

# 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12回代表者会

## 2 開催日時

平成19年5月28日(月)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 302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

高橋企画政策課長、  
池田自治推進室長、米山主任、青山主任、  
笹川法務室長

## 5 議題(公開・非公開の別)

(1) 個別項目の検討(公開)

## 6 傍聴人の数

なし

## 7 内容

### (1) 個別項目の検討

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 先日5月23日(水)に第2回目の庁内検討委員会を開催した。そこで挙げた意見も今日の資料には反映させてある。また、言葉の整理を含め、事務局としてもさらに勉強をさせていただき、それも踏まえて解説の部分を作成している。
- ・ そのような意味も含め、今後はスケジュールに沿ってこなしていくというよりも、じっくり勉強しながら一つひとつご議論いただき、スケジュールよりも内容を優先させた形で進めさせていただきたい。
- ・ とりわけ「市政運営」の部分については、皆さんに馴染みが薄いと思われる部分もある。あるいは、議論をしていく中で「もう少しこうしてほしい」ということが項目によってはあろうかと思う。そのような部分も含めてご議論いただければと思う。よろしくお願ひしたい。

### 資料1 「自治基本条例」の検討項目に係る進捗状況

#### 説明

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 資料1は、検討の進捗状況についてである。これまで「5-2 市長等/市長の責務」のところまでは、一度皆さんに原案をお示ししてご意見をいただいている。
- ・ 「5-3 市長等/市長以外の執行機関の権限」から「6-16 危機管理」までの

部分について、今回新たにたたき台をお示しした。こちらについては、今日は時間の許す限り検討を進めさせていただきたい。

- 今日どこまで進めるかはわからないが、次回以降は、「都市内分権」を飛ばして「8 協働・参画」と「10 国・県及び他の地方自治体との関係」に進んでいきたい。「7 都市内分権」、「9 市民投票」、「11 最高規範性」、「12 改正等」については、理論的な整理をしっかりと行ったうえで、混乱を招かないように資料をお示ししていきたいことから、ここは少しお時間をいただきたい。
- **参考資料1**は、「6 市政運営」の各項目について、それぞれ関連する条例、要綱を挙げさせていただいた。必要なときに参考としてご覧いただきたい。
- **参考資料2**は、いくつかの他市の自治基本条例の条文を一覧に整理したものである。特徴的と思われるものについて、現時点で我々が考えている条例の構成に合わせて整理したものである。その意味で、条文の順番がバラバラになっている部分もあるが、こちらの資料についても、必要に応じて、項目ごとに他市の事例を比較する際の参考として活用していただきたい。

## **資料2 「自治基本条例」に係る個別状況の検討【修正分】**

### **「2-2 総則／定義」**

#### **説明**

(事務局：池田自治推進室長)

- 「総則」の「定義」と「基本理念」については、既に二度ほどご議論いただいたところである。
- 3 ページをご覧いただきたい。前回代表者会では、「市民」と「市長等」の捉え方についてご意見をいただいた。具体的に今回修正を加えた部分は、「(3) 市長等」のところ、「市長及びその他の市の執行機関」となっていたものを「市長及び教育委員会その他の市の執行機関」と修正している。また、解説の中で、具体的な市の執行機関についての列挙を加えている。
- 「市民の権利」や「市政運営」の項目を整理していくにつれ、「市民」の定義の難しさを改めて感じている。とりあえずこのような形で仮置きしたが、「市民」といったときに、「市内に住所を有する市民」と「まちづくりに参加する市外の方」を同じ「市民」としてなかなか整理ができない部分が出てくると思われる。そのような部分については、「基本理念」も含め、総論と各論を行きつ戻りつ、その都度確認をさせていただきながら整理をさせていただきたい。
- 「市」の定義についても同様である。今のところ「普通地方公共団体としての上越市をいう」としてあるが、敢えて「参考」欄に他市の定義を掲載させていただいた。例えば、三鷹市では「自治体」という言葉を用いて「基礎自治体としての三鷹市をいう」としており、他市では「市民が信託した機関としての市議会と市長」をもって「市」と定義しているところもある。「市民」とあわせて「市」についても定義の再検討が必要と考えている。
- 先日、(財)地方自治総合研究所の辻山所長にご相談した際に、これはあくまで辻山所長のご見解であるが、「市民が信託している先は、市という団体が行う市政に信託している」ということをおっしゃられていた。そのお考えでは、市民は議員や市長に個別に信託しているのではなく、つまり、個別の政治家と取引をしているのではなく、市という機能に信託をしているということである。

