である。ここまで専門の部分になると、我々はよくわからない。

(2班：田村委員)

- ・ 「発議」というのは、議員の中で、住民投票を実施したいという最低の人員が例えば12分の1以上というように決めたときに、それを「発議」というのである。だから、議員の中で「発議」をしても、半数以上の議員が賛成しなければ、議員提案にはならないわけである。

(事務局：米山)

- ・ 議員が市議会の中で提案するときの「発議」と、市議会という組織が住民投票の実施を「発議」とするという、その2つの「発議」は意味が違うということをご意見はおっしゃっているわけである。

(2班：田村委員)

- ・ 違うと言うが、基本はやはり何人かの議員が「発議」しなければならないわけである。

(事務局：米山)

- ・ それは、市議会という組織が意思決定する前の段階の「発議」である。

(3班：小田委員)

- ・ 議員の「提案」と、市議会の「発議」をきちんと分けて整理しなければならないということである。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ そのとおりであり、それがきちんと理解されていればそれでよいという話である。

(2班：田村委員)

- ・ 「市民」と「市議会」と「市長」の三者が「発議」するわけであり、「発議」とはそういうことである。そこは議員がきちんと理解してくれなければ困る。

(3班：小田委員)

- ・ 要するに、あくまで「請求権ではない」という考え方でいくのであれば、「発議」に統一すればよいわけである。その場合は、議員であれば「特別発議」で3分の2以上だとか、そういうことを入れるかどうかという話であって、議員の何分の1以上が「発議」と言ったらおかしくなってしまう。
- ・ もし統一するのであれば、全部「発議」は、要するに「決定権」のこととして解釈していけばよい。

(2班：田村委員)

- ・ 提案権も「発議」でよい。議員の半数以上が賛成しなければ提案できないわけである。

(3班：小田委員)

- ・ 提案権も「発議」にしてしまっただけでは、この場合はまずい。

(事務局：米山)

- ・ 提案のときの「発議」と、決定した後の「発議」が混同してしまったわけである。

(2班：田村委員)

- ・ 混同しなくてよい話である。

(3班：小田委員)

- ・ とても重要なことをおっしゃられたのは、この次で挙がっているが、「請求権や発議権については、市長がそれに対して責任を負うか負わないか、ということを規定しなければならない」とおっしゃったことの方がはるかに重要なのである。これは我々が全く考えていなかったことであった。
- ・ その辺りと絡めての話であり、いわゆる「提案権」や「請求権」というものと、「発議」とを明確に定義しないと、おそらく市民はわからないということである。そこだけはきちんとしなければならない。

(事務局：米山)

- ・ おっしゃるとおりであり、ここは代表者会の皆さんがきちんと理解をされて、これから条文がきちんとそのようになっていけば、それでよいというだけの話である。

(2班：田村委員)

- ・ 法務室長の考え方はどうなのか。

(事務局：中澤企画調整係長)

- ・ 法務室長は、このタタキ台を出すときは、まだ法務室長としての考えは入れていないと思う。これはまだ議論のタタキ台ということで出した段階のものである。まだその段階では、この「発議」という言葉に対して、特別の意味を持たせるようなことはなかったと思う。これをタタキ台にして議論をしていきましょう、というものである。
- ・ 逆に言えば、議員が混同するということは市民も混同するということであり、やはりそこは、はっきりさせておくべきかと思う。

(2班：田村委員)

- ・ しかし、他の市町村のものを見ているわけであり、それを参考にして提案しているわけである。
- ・ 市民がわかりやすいようにそこを省略してということであれば、それはやむを得ないわけであるが、それが条例としての筋が通るのかどうか。目的と手段というものがあるように、目的が達成されても手段がうまくいかないということがあるかもしれない。だから、流れというものは流さないといけない。

(事務局：米山)

- ・ 両方とも「発議」という表現だから紛らわしいのだと思う。片方を違う言葉にして、それぞれきちんと定義すればよいだけの話ではないか。
- ・ 例えば、先ほど小田委員がおっしゃったように、「発議」という言葉を「決定」の方の意味にするのであれば、もう一方は「提案」なり違う言葉にすれば、意味合いが全く変わらずに、紛らわしくなくなるわけであり、なおかつ、我々はその違いをはっきりと理解しているのだということにもなるわけである。

(2班：田村委員)

- ・ 市議会として、それは当然半数以上の賛成がなければ提案はできないわけであるが、その提案をする前に、議員発議ができる、ということを行っているだけである。

(事務局：米山)

- ・ その「発議」と、こちらの「発議」で同じ言葉を使ってしまっているので、それがきちんと区別ができているのであればよいが、おそらくタタキ台のまま市民が見ても、その2つの違いはわからないと思う。

(2班：田村委員)

- ・ 市民がわからないということは議員もわからないということで、全くしょうがない話である。

(事務局：米山)

- ・ そこはわかるように、表現を変えるなり、言葉の定義をするなりすればよいだけのことである。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 議員としての「発議」と、機関としての「発議」があるということである。

(3班：小田委員)

- ・ ご意見としていただいたご指摘についてはよく理解した。

(事務局：中澤企画調整係長)

- ・ できれば、「発議」という言葉は、紛らわしくなるので使いたくないようにも思う。「実施」や「請求」、「提案」など、そういう言葉のほうがよいのかもしれない。

(3班：小田委員)

- ・ とても明解なのは、例えば「市民の 分の1以上が請求した場合は、住民投票を実施する」と書いた方が、ずっと明解である。

(2班：君波委員)

- ・ 常設型であれば、それでよいと思う。
- ・ 「上越市らしさ」という特異性を出すことにもつながる。

(5班：種岡委員)

- ・ その方がシンプルでもあり、よいかもしれない。

(事務局：中澤企画調整係長)

- ・ では、この部分は、今の議論を踏まえて、明解にわかるような形で整理をするということで、法務室長とまた協議させてもらうということによろしいか。

(一同)

- ・ 了解

(2班：田村委員)

- ・ 地方自治法に触れては困る。

(2班：君波委員)

- ・ 地方自治法では、修正動議のところで、「議員定数の12分の1以上の発議」という言葉が出ている。

(2班：田村委員)

- ・ 住民投票そのものは地方自治法の中では認められていない。間接だけである。

(事務局：米山)

- ・ それではここは、先ほどの整理でよろしいか。

(一同)