## 意見交換

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 「市民」の定義と「市」の捉え方について、これまでも何度もお伺いして申し訳ないが、改めて皆さんにお聞きしたい。
- ・ 「市民」の定義については、「市政運営」の各項目を一つひとつ規定していく中で、それぞれの場合の「市民」にはどこまでを含むのかが、個々の事例によって変わってくる。前回のご議論では、「権利ごとに限定して規定することも必要だ」という整理であった。
- ・ 他市の事例では、「市民」について、「市内に住所を有する個人」を「市民」とし、それ以外を「市民等」として整理しているところもある。また、地方自治法上の「住民」を含む広い意味での「市民」としているところもある。法人などの各団体についての整理は、各事例でまちまちである。
- ・ 「市」の定義も、各事例でまちまちである。狭い意味で「執行機関としての市」としているところや、「市議会を含む」定義としているところもあり、もっと広い意味で、これは法律用語ではないが、自治を行う団体としての「自治体」という表現をしているところもある。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 「市」の定義そのものについては、今日これから「市政運営」の細かいところをご議論いただくが、そちらのほうと兼ね合わせて考えていく必要がある。「団体としての市」という定義が必要なのかどうか。あるいは、市民の方々からみれば、「市」という言葉は、「市長等と市議会を合わせたもの」、いわゆる「行政」というイメージで使われていると思われることから、そのようなイメージで「市」を定義したほうがわかりやすく使いやすいという考え方もあるかと思う。そこは全体を見ながら整理したほうがよいと思う。
- ・ 「市民」については、この後の「2-3 基本理念」の「市民主権」の中で、「市民は（あるいは「市民が」）自治の主体として」という考え方になったときに、今のところの広い意味での定義では、市外の方々（事業者、通勤・通学者等）も主権者となるのかどうかという問題がある。
- ・ その意味で言うと、では「市内に住所を有する者」、いわゆる「個人としての住民」だけにすべきか。ただ、制度的には法人格というものがあり、事業所であっても「法人としての市民」であることから、市内に主たる事務所がある法人については自治の主体となり得るのではないかと、ということもある。
- ・ 一番根本に戻れば、「住所を有する個人でよい」というのはある。しかし、法人も相応の税負担を負っており、まるっきり権利がない、自治の主体ではないとしてしまうのもよいのかどうか、考えるところではある。

(3班：小田委員)

- ・ 「市民」については、ものすごく厳密に言えば「投票権のある人」のみが「市民」ではないか。未成年者など投票権のない人は信託する手段がない。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ おっしゃることはよくわかるが、では「子どもには何も権利がない」としてしまふのは、理想論からいくと少し違うのではないかと。

(3班：小田委員)

- ・ 私が申し上げたのは、狭く捉えていくと、そこまで行き着いてしまうという意味である。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 自治の根本からいくと、せめて「住所を有する個人」は、主体として認めてあげたいという思いはある。

(3 班：小田委員)

- ・ 一方では、納税ということ考えたときに、法人も納税しているわけである。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ おっしゃるとおりであり、法人も多額の納税をされている。しかし、納税額の多い少ないで主体としての権利が違うということにはなってはならず、企業（法人）の考えが個人の考えよりも優先するという社会にはしたくないという思いもある。

(3 班：小田委員)

- ・ 辻山所長がおっしゃられているのは、先ほど池田室長がおっしゃられたようなお考えなのだと思う。市民がそっくり「市」に信託しているということであり、投票権云々という考え方ではない。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ そのとおりである。広義の意味で「市民」を捉えて、その人たちが市議会と市長等が行う市政に委ねているという考えである。

(3 班：小田委員)

- ・ もともとは集落内で自治ができていたものができなくなったので、それを公に委ねている、という考え方でよいか。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ そのとおりである。その考え方でいくと、投票権云々という話にはならない。
- ・ どこで線引きをするかは確かに難しい。ある意味、我々の考え方をしっかりと持って、それが論理的に説明できればよいのだと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ やはり、投票権だけではなくて、広く住所を有する個人（子どもを含めて）に主権を認めてあげたいというのが、市民全体の認識ではないか。

(5 班：種岡委員)

- ・ 再修正案の(2)の「ア 市の区域内に居住する個人」、「イ 市の区域内に事務所又は事業所を有する個人及び法人その他の団体」、「ウ 市の区域内に存する事務所又は事業所に勤務する個人」、「エ 市の区域内に存する学校に在学する個人」の組み合わせで説明していくことはできないか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 各条文内のそれぞれの「市民」について、例えば、「この市民は、第〇条第 2 項アに掲げる人に限る」として限定していく方法もテクニク的には可能である。しかし、見た感じであまりよいものではない。
- ・ やはり、条文として格好良く作って、内にも外にも見せられるものにしたいたいという気持ちはある。

(3 班：小田委員)

- ・ 「ア 市の区域内に居住する個人」について、外国人登録をされている方々をどうするかという問題点がある。居住はされているが投票権は有していない。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ それぞれの場合の「市民」の範囲について、きちんと考え方を整理しておく必要がある。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 極論であるが、「市民」を定義しないという方法もある。定義をせずに解説で個別に対応するというやり方をしている他市事例もある。しかし、あまりはっきりしないのもよくないと思う。
- ・ 解説というのは、憲法解釈と同じで解釈論の世界である。解釈論でいくと、時代の要請によって解釈を変えてしまうという恐ろしい手も使ってしまう。

(1 班：増田委員)

- ・自治とまちづくりという考え方からいくと、「行政サービスの受け手となる人」が「市民」ではないか。
- ・そうすると、市内に住んでいない人、例えば妙高市に住んでいて上越市の企業に通っている人など（ここではウとエ）が微妙になってくる。
- ・基本的には、それらの方々を含めるという考えでこれまできているが、例えば妙高市に住んでいる人が上越市の市政についてあれこれおっしゃるのは、上越市に住んでいる人からすれば、あまり気持ちのよいものではない。しかし、その人たちを排除するというのも大人気ない考え方である。
- ・そのようなときに、イレギュラーではあるがレア（稀）なケースであることから、大きな心で認めようということもあるかと思う。

（事務局：笹川法務室長）

- ・ここは、市民の皆さんの間でも意見が分かれるところであろう。増田委員がおっしゃるように、内政干渉のように感じる人もおられると思う。
- ・しかし、市外にお住まいで上越市の学校や企業に通っておられる方で、「もっとこうすれば上越市はより良くなる」というご意見をお持ちであれば、ぜひおっしゃっていただきたいということもある。

（事務局：池田自治推進室長）

- ・その一方で、「市外に住所を有する方々が、市政の政策形成過程に本当に参画してよいのか」ということもある。当然、市からのサービスを受けるうえで「情報を知る権利」は必要だとは思いますが。

（5班：種岡委員）

- ・しかし、実際に参画をするケースでは、個々の場合によって対象を区切って募集を行っていることが多く、市外に居住する方々を募集対象としているケースは稀である。そういう意味では、そこまで考えなくてもよいように思う。

（事務局：笹川法務室長）

- ・そうすると、「市民の権利」のところ、「誰でも、いつでも行使できる」という規定のところを少し考え直さなければならない。
- ・そこが今の修正案のままであると、市外に居住されている方々も全て、いつでも行使する権利があるということになってしまう。