- ・ 了解

実施の請求権の規定の他に、「市長が実施しなければならない」という規定を加える。

- ・ このご意見については、先ほど小田委員からも先にご意見があったが、最終的に住民投票を実施するかどうかは市長しだいであり、そこに「市長が実施しなければならない」という規定を加えない限りは、そもそものこの制度の意味がないということである。
- ・ せっかく常設型にしても、この規定がなければ、最終的に市長が実施をしなければ、従来の直接請求のやり方と、結果的に同じなわけである。
- ・ 市民会議の思いを条文化していくには、ここにもう一つ、「市長が実施しなければならない」という規定を加えなければならず、逆に言えば、これに加えることによって、請求が集まれば自動的に住民投票が実施されるようにしたいという市民会議の思いが生きてくることになる、ということをご意見としておっしゃられた。
- ・ 当日の皆さんのご様子が、ほとんど全員、頷いておられた。
- ・ これは、代表者会としても全くそのとおりということで、この規定を加えることで、市長は自動的に実施しなければならないという形に条文をつくっていくということによろしいか。

(一同)

- ・ 了解

投票資格者の年齢条件などは事案ごとに違って来る」という非常設型推進会派の意見に対しての考え方を整理する。

自治基本条例の中で、住民投票制度についてはどこまでを規定するべきか。

(事務局：米山)

- ・ は、非常設型を推進される会派の方々が皆さんおっしゃられていたご意見であり、常設型にしてそれらの条件を予め決めてしまうのはいかがなものか、ということであった。
- ・ 特別委員会との意見交換で挙がってきたご意見であり、常設型を推し進めていく市民会議としての、そのご意見に対する考え方をきちんと持っておくべきと考え、ここに協議内容として挙げさせていただいた。

(3班：小田委員)

- ・ 自治基本条例は骨だけをつくるものであり、骨ではない部分は個別条例で規定するわけである。このご意見の年齢条件なども、個別条例である住民投票条例に規定されるものではないか。その都度必要であれば、その都度条例で規定していけばよいのではないか。

(事務局：米山)

- ・ 次のにも絡むが、そもそも住民投票制度について、どこまでを自治基本条例で規定すべきか、という議論も意見交換会の中であった。例えば、年齢やハードルの部分を、どちらの条例に規定すべきか、ということである。

(3班：小田委員)

- ・ 年齢や範囲というのは、それは個別条例の話だと思う。問題はハードルについては、これは自治基本条例で決めておかないと、個別条例では過半数議決で改正されてしまい、ハードルは自由に変えられてしまう。
- ・ 精神論でいけば、我々も厳しいハードルを設けたいと言ったわけであるが、その「分の1以上」という数字は、どこかで明確に示さなければならないと思う。
- ・ 自治基本条例でハードルを決めておかなければ、住民投票条例を制定するときに市議会で決められてしまう。ハードルと、年齢は外国人を含めるかどうかなどは、全く次元が違う話である。

(2班：田村委員)

- ・ 憲法の下に、地方自治法と自治基本条例があるわけであり、個別条例である住民投票条例は、位置関係で言えば、いわば政令のようなものになる。その政令の中の決め方というのは、個別条例である住民投票条例の中身であり、そこは細かい部分が規定されている。

(事務局：米山)

- ・ それでは、自治基本条例には「請求」の部分までを規定して、実際の投票の際の条件は住民投票条例の方に規定するという形であるか。

(3班：小田委員)

- ・ そういうことであり、そうでなければ、自治基本条例を頻繁に改正していかなければならなくなる。頻繁に変えていかなければならないようなものは、個別条例の方に規定していくべきである。
- ・ 問題は、ハードルというものを、このような扱いにするかどうかということである。

私はハードルについては、市民にきちんとわかるようにするためには、自治基本条例で規定していくべきだと思う。それなりの重みがある。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 具体的に申し上げますと、毘風の会派の皆さんがおっしゃっていたのは、例えば「市町村合併に関すること」であれば、18歳以上なのか20歳以上なのか、「原発」であれば、16歳以上なのか18歳以上なのか、そのように事案によって年齢条件を変える場合が出てくるので、自治基本条例の中で一律年齢条件を規定するのはいかがなものか、というおっしゃり方であった。
- ・ そのことからすれば、それは、市民会議の考えとしては、年齢要件というのは大事な要件の一つであるので、それは自治基本条例の中で常設型として規定しておくべきではないか、というふうに代表者会の皆さんはお考えであると私は思っているが、例えば年齢一つをとった場合、そこはいかがか。

(2班：君波委員)

- ・ 投票権者の範囲を予め定めておくというのはよいと思う。というのは、それが一般市民に伝わって、市民主権と言っているわけであるから、例えば「18歳以上」と規定しておけば、18歳以上の市民がそれを自覚していくわけである。
- ・ それを「その他詳細は規則による」のようにしてしまえば、見えない部分ができてしまう。私は投票権者の範囲くらいまでは、自治基本条例の中に謳ってもよいと考えている。

(3班：小田委員)

- ・ そこで一つ引っ掛かることがある。つい先日実施された川口町の住民投票では、たしか外国人を入れていた。条件というのは、時間が経てば変わるわけであり、我々も意見交換会の場ではそこまでまだ考えていないと答えたが、あまり細かいところまで決めてしまうと、もっと範囲を広げる必要性が生じてきたときに、広げられなくなってしまふ気はする。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ そこで、どこまでを最低限、自治基本条例の中で条件設定するかという問題だと思う。年齢もそうであるし、今おっしゃった外国人を入れるかどうかなど。

(事務局：米山)

- ・ ただ、常設型として、自治基本条例の他に常設型の住民投票条例をつくっておくとすると、そこにやはり全て規定されているわけである。ということは、条件は固定しているのではないか。
- ・ 今おっしゃられたように、案件ごとに外国人を含めたり年齢条件を変えていきたいということになると、それは非常設型にするしかないということではないか。
- ・ 非常設型を推進される会派の方々は、そこをおっしゃっているわけである。

(3班：小田委員)