（事務局：池田自治推進室長）

- ・先ほどのご説明で言葉が足らず申し訳ない。私が申し上げたかったのはそのようなことである。

（事務局：笹川法務室長）

- ・「市政運営に関する知る権利」というのは、現行の情報公開条例でも、市外に居住されている方々にも全て権利を認めている。その意味では「知っていただく」ことはよいが、参画あるいは協働を考えたときに、いつでも自分は権利があるのだから「言わせてほしい」、「参加させてほしい」ということがよいのかどうか、そこの議論が必要になってくる。

（1班：増田委員）

- ・端的に言うと、市外に居住されている方々の意見のうち、建設的な良い意見は聞きたいが、苦情や嫌な意見は聞きたくないという思いである。

（事務局：笹川法務室長）

- ・見方を変えれば、その方々のエゴということもある。

（1班：増田委員）

- ・その辺りをどうするかである。そこが分かれ目になるとすれば、上越市として度量の大きいところを見せようとするのであれば、みんな受け入れるべきとなるであろう。市外の方々のエゴなどについて、我々の市民力で跳ね返していこうという自信がある

のであれば、門戸を開いていてもよいと思う。

- ・ 上越市が混乱させられるような心配があるのであれば排除すべきだが、大丈夫だというのであれば、全て入れておいてよいと思う。

(3班：小田委員)

- ・ 一番大きな問題だと思っているのは、「団体」の扱いである。団体の代表者、実質のリーダーのような方が市外に住んでおられるということもあるわけである。そのような方々を排除するような条例になってはならない。
- ・ 今まで非常に開かれた上越市であったのに、この自治基本条例を制定したことによって、かえって枠を狭めてしまってはならない。
- ・ 各項目で範囲が異なるので、ここは表現を工夫する必要がある。例えば、解説の中で「ここでいう市民は、第〇条第2項ア及びイに規定する人を指す」という内容の注釈を書くなどである。
- ・ 今は上越市でどのようにされているかはわからないが、以前聞いた話では、小学校への就学の案内が、外国籍の児童の保護者には市から案内がされないということであった。現実にもそのようなことがあるわけである。そうなってくると、先ほどの「ア 市の区域内に居住する個人」でさえもまた違ってくる。解説でケースごとに対象を説明するしかない。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 法文解釈上で申し上げますと、「定義」のところで「市民」を定義してあるのであれば、条文の中で「市民」と使っているものについては、全てが定義のとおりであるのが本来であり、解釈のところで限定するというのは本来はおかしい。

(3班：小田委員)

- ・ 例えばであるが、「定義」のところで、『「市民」については権利や責務によっては制限がある』ということを書いてしまっただろうか。一律に「市民」として権利を有しているのではないということを入れざるを得ない。そうでなければ、一番広いところで定義しているものを狭めることになってしまう。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ あとは、先ほど池田自治推進室長が申し上げたように、「市民」は「ア 市の区域内に居住する個人」のみとしておき、あとのイからエまでも含めたものを「市民等」として定義する場合には、「市民の権利」のところでは「ア 市の区域内に居住する個人」の権利のことであり、もう一つ「市民等」についての項を起こして、「市民と同様に認めるようにしなければならない」というような努力規定にするなど、「市民」と「市民等」で使い分けていくという方法もやり方としてはある。

(3班：小田委員)

- ・ そのとおりであるが、しかしそれでも、「市民の権利」として挙げている三つの権利の中で既に引っ掛かるものがある。「協働をする権利」では、もともとの「協働の基本原則に関する検討会」による「市民活動団体と行政との協働に関する基本原則」の「協働」の定義自身が、「市民活動団体」という定義をしており、それは「上越市で活動している団体」としている。しかし、先ほども申し上げたように、その団体の主要メンバーが市外に居住している場合もあるわけである。そうすると、今の定義からすると矛盾してしまう。これはやはり相当難しい問題である。

(1班：平野委員)

- ・ 難しいということであれば、先ほど笹川法務室長がおっしゃられたように、「市民」という定義をせずに、個別に解説の中で説明したほうが本当はわかりやすいのかもしれない。

(2班：君波委員)

- ・ 「市民」という定義のない自治基本条例というのはいかがなものか。

- ・ 「市民」は広義にとっておいてよいと思う。権利行使の面で少し拘束される面は出てくるが、それは個人の判断もそこに入ってくるであろうし、逆に個々の条例などでは、市外に住む人はそこに立ち入れない部分もある。そのようなところでブレーキはかけてあるので、ここはこのままでよいと思う。
- ・ 私は大潟区に住んでおり、合併前はもちろん上越市外の大潟町に住んでいたわけであるが、勤務先は上越市内であった。私は、勤務先の企業を通してかなりの面で上越市の活動には参加をさせてもらった。アンケートにも応募したり、海岸清掃にも参加するなど、市民活動に参加しているという意識は持っていた。このような経験から考えると、あまり制限してしまうのはどうかと思う。権利行使の面では、自分ではコントロールしていたつもりである。

(5班：種岡委員)

- ・ これまで市民会議では、定義は行うべきという流れであった。その流れからいくと、ここで代表者会としてまるっきり変えてしまうというのはいかがなものか。我々代表者の後ろに控えていただいている他の委員の皆さんに説明ができない。

(1班：増田委員)

- ・ ここはとりあえず、いろいろな議論があるが、どこで割り切るかという部分もあり、簡単には決められないということで、このままいろいろな議論を載せておいて、場合によっては市民会議の皆さんに投げ掛けてみる場面があってもよいと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 例えば「市民の権利」のところ、先ほど池田自治推進室長が申し上げたように、「いつでもこれを行使できる」という部分で、「権利を持っていることはよいが、行使については一定のルールでやる」というような話を入れることによって、事業者や市外の方についてはそのルールの中で行使をしていただく、として回避するという策もある。市内に住む個人についてはまた別ではあるが。
- ・ そのようにすれば、「広い意味で捉えてはいるが、それなりのルールはある」ということを市民の皆さんに理解していただけたらと思う。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 今日は結論は出ないと思うが、事務局としてももう少し考えさせていただきたい。できれば、条文ごとに解釈が異なるということではなく、最大公約数で整理できればと思っている。
- ・ そういう意味では、全体を見通して、ある程度形が見えた中での最後の整理になってしまうかもしれないが、そのような問題意識を持って検討を行っていくということで進めさせていただいてよろしいか。

(一同)

- ・ 了解

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 基本的には、「市民」と「市民等」というように、少し分けて規定する方向かとは思っている。
- ・ 自治基本条例は最上位の条例という位置付けであり、この条例ができた後には、この条例を基に全ての条例をチェックすることが必要になってくる。そのような意味で、慎重に時間をかけて検討をしていただいていることをご理解いただきたい。

## 「2-3 総則／基本理念」

### 説明

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 第10回代表者会でいただいたご意見を踏まえて、第11回代表者会で大幅な修正案を