- ・ もしそのようなことが本当に必要であるとすれば、それは可能であると思う。法律であれば、施行令や細則などで決めるなど、そのような形にしておけばよいと思う。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ その条例のつくり方で、例えば自治基本条例には「住民投票制度を設けること」、及び「市長はその結果を尊重しなければならない」しか書いてなくて、あとは「個別条例である住民投票条例に委ねる」というものでもよいわけである。ただ、その委ねられた先の住民投票条例の中で、個別に対応するというのではなくて、そこで年齢要

件や外国人を入れるかをきちんと固定して決めれば、それも立派な常設型という格好になるわけである。

- ・ 案件ごとに、原発の場合はこう、市町村合併はこう、産業廃棄物はこう、というようなときに、年齢条件が変わったり、外国人を入れるか入れないか、というような仕組みにしてしまうと、それが本当に常設型といえるかということ、それは違うように思う。
- ・ だから、どこまでを規定するかによると思う。

(3班：小田委員)

- ・ おっしゃるとおりだと思う。
- ・ 常設型でも、あくまで自治基本条例の下に住民投票条例がなければ、細かい規定がなければできないわけである。そこに何を委ねるかの話である。
- ・ 問題は、それは今後の話であって、そこが動くから、だから常設型にはできないという論理は、私はおかしいと思う。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 個別条例に委ねること自体は全然構わないことである。

(3班：小田委員)

- ・ 個別条例は改正が簡単にできてしまう。そこは、案件が出てきたときに改正してしまって構わない部分である。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ そのとおりであるが、ただ毘風の皆さんがおっしゃるのは、「案件によって年齢条件などが変わってくるのではないか」と思われるので、自治基本条例か、あるいは個別の住民投票条例の中においてもなお、固定的に考えては駄目なのではないか、ということをおっしゃられている。

(3班：小田委員)

- ・ おっしゃられていることは理解しているが、そうすると、結局従来の制度に乗っ取れば、基本的には、最終的に住民投票を実施するかどうかを決めるのは「市議会」であり、さらに「市長」であって、非常設型にした場合は、あくまで請求権しか「市民」にはないわけである。
- ・ 非常設型で「市民」に住民投票の実施まで権限を与えることができる手段があるのか、ということを申し上げた。それがないのであれば、常設型しかないということになる。

(1班：増田委員)

- ・ 逆に言えば、「案件によって年齢などの条件が変わる」などということは、それはあってよいことなのか。案件によって外国人を入れたり入れなかったり、例えば80歳以上の市民は除くだとか、そういうことが果たしてあるのかと考えると、それはあり得ないのではないか。
- ・ 住民投票にかけるくらいの重要問題であるので、そのような重要問題について、範囲を狭めたり広げたりなどということ自体が、もう既に非常に政策的な話、ある特定の考えを持った話である。そのようなことがここに入り込んでしまえば、本来の住民投票の意味がなくなってしまう。我々としては、そのご意見は排除したいと思う。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 代表者会での意見としてしっかりと固まっていれば、このご意見については、受け入れがたいとしてよいと思う。

(2班：田村委員)

- ・ 他の自治体で規定されている、16歳以上や18歳以上などの年齢条件は、人口がわず

かな自治体が多いように思う。実際問題、21 万人もいる上越市になれば、原則的には20 歳以上でよいのだと思う。ただ、1 歳か2 歳の違いで20 歳になるかならないかという年齢については、18 歳というのも準20 歳かなという考え方でいえば、18 歳以上くらいが一番基本かなと思う。

- ・ 外国人を入れるか入れないかは、その次の問題である。

(3 班：小田委員)

- ・ 一つ大きな背景がある。たしか投票権が20 歳以上という規定は、世界的に見て、日本が非常に例外的だという話を聞いたことがある。ヨーロッパなどのほとんどの国では18 歳以上だということである。
- ・ だから、地域においては、この世界的な世の中の流れを先取りするという方法もある。18 歳にするか20 歳にするかは、そのときの考え方でよいのだと思う。18 歳ではおかしいという論理はないと思う。日本の公職選挙法の20 歳以上という規定が、どちらかという古いのだと思う。

(2 班：田村委員)

- ・ たしかにヨーロッパでは18 歳以上というものが多いが、それは反対には、罪を犯した場合も18 歳以上であれば日本の20 歳以上と同じ扱いを受けるということである。

(事務局：米山)

- ・ 本当は、義務教育が終了した年齢であれば、就労してよいわけであるので、社会人なわけである。16 歳以上として規定しているものは、そのような意味からなのかもしれない。15 歳以下の義務教育期間中の者は、案件に対して判断がまだできないとしているのだと思う。

(3 班：小田委員)

- ・ 常設型か非常設型かという議論は、最後は必ず市議会が判断される話であり、市民会議は市民会議としての考え方をきちんとお伝えしていくしかないと思う。

(事務局：米山)

- ・ その最後の議論の論点は、おそらくこの部分になるのだと思う。非常設型を推進される会派の方々がおっしゃられるのは、この部分と住民投票を乱用しないという点である。

(3 班：小田委員)

- ・ それに対して明解なのは、案件ごとに住民投票を実施するかしないかについて、市議会が決定権を持つというのはおかしいということである。これでは住民投票を実施する意味が何もなくなってしまふ。これは市民会議の考えとして通していくべきである。
- ・ 最終的にこの自治基本条例案が上程されたときに、市議会で修正ということになっても、それはもう仕方がないことである。

(1 班：増田委員)

- ・ 我々は最初から常設型としてまとめているわけであり、ここでそのことについてどうこうということはないわけである。
- ・ あとは、意見交換会でのご意見を聞いたときに、非常設型を推進されてはいるけれども、常設型も必要であるとして、一定の理解をしてくださった特別委員会委員の方も何人かおられるようであった。あとは市議会の場で常設型か非常設型かを議論していただいて、我々は常設型を推進される議員の方々に力を出してもらえないわけである。我々市民会議としては、それを後押しする形で、何もブレるところはない、ということを進めていけばよいと思う。

(事務局：米山)

- ・ と を一度に協議してしまっただが、これらについてはそのような整理としてよろしいか。

(一同)

- ・ 了解
「市長」と「市議会」の発議権まで自治基本条例に規定するかどうか。

(事務局：米山)

- ・ このご意見は、「市長」も「市議会」も住民投票を実施しようと思えば実施できるわけであり、ここで重要なのは、「市民」が住民投票を実施してほしいと思ったときに、そのようにできるシステムが必要なわけであり、ここでは「市民」の権利がきちんと保障されていれば、「市長」と「市議会」についてまでは、自治基本条例にわざわざ規定しなくてもよいのではないかと、というご意見であった。
- ・ そのとおりと言えはそのとおりであるが、最初に申し上げたとおり、市民が自治基本条例を見たときに、それだけで自治の仕組みがある程度わかるようなものが理想であり、「市長」と「市議会」については他の法律に規定されているからここでは規定しない、というようなことであると、結局いろいろな法律をみんな見ないとわからないわけである。
- ・ そのような観点からいくと、法律に書いてあるからといっても、きちんと上越市としての自治の仕組みとして規定していくべきではないかと、とも思われ、また、これまでの市民会議での議論としてもそのような方向であったと思うが、これについてはいかがか。
- ・ そもそも、市民フォーラムの際の素案(案)として17の大項目をまとめた際も、法律に規定されているから素案(案)には載せない、ということではなくて、全て出していこうということでもまとめてきたわけである。それと同じ考え方だとすれば、ここも法律に規定されているものであっても、上越市の自治の仕組みとしてあらためて規定していくべきかと思う。

(3班：小田委員)

- ・ 「市議会」の発議について、上乗せ規定を設けるかどうかということになると、もともとの規定をここに入れておかないとできないことになる。上乗せはここでしか決められないわけである。
- ・ 先ほど議論があったが、住民投票の実施を決定する権限については、「市長」と「市議会」と「市民」の三者が対等に持つところを謳うべきだという精神からいくと、ここでは三者を謳わないと、その精神に合わないことになってしまう。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ ではここは、三者をそのまま規定していくということによろしいか。

(一同)

- ・ 了解
「市議会」の発議には、少なくとも過半数の議決による議会としての意思表示が必要である。

(事務局：米山)

- ・ これは、先ほどの「発議」にも係ることであるが、議員発議と議会発議の違い、ということに絡んでこのご意見が挙げられたと思う。
- ・ 「市議会」としての意思を表明するのは、あくまで議決であり、それは出席議員の過

半数による議決ということが規定されているわけである。

- ・ 議員が市議会の中で提案するときに、タタキ台では「 分の1以上」としてあったが、そこがもし過半数よりもハードルが低かったら、これは、過半数に達しない数の議員の方たちが賛成しただけで、それがそのまま自動的に議会としての住民投票を実施する発議としてなってしまうと、それは市議会として議決されたことではないので、市議会として発議としてしまうのはいかがなものか、ということである。
- ・ 「 分の1以上」がいくつになるかがわからなかったことから、このようなお話があったのだと思う。
- ・ 要は、市議会として「住民投票を実施してほしい」という発議は、あくまでも市議会としての意思是、過半数による議決をもって、市議会としての意思表示が必要ではないか、ということである。
- ・ 「 分の1以上」が過半数よりハードルを高くしてよいかどうかというのはまた別の問題であるが、ハードルを過半数より下げるということは、やはりおかしいのではないか、という意味合いである。
- ・ そこはそのとおりかと思うが、いかがか。

(2班：田村委員)

- ・ 過半数議決というのは、市議会が住民投票を実施しようという意思表示である。「発議」ではない。
- ・ 議員の中で、住民投票を実施すべきとして数人の議員が発議することが「発議」である。それは議員の中どうして、可決するかもしれないし、否決するかもしれないわけである。

(事務局：米山)

- ・ そこは、先ほどの のところの「議員発議」と「議会発議」ということと、結局同じことである。
- ・ こども先ほどのとおり、その両者をきちんと整理してわかるように表現をしていけば、こどもそのようになっていくのだと思う。
- ・ と はセットでお話しされたように思う。
- ・ ここは、 がきちとなされれば、ここは特に心配はいらないのだと思う。

(3班：小田委員)

- ・ しつこいようであるが、上乗せ規定の話が前に出ていたと思う。その場合には、例えば3分の2以上になったら市長は実施しなければならない、のような規定でないか逆におかしいことになってしまう。

(2班：田村委員)

- ・ 自治基本条例の改正については、3分の2以上としてもよいが、住民投票の実施について3分の2以上とするのは、あまり賛成できない。そのようなハードルのことを本当は言いたいわけである。

(3班：小田委員)

- ・ そうすると、今の法体系でいけば、「市議会」が議決しても市長は実施しなくてもよいわけか。「市民」が請求した場合は、市長が実施しないこともあるわけであるということから、「市長が実施しなければならない」という規定を入れようとしたわけである。「市議会」の場合は、議会が議決しても市長が実施しないということはあるのか。

(2班：君波委員)

- ・ 実施されるか、議会解散されるかのどちらかではないか。

(3班：小田委員)

- ・ それは地方自治法の規定の方に戻ってしまうということか。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ そういうことである。

(2班：田村委員)

- ・ 例えば、「市議会」が市長の解職についての住民投票を実施するとして議決しても、「市長」は実施しないであろうし、その代わり、市議会の解散権があるわけである。
- ・ そこまで自治基本条例の中でとやかに規定することではないと思う。

(3班：小田委員)

- ・ 旧巻町では、議会側が住民投票の実施を議決しても町長が実施しないという例があったように思う。

(事務局：米山)

- ・ 市民会議の気持ちとしては、でも触れたが、自動的に実施するという方向にしたいわけである。だから、では、要件が揃ったときには「市長は実施しなければならない」と規定して、要は市長に縛りをかけたわけである。現状では縛りはかかっていない。実際には市長も無視はできないとは思われるが、法的には縛りがかかっていないということについて、あらためて自治基本条例で縛りをかけるわけである。

(1班：増田委員)

- ・ 現実には首長が実施を拒否した事例があることをみれば、当然縛りはかけておくべきである。市長に対しては失礼な話かもしれないが、例外は認めないという考え方に立てば、縛りはかけておくべきである。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 参考までに、三重県の名張市の自治基本条例では、議員発議の場合で、「市議会が出席議員の過半数の賛成により議決したときは、市長は住民投票を実施しなければならない」という規定がなされている。当然、市民の皆さんからの連署に基づく請求に対しても同じく規定されている。両方に対して市長に実施義務を課してある。
- ・ 念には念を入れるのであれば、議員発議の部分についても担保してあげればよいように思う。

(2班：君波委員)