お示しし、そこでさらにいただいたご意見を踏まえ、さらに庁内検討委員会での意見も踏まえて今回再修正したものが、7ページの再修正案である。

- ・ 「(1) 市民主権」については、下線部分のとおり修正を加えている。
- ・ 「(2) 人権の尊重」については、「障害の有無」としてあった部分を「心身の状況」に置き換え、「国籍」と「年齢」の順番を入れ替え、「人権が尊重されること」という表現に修正した。
- ・ ここも「定義」の部分と同様であるが、皆様方のご意見や庁内検討委員会の意見を受けてとりあえずこのような形に整理を行っているが、はたしてこれでよいのかという悩みを事務局としては抱いている。
- ・ それはどのようなことかと申し上げると、例えば「(1) 市民主権」のところでは、前回の「市民は自治の主体として」という部分を、今回は「市民が自治の主体として」と修正している。文章としてはスッキリしたかもしれないが、「市民主権」で一番言いたかったことは、「市民が自治の主体である」ということがまず初めにある。この表現でいくと、これは事務局の整理が不十分であることを露呈してしまうが、「市民が自治の主体として～統治することは」という部分が後段の文章につながってしまい、最終的に「市長等と市議会は公正で開かれた市民主体の市政運営を行うこと」にかかってしまうようにもとられかねない。
- ・ 要するに、「市民主権」ということを一番言いたかったのに、読まれた方が「市長等と市議会は公正で開かれた市民主体の市政運営を行うこと」のほう为中心だと思われてしまうと、我々としては想定していたところではない。とりあえずこのように修正はしてあるが、文章をもう少し整理する必要があるという問題意識を持っている。
- ・ それから、「信託」という言葉を使ったときに、「直接又は間接の」という言葉を入れたが、そもそも「誰が」「何を」「どこに」信託しているのかが皆様方の共通認識となっているかということ、ややバラバラではないかと思っている。わかりやすくするために「直接又は間接の」という言葉を入れたわけであるが、先ほども申し上げたように、辻山所長のご見解では、市民が信託している先は、市という団体が行う市政に信託しているということであり、そのお考えでは、市民は議員や市長に個別に信託しているのではなく、市という機能に信託をしているということである。
- ・ このことは、ここだけではなく「市長等の権限、責務」、「市議会の権限、責務」にも関係してくることから、「信託」の捉え方の整理を事務局のほうでももう少しさせていただきたい。とりあえずこのような表現にしてあるが、「定義」と同様に各論を検討する際にそのような問題意識を抱いた。ここも行きつ戻りつになるが、もう少しお時間をいただいて、より良い表現を考えさせていただきたい。
- ・ 「(2) 人権の尊重」については、前回は「障害の有無」としていたが、いろいろとご議論もあり、とりあえずここでは他市事例を参考に「心身の状況」と表現した。しかし、「心身の状況」が差別や人権を語るのに相応しい表現かどうかについて、事務局でも十分練れていないところもある。
- ・ 文章の組み立てについては前回にご了解をいただいているが、言葉自体が適切かどうかということも、もう一度福祉の担当部門とも相談しながら検討させていただきたい。
- ・ また各論に至った際に、この辺についても問題意識が出てくるかと思われるので、そのときにまた戻ってということもある。いずれにしても、他市の自治基本条例を作るプロセスをみても、なかなか一発で全て順序どおりに出来上がったという事例は少ないようであり、行ったり戻ったりする中で、理念が最後まで決まらなかったという話もお聞きしている。我々事務局ももう少し勉強させていただきながら、また皆さんにご説明、ご提案させていただき、ご意見を何うような形でご猶予をいただきたい。
- ・ 7ページの解説の「(1) 市民主権」の中で、「地方自治は、市民自らが主体となり、」

という余計な一文が入っているが、これは全くの誤植であり、お詫び申し上げます。

## 意見交換

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 「市民主権」のところについては、前回私が申し上げたのは、言いたいこととしては四つあるということであった。一つ目は、「市民が自治の主体であること」、二つ目は、「市民自ら統治することが地方自治の根幹であること」、三つ目は、「市民が信託しているのは市長等と市議会の機能であること」、四つ目は、「信託された市長等と市議会の機能は公正で開かれた市政運営を行なうということ」であり、一つ目の「市民が自治の主体であること」を基本としながら、これを含めたこれら四つが並列で表現できればよいと考えた。
- ・ このように、「市民が自治の主体である」ということを一番のプライオリティに置くという考え方でよろしいか。

(一同)