- ・ 市長が裁量権を行使して拒否したとしても、次の手段として解職(リコール)という手段もあるわけであり、常設型にしておくということは、そのようなプレッシャーも市長に与えるということもあるのだと思う。そのような意味では、常設型であること自体が、かなりハードルの高い、きつい制約になるのだと思う。
- ・ さらにそれに輪をかけてそこまで規定しておけば、もう完璧である。
住民投票の結果について、「市長が尊重しなければならない」という規定に留まらず、「議会も尊重しなければならない」と規定する。

(事務局：米山)

- ・ これは、住民投票の結果について、タタキ台では「市長が尊重しなければならない」という規定に留めていたが、「市議会も尊重しなければならない」という規定も加えるべきとして、ご意見をいただいた部分である。
- ・ 市民会議の思いとしてはもちろんそのとおりであると思う。

(3班：小田委員)

- ・ これはよくわからない部分がある。決定を市議会も尊重しなければならない、という意味は、どのような意味であるのか。投票結果を施策に反映していくのは市長である。

(1班：増田委員)

- ・ 投票結果を市長が反映して何か施策を実施しようとするときに、市長は市議会に提案するわけである。そのときに市議会が否決してしまえば、住民投票の結果は全く尊重されないことになってしまうわけである。それで、市議会にも縛りを入れようということである。

(2班：君波委員)

- ・ 自治基本条例に基づく常設型の住民投票条例によって、住民投票が実施されたのであれば、少なくともその住民投票条例は市議会で議決されたことであり、当然市議会はその投票結果を尊重しなければならないのではないかと。
- ・ 私はその時点で、市議会が取って駄目だということはできないと思う。市議会が決定した条例に基づいて実施された住民投票の結果を尊重しないというのはおかしい。
- ・ 市長については、裁量権というものがあるので、その限りではない。

(事務局：米山)

- ・ 常設型の住民投票条例自体は、制定の際にたしかに議決はしているので、もちろん市議会は了解しているわけであるが、それに基づいて実際にいろいろな案件の中から、例えば市民が 分の1以上の署名を集めて自動的に住民投票が実施されたとき、そこで「市議会を関与させない」と代表者会は主張しているわけであるから、市議会が関与されないで住民投票が実施されたときの結果についても、市議会は尊重しなければならない、ということではないかと思う。

(2班：田村委員)

- ・ 理屈の上ではそうかもしれないが、全国に発信する条例であるのだから、「なんだこれは」とは言われたくはない。
- ・ できるだけ細かくしてしまって、市長も議会も縛ってしまえば警察もいらなないかもしれないが、一つの筋というものがある。恥ずかしい条例にはしたくない。

(事務局：米山)

- ・ この議論については、十分筋は通っていると思う。

(1班：増田委員)

- ・ 我々の思いはそこにあるので、それを検討していただいて、条文としてどのように入るかであり、そこに矛盾があればそのように指摘していただければよいのであって、とりあえずは、今のところは我々の思いを伝えるので、それは法務室に検討してもらおうということではよいのではないかと。

(事務局：米山)

- ・ それでは、ここについては、気持ちはそのようなことである、ということによろしいか。

(3班：小田委員)

- ・ まだ少し疑義がある。決定について市議会が「従わなければならない」というのは、それは適法なのか、ということが若干引っ掛かる。

(事務局：米山)

- ・ 「従わなければならない」ではなく、「尊重しなければならない」である。市長も同様で、法的な縛りというのはかけられないわけである。
- ・ だから、「尊重したけれども、従わない」ということもあり得るわけである。先ほど

の「実施しなければならない」とは異なるわけである。

(1班：増田委員)

- ・ そのところは権利の関係であり、我々が今どうだとは言えないので、先ほど申し上げたように、気持ちはそのような気持ちであるので、それが法的な権利を侵してなければそのようにつくっていただければよいし、侵していればこの点が侵していると指摘をいただきたい。そのような整理にしていくべきである。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 了解した。
- ・ ここには書いていないが、「市民」にも「住民投票の結果を尊重しなければならない」ということを規定するかどうかについてはいかがか。丁寧に「市民」、「市議会」、「市長」の三者全部に投票結果の尊重義務を課している自治体もある。
- ・ 例えば、議員発議で住民投票が実施された場合の、「市民」の投票結果の尊重義務ということである。
- ・ 尊重義務は、「市長」と「市議会」の二者だけの規定でよいのであろうか。

(2班：田村委員)

- ・ 住民投票自体が、投票した人の半数以上の賛成があって結果が出るのであるから、それで意思表示をしているので、それだけでよいのではないか。少数派であったからといって、結果を認めないというわけにはいかない。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 市議会として発議した場合についてもそうであるか。

(2班：田村委員)

- ・ 議会提案であろうと市民提案であろうと、結果については三者それぞれ尊重すべきである。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ そこも含めて、もう一度こちらで検討させていただくということによろしいか。

(2班：君波委員)

- ・ おそらくそのような意味で、山岸議長は、「市長も議会も当たり前のように権限を持っているのだから」ということをおっしゃったのであろう。

(3班：小田委員)

- ・ 難しいところである。「市長」と「市議会」は、「決定」したり「実施」する立場である。「市民」というのは、「市民」というまとまりはないわけである。最後は一個人に戻ってしまう。だから、そこでいう「尊重」というのは、単なる精神論である。
- ・ 「市民」と「市議会」と「市長」は、「決定」に対する立場が全然違うものである。同列に並べるのは少し問題があるように思う。

(1班：増田委員)

- ・ 行政的に考えれば、その他の全ての行政の施策について「市民が従わなければならない」というような規定はないわけであり、敢えてそこまで書く必要はないというふうに考えられるが、もし抜け穴があるのだとすれば、その抜け穴は塞いでおかなければならないと思う。そのことを含めて、もう一度検討していただきたい。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ その点も含めて、もう一度検討させていただきたい。

(一同)

- ・ 了解

(事務局：米山)

- ・ 前回意見交換会の内容を踏まえた再整理として、事務局でピックアップした項目は以上であるが、皆さんの方で当日を振り返ってみて、協議しておく必要があると感じられたものがあれば挙げていただきたい。

(3班：小田委員)