- ・ 了解

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 修正した部分として「直接又は間接の」という言い方をしているが、その辺や「てにをは」も含め、もう少しわかりやすい形に再度整理をさせていただきたい。
- ・ 「人権の尊重」についても、先ほどの繰り返しになるが、「心身の状況」と「出身」という表現について、もう少し担当部署と議論を行い、最後に皆さんのご意見がまとまる過程において、その辺の結果をお伝えし、またそこで改めて皆さんと意見交換をさせていただきたい。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 「障害」の部分については、他の条例を検討している中で、障害者の親御さんから、「障害」という言葉を避けたいしてほしい、逆に「障害」と書いてもらったほうが自分たちが主張するに当たってもよいので書いてほしい、ということをおっしゃられている方もおられる。
- ・ 我々は障害をお持ちの方々に配慮したつもりであったが、それらの方々からすれば、そのような意識もあるということである。そこは、今ほど池田自治推進室長も申し上げたように、それらの方々と直接接している部門と協議しながら考えていきたい。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 「障害」の「害」を平仮名にするということもあるが、問題を直視するという意味では、漢字の「害」でもよいのではないかと、という考え方もある。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 障害者の方々ともお話をさせていただいたが、ご自分たちは「障害」という表現でおかしいとは思っていないとおっしゃっていた。逆に変えるほうが差別だともおっしゃっていた。だから、ご自分たちの団体名も「障害」という字を使われているということであった。
- ・ 市議会でも「障害」を「障がい」に変えたほうがよいのではないかと、というご質問に対して、このようなことをご説明させていただいた。当事者の方々が「これでよい」と思っておられることを、わざわざ変えるほうが差別であるという話にもなる。

(5班：種岡委員)

- ・ ハンディキャップを抱えておられる方々の中には、ハンディキャップをある意味「個性」と捉えて生活している、とおっしゃられる方々もおられる。

(5班：岸本委員)

- ・ 障害者の方々の中には、「自分たちを障害者だと思わないでほしい」、「皆さんと同じだ」という立場で考えてほしい」とおっしゃっている方々もおられる。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ そのような方々からすれば、そもそもこの「人権の尊重」の中に「障害」ということは出さないでほしいと思われるであろうし、反対に、書いてあることでご自分たちの権利が守られるとおっしゃる方もおられると思う。

(3班：今井委員)

- ・ 「心身の状況」という言葉は、あまり適切な表現ではないように思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ なかなかそこは難しい。報道によれば、心身耗弱などによって罪を犯してしまう方も最近いらっしゃるようだが、そのような方々であっても差別はされない。それが良いのか悪いのかはまた別論議になる。市民の安全・安心のためには、差別ではないが、一定の区別なり制限が必要だという考え方もある。「心身の状況」という言葉が全てよいのかというのは、まだ疑問はある。

(3班：小田委員)

- ・ 「障害の有無」ということになると、法的にいろいろな障害を挙げて、それに該当するかしないかという話になっていってしまう。私は、それはあまり良い考え方ではないと思う。現実には多くの人々でも差別されるケースもある。逆に差別されるのが嫌だから恩になりたくない、という方もおられると思う。このようなことから、私は「心身の状況」という言葉は非常に良い表現だと思っている。心身の状況にはいろいろな段階があり、そのようなことをもって差別はされないのだという、表現としてはレベルの高いものだと思う。
- ・ 何を申し上げたかったかという、例えば、ちょっとしたノイローゼでも周りの人たちから差別を受けるということもあるわけである。そのような方々は普段は障害者ではない。このように、身近なところでかえって問題を引き起こしているのは、そういうところである。はっきりと障害者として認定されている方々には、法的な保護がある。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ そういう意味では、どこまでを捉えるかという部分について、そのことを表現する言葉としてどのような言葉を選んでいくか、ということがある。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 基本的な理念というのは、「どのような状況にある人でも差別をせずに人権を認めていこう」ということが理念であると思っている。そのようなことを基本として、また考えさせていただきたい。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ ここは大事な部分であるので、このような理念の下にまたご議論をお願いしたい。

## 「2-4 総則／基本原則」

### 説明

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ これまでに皆様方からいただいたご意見を踏まえて、「(4) 多様性尊重の原則」のところを修正させていただいた。下線部のところを修正させていただいたが、前回提示した「地域の歴史、文化」という部分が「それぞれの個性及び能力」にかかってきてわかりにくいというご指摘もいただき、その辺もスッキリするように修正を加えさせていただいた。
- ・ ただここについても、「2-3 基本理念」の「人権」のところと合わせた表現にするという意味で、「心身の状況」と「障害の有無」のこともあわせて、ここも引き続きの検討とさせていただきたい。

- ・ 「2-4 総則／基本原則」から「5-2 市長等/市長の責務」までは、たたき台の修正案とあわせて解説を付け加えさせていただいた。それぞれ何故盛り込んだかという考え方を説明している。時間の関係で解説についてはここで一つひとつ触れることは省かせていただくが、これらも含めてご意見を賜りたい。

### 意見交換

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 言葉の例示はともかくとして、それ以外のところで、全体を入れ替えてスッキリさせたつもりである。特に「(4) 多様性尊重の原則」のところについていかがか。
- ・ ここで言いたかったことは、「2-3 基本理念」のところの「人権の尊重」と「地域特性の尊重」のニュアンスを行動の原則として、敢えて上越市の特長的なものとして入れたらどうか、という前回代表者会でのご意見をいただいた中で、これら二つの考え方を入れている。

(一同)

- ・ 了解

## 「3-1 市民／市民の権利」

### 説明

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ こちらの項目も前回に熱心にご議論をいただいた。一つは「知る権利」の捉え方についていろいろとご議論をいただいた。最終的には「知る権利も条文に謳い込んでどうか」というご意見をいただいた。
- ・ 「協働を権利と捉えるかどうか」については、「市民の側から権利として認識するという意味合いにおいて、入れるべきではないか」というご意見をいただき、「協働」については「権利」として入れさせていただいた。
- ・ ここについては構成を変えさせていただき、(1)～(3)の権利を有し、行使することができるという形にした。
- ・ 「～することができる」という規定については、「権利を有する規定と不利益を受けない規定をセットで整理をすれば整合がとれるのではないか」というご意見もあったが、「～できる」という中に「主体的に参加することができる」ことや、「不利益を受けないということ載せることが逆にいらぬ誤解を招く」という意味合いがあることを含め、ここでは「不利益を受けない」規定は載せない形で整理を行っている。
- ・ 今のところは、「市民」を非常に広い意味で定義している。そうした場合に、「(1) 市政運営に関する情報を知る権利」というのはまちづくりに参加する意味では重要であるが、「(2) 市民参画をする権利」について、「市民」というのはどこまでの範囲なのか、広い意味としての「市民」まで認めてよいのか、というところを悩んでいる。そのような意味で、「誰でも自治の主体として」という部分について、皆さんのご意見をお伺いしたい。
- ・ 「市民」の定義を絞り込むか、あるいは、広く定義しておいて「一定のルールの下で」などとしたうえで権利を定めるのか、どのような方法がよいかはいろいろな捉え方があると思う。その辺も問題意識として持っており、ご意見を賜りたい。

### 意見交換

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 先ほど「市民」の定義のご議論の中で出てきたが、市民の権利としては三つある。それ以外に「市が提供するサービスを享受することができる」ということを入れている。

- ・ そうしたときに、先ほどの話で、「市民」の定義を分けることで整理することも可能であり、あるいは、例えば「一定のルール、条件の下で」として、「権利は持っているが、行使するときは一定の条件の下で」という形で整理することも可能だということ、笹川法務室長からご説明させていただいた。
- ・ 今の段階では、一番広い意味での「市民」が、それぞれ権利を持っていて、いつでも行使できるという、一番幅広な定義をしている。ただ、特に「市民参画」をするうえで、それでよいのかという意見が庁内検討委員会で挙がっている。

(1 班：平野委員)

- ・ 積極的に市政についていろいろな提言をしようという人たちについては、前向きに捉えようとしていると捉えてよいと思う。市内に住所を有する人であっても、足を引っ張ったり、逆方向へ持っていこうとする人ももちろんおられるわけである。市外から入ってきている人たち全てが、ご自分たちのエゴのために変な方向へ曲