- ・ おそらく、常設型、非常設型の分かれ目というのは、市民からの請求権にあたる「分の1以上」という数字の設定(ハードルの設定)なのだと思う。甘すぎても厳しすぎても駄目であり、これは一回きちんとこの場で議論すべきではないか。そうしなければ条例がつかれない。
- ・ 一見、(市民の意思決定として)「市民の50%以上」といった場合に、実際は無関心な方もおられるので、例えば投票率が6割だったとすると、投票を行えば(賛同者は)3割でよいことになる。このことから考えると、請求の際にこの3割より厳しいハードルを設けてしまうと、ほとんど意味をなさない常設型になってしまう。
- ・ しかし、そうはいつでも、では1割にしたら、これは甘すぎるように思う。どのあたりがよいのか、という議論は一回行っておく必要がある。
- ・ 私的には、いろいろ計算をしてみると、20%~25%くらいのハードルがちょうどよいように思う。そのくらいのハードルでないと、市民の皆さんは納得されないと思う。
- ・ 「市長」も「市議会」も決めることはできるわけである。ハードルはきついかもかもしれないが、そのくらいが妥当だと思う。「市議会に關与させない」というものにするのであれば、そのくらい高いハードルでなければならない。

(2班：君波委員)

- ・ 「10分の1以上」という説も出ている。「50分の1以上」であると、実施に対する裏付けというか、「市民の本当の思いがそれだけあるのかどうか」ということに疑義を持たれてしまう。

(2班：田村委員)

- ・ 少し厳しいのが「8分の1以上」、人口が5千人以下であると「3分の1以上」というものもある。それは、人口規模が少ないからである。

(事務局：米山)

- ・ 「3分の1以上」というものが、これまでの事例の中では一番厳しいものである。

(3班：小田委員)

- ・ 上越市の有権者が15万人だとすると、例えば2割であったら3万人である。3万人というのはかなり多いような感じもするが、しかし、特定政党が組織的に集めれば、5%(7,500人)や10%(15,000人)の署名を集めてしまうことはできると思う。その程度のハードルでは、市議会で賛同を得ることはできないと思う。そう考えると、ハードルはもう少し高くしておくべきである。

(事務局：米山)

- ・ 「ハードルはある程度高めに設定する」ということは、この代表者会で決まっていることであった。

(3班：小田委員)

- ・ 先ほどの10%(15,000人)というのが、高いと考えるか、低いと考えるかである。(「ちょうどよい」というのも含めて)

(1班：増田委員)

- ・ 10% (15,000 人) は、議会制を採っていることを考えると、感じ的には低いように思う。やはり先ほど小田委員がおっしゃった 20% (30,000 人) か 25% (37,500 人) くらいではないか。

(2 班：田村委員)

- ・ 25% (37,500 人) という 4 分の 1 であり、相当大変な数字である。

(事務局：米山)

- ・ 少なくとも、「むやみに実施してしまっただけでは困る」とおっしゃる議員の方々にも納得していただけるくらいの高いハードルでなければ意味がないように思う。

(3 班：小田委員)

- ・ もう一点は、前々回あたりに法務室長に質問させていただいたことであるが、同じ議論が意見交換会の中でもあった。地方自治法による条例制定の直接請求は「50 分の 1 以上」であるが、その「50 分の 1 以上」という直接請求権は、常設型の住民投票条例が制定された後も残っている、と特別委員会の委員さんはおっしゃっていた。前々回、法務室長は、それはないとおっしゃっていた。
- ・ 「50 分の 1 以上」の直接請求の権利が残っているのであれば、常設型のハードルは高くてもよいと思う。

(事務局：米山)

- ・ 常設型の住民投票条例があっても、それとはまた別に、直接請求によって、「50 分の 1 以上」で、例えば「に関する住民投票条例案」の請求ができるかどうか、ということか。

(3 班：小田委員)

- ・ 特別委員会の委員さんは、それはできるというニュアンスでおっしゃっていた。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 法的には、それはできるわけである。
- ・ 法務室長が申し上げたのは、法的ということではなく、現実にはそのようなことはあり得ないという意味だと思う。

(事務局：米山)

- ・ 常設型の住民投票条例があるのに、さらにそれとは別に住民投票条例をつくってほしいという請求は、現実にはあり得ないというのが法務室長の解釈であったと思う。
- ・ ただ、法律的には権利があるので、できる話である。「50 分の 1 以上」という直接請求の権利は残っている。

(3 班：小田委員)

- ・ 市議会に「このことを判断してほしい」と委ねる道は残っているということになると、では常設型の方のハードルは高くてもよいと思う。

(2 班：田村委員)

- ・ 「50 分の 1 以上」というのは残っているが、ただそれを使うか使わないか、というだけの話である。
- ・ 実際には、常設型の条例があれば、それは必要ないということになると思う。

(事務局：米山)

- ・ 地方自治法で保障された「50 分の 1 以上」という直接請求の上に、上越市として新たに常設型の住民投票条例をつくるわけであり、直接請求の制度がなくなるわけではない。
- ・ 現実問題としては、常設型としてもっとよいものをつくろうとしているわけである。

- ・ 小田委員がおっしゃるとおり、「50分の1以上」は法的には担保されるわけであるから、それであれば、常設型の方は、議会が納得するくらいのハードルは設けていくべきかと思う。
- ・ ただ、あまりハードルが高すぎても、今度は実施ができなくなってしまう。

(3班：小田委員)

- ・ そのこのところは慎重に考えなければならない。
- ・ 低く設定すれば、常設型はいらないと言われて、非常設型になってしまう。

(事務局：米山)

- ・ そのちょうど間くらいが適当ということになる。

(3班：小田委員)

- ・ やはり、議会が納得するくらいの高さである。

(事務局：米山)

- ・ 「 $\frac{1}{50}$ 分の1以上」という判断は、その自治体の規模にもよると思う。住民投票を実際に実施した自治体は、わりと人口が少ないところが多いように思う。そのようなところは、ハードルの差が実際の人数の差にあまり影響がないようなところだと思う。

(2班：田村委員)

- ・ 事務局の方で、いろいろな事例を研究しながら、検討していただきたい。
- ・ 我々にはなかなか数字が高いのか低いのかは判断できない。

(事務局：米山)

- ・ それぞれの自治体の実情に応じているので、正確には、上越市で一回実施してみないとわからないことなのかもしれない。

(3班：小田委員)

- ・ しかし、それが決まらないと、自治基本条例はいつまで経っても決まらないことになってしまう。それだけ重要な案件であると思う。

(1班：増田委員)

- ・ 「 $\frac{1}{4}$ 分の1以上」～「 $\frac{1}{5}$ 分の1以上」くらいということで、ここは仮留めしておくことでよいのではないか。

(3班：小田委員)

- ・ 先ほど申し上げたように、有権者が15万人とすれば20%だと3万人であり、多いようではあるが、本当に住民投票を実施したいと考えれば、3万人はなんとか集められるのだと思う。それよりもっと上になると、ちょっと厳しい。

(事務局：中澤企画調整係長)

- ・ 自治体によって実情は異なるので、単純に他市町村のものを参考にするのはまずいように思う。

(1班：増田委員)

- ・ 他市町村の状況の他に、文献も調べていただきたい。学者の方々がそれぞれの方向について考え方を述べられていると思う。それはぜひ力を借りて考えていきたい。

2 次回意見交換会に向けた整理

- (1) 「自治基本条例の最高規範性、改正手続」について
「改正手続」について

(事務局：米山)

- ・ 次回の意見交換会の項目である「市議会の責務」と「自治基本条例の最高規範性、改

正手続」については、前回代表者会で、代表者会としての共通認識を整理させていただいてあるが、前回意見交換会で、最後に特別委員会の石平委員から「改正手続」についての会派（市政会議）のご意見を訂正する旨のお申し出があった。

- ・ 特別多数決が可能か否かということに絡むご意見訂正であったので、そのところだけ、多少事前に考えを整理させていただきたい。
- ・ 代表者会の考えとしては、法との整合を図りながら規定をしていくということであり、基本的な考え方は同じであると思う。
- ・ 先日、（財）地方自治総合研究所の辻山所長が市議会の都市内分権についての勉強会に講師としておいでになった際に、石平議員が辻山所長に「自治基本条例の改正に特別多数決の規定が可能か否か」をご質問され、辻山所長は、「両方を支持する学説があり、地方自治法にはできないとは規定していないことから、ぜひ検討をしてみてもどうか」との旨のお言葉があった。
- ・ 現実に自治基本条例の改正に特別多数決を規定している自治体は、今のところは見当たらない。もし上越市が規定すれば、おそらく全国初になるのではないかと。
- ・ 今は学説をもとに考えていくしかないわけである。

（3班：小田委員）

- ・ 「憲法や地方自治法の議決に関する規定に抵触しないかどうか」という問題である。抵触するということであれば全く駄目なわけであり、その辺の見解というのはいかなのか。

（事務局：米山）

- ・ 学説自体が、抵触する、抵触しない、の両方がある。結論は出ていない。

（3班：小田委員）

- ・ ここでとても大きな疑問がある。制定のときに過半数で、改正するときに特別多数決というのは、理屈に合わないのではないかと。

（事務局：米山）

- ・ そのとおりであり、理屈からいくと、制定のときにも何らかのハードルは設けなければならないことになる。

（2班：田村委員）

- ・ 前回の代表者会の案では、特別多数決や住民投票を組み合わせる代わりに、市民会議や市民を交えた検討委員会、審議会等で事前に十分議論を行ってから提案し、過半数議決で改正する、という考えであった。

（事務局：米山）

- ・ 改正の場合は、代表者会の皆さんでそのようにお考えが一致されているが、そもそもこの自治基本条例を制定するときに、改正は特別多数決で、制定は通常の過半数議決でよいのか、という問題である。

（3班：小田委員）

- ・ 改正の場合でも、ハードルを上げることが本当に民主的に正しいのであろうか。時が経てば世の中も変わるわけである。世の中が変わったときに、古い規定に対して改正しようとしても、ハードルが高ければ改正できないわけである。ということは、将来に対してまでも制約することになる。本当にそれがよいのか、という議論が実はある。今の憲法の改正論議のようであるが。

（事務局：高橋企画政策課長）

- ・ そこが原点になってくる。本当に「最高規範性を担保する」という意味合いで、改正

手続のハードルが高くなければいけないのであろうか。最高規範性と改正手続の関係性というのが、憲法と同じようにハードルを高くしなければいけないのか、という議論にまた戻ってしまう話である。

- ・ 戻るのであれば、まだはっきり結論が出ていないわけであるので、戻ることは可能ではある。
- ・ その辺について、皆さんの意識がどうなのかというところをよく確認しておかないと、少なくとも先へは進めないのだと思う。
- ・ 「自治体の憲法」だからということで、「改正に高いハードルを」という考えもわかるし、逆に、特別そのようなことをする必要はなく、別に「それをもって最高規範性が侵害されるわけでもない」という考え方も、一方では理解できる。

(3班：小田委員)

- ・ 基本的には、「慎重であるべき」というところをどうすべきかであって、私は高いハードルを特別設定する必要はないのだと思う。時が流れれば世の中は変わるものである。
- ・ あるいは、本当に何かよいことを条例に付け足したいと思っても、逆に付け足せなくなってしまう。

(事務局：米山)

- ・ ハードルを高くするということは、その時代その時代に、より多くの人が賛成したときに改正しようということである。そのことからすると、慎重といえば慎重といえる。
- ・ しかし、小田委員がおっしゃったように、時代にマッチさせていくことを考えると、それはいかがかとも思う。
- ・ 実際に憲法が改正されたことがないので、その辺がよくイメージできないということもある。
- ・ 先ほどの制定の話に戻ってしまうが、憲法も制定の際は過半数議決であった。

(2班：田村委員)

- ・ 自治基本条例の最高規範性について、「憲法並み」という言い方をしているのであれば、3分の2以上の賛成があって、それで住民投票をしなければ駄目だと言いたいわけである。

(3班：小田委員)

- ・ そこで大きく憲法と違う点は、憲法は非常に重要な骨格となる部分だけを決めていて、あとは全部法律に委ねていることである。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 細かいことが自治基本条例に規定されたときに、なかなか改正ができないことになる。

(事務局：米山)

- ・ 冒頭で申し上げたように、自治基本条例を見ただけで、上越市の自治の仕組みがある程度わかるようにするためには、多少細かいことも規定しなくてはならず、その時代に合わせて頻繁に改正があるかもしれない。

(2班：田村委員)

- ・ 附則で、「住民投票制度については住民投票の結果による」などとすればよいのではないか。

(事務局：米山)

- ・ 改正のハードルを重視するのであれば、骨格だけの規定になってしまう。

(3班：小田委員)

- ・ 自治基本条例について、「ある程度の期間で見直しをすべき」ということを考えている人も多くおられる。憲法の場合は、「よほどのことがなければ変えない」という考え方である。だから、憲法と自治基本条例は、その部分で全く性格が異なるのだと思う。自治基本条例は、時代に合わせて変わっていった方がいいわけである。

(事務局：米山)

- ・ ニセコ町も、この条例は「育てていく条例」だとおっしゃっている。それで4年ごとに必ず見直しを行っている。

(3班：小田委員)

- ・ だから、事前に市民の声を聞く場を設けて、そのうえで改正しましょうということを前回議論したわけである。
- ・ 拙速に改正するのではなくて、きちんと時間をかけて、改正の手續を踏んで改正を行おうというものである。

(事務局：米山)

- ・ 前回の議論で、事前に市民会議なり、審議会なり、あるいは住民投票なりを先に行って十分に議論を行っておいて、その代わり、議決は通常の過半数議決でということであった。
- ・ 市政会議のご意見では、特別多数議決にさらに住民投票を組み合わせるといって、とても高いハードルであると思う。

(3班：小田委員)

- ・ もしかしたら、住民投票はいらないという時代が来るかもしれない。極端な話ではあるが、しかしそうなったときに、外そうと思っても外せないことになる。
- ・ 世の中で本当に今の条例で不都合なことが起こったときに、改正ができなくなってしまう。逆に足すこともできなくなる。

(2班：田村委員)

- ・ 自治基本条例を廃止する条例は簡単にできるので、心配いらないのではないかと。

(5班：種岡委員)

- ・ 「改正手續」の項目で、「改正」と「廃止」の規定を、それぞれ別の項に分けることはできるのか。

(事務局：米山)

- ・ それはできると思う。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ そもそも「廃止」については規定すべきか、というところがある。憲法には廃止規定はない。

(5班：種岡委員)

- ・ 「廃止」について、規定する必要は果たしてあるのか。

(3班：小田委員)

- ・ それはおそらく、法律論なのだと思う。「廃止」の規定がないと、法としては不備だということになる。おそらくそう考えてのタタキ台ではないか。

(5班：種岡委員)

- ・ それであれば、「改正」はそれほどハードルを高くしないで、「廃止」のハードルを高くすればよいように思う。
- ・ 「改正」のハードルが高いことがステータスではなくて、「廃止」のハードルが高い

ことがステータスになるのではないか。

- ・ 法制執務上どうしても「廃止」の規定が必要だということであれば、このような考え方でいくのがよいのではないか。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 法制執務上必要であれば別であるが、本来は「廃止」の規定はなくてもよいと思う。

(5班：種岡委員)

- ・ 私の考えは、先ほど小田委員もおっしゃったが、どちらかという足りないものを付け加えていって、育てていくという意味での「改正」であると思う。
- ・ この条例が「廃止」されて全くなくなってしまうというのは、考えにくい。

(2班：田村委員)

- ・ また違った自治基本条例をつくって、それを生かして前のものを「廃止」とするなど、いろいろな方法がある。完全に前のものをなくしてしまうということはあまりないのではないか。
- ・ 全部改正というものもある。

(事務局：米山)

- ・ 一回「廃止」して新しくつくるということは、まずないのではないか。

(3班：小田委員)

- ・ ここはもう少し法務室の見解を後日お聞かせいただきたい。

(1班：増田委員)

- ・ 「改正」は、いろいろなメリット・デメリットがあって、いろいろなことを想定しなければならぬと思うが、一番無難なのは、過半数にしておいて、事前に市民会議などの手続を経るというのが、今現在で一番無難なところかと思う。
- ・ もう少し検討してみる必要がある。

(事務局：米山)

- ・ いろいろな論点が挙がってきたので、また事務局で整理をさせていただきたいと思う。

(3) 次回意見交換会の日程について

- ・ 次回意見交換会の日程については、まだ確定はしていないが、
日時：平成 19 年 2 月 27 日 (火) 午後 6 時 30 分 ~ 8 時 30 分
会場：上越市市民プラザ 2 階 第 1 会議室

日時、会場は
左記で確定

を候補として議会事務局と調整を進めている。

- ・ この日は、もともと代表者会の開催日であり、代表者会の皆さんももともと予定をされている日であること、及び 2 月 28 日からは市議会 3 月定例会が始まるため、その後特別委員会の皆さんの日程を組むことが難しいと考えたことから、この 2 月 27 日 (火) を候補として設定させていただいた。ご了解いただきたい。

(一同)

- ・ 了解

(事務局：米山)

- ・ 日程が正式に決まるのは、明日 16 日 (金) に開催される特別委員会の場で、特別委員会の皆さんにも了解をいただいたうえでということになる。
- ・ 正式に決まりしだい、皆さんにご案内をしたい。
- ・ 次回行う意見交換の項目は、前回の続きである「市議会の責務」と「自治基本条例の最高規範性、改正手続」である。

- ・ 予定どおり、「市議会の責務」については4班、「自治基本条例の最高規範性、改正手続」については2班の方に、当日の説明をお願いしたい。

(3班：小田委員)

- ・ 意見交換会は、特別委員会側がおっしゃってきた項目しか行っていない。こちらからも、ご意見をお聞きしたいものについては挙げていくべきだと思う。

(2班：田村委員)

- ・ そのことについては、前回意見交換会の最後に、栗田委員長もそのことについておっしゃっていた。

(事務局：米山)

- ・ お配りした資料の中に、12月議会の一般質問のやり取りをまとめてあるものをお配りしてある。これは、ちょうど先ほどの論点の1「議論の大前提」のところで、「自治基本条例を総合的、体系的な視点から整理する」ということについて、ちょうど12月議会の一般質問で、自治基本条例と都市内分権について、ちょうど同じ石平議員からのご質問であるが、大変参考になるとと思われる議論が、市長との間で行われた。この資料は、石平議員がご自分で整理をされたものであり、ぜひ代表者会の皆さんにも参考にさせていただきたいと考え、お配りさせていただいたものである。ぜひ参考にさせていただきたい。

(一同)

- ・ 了解

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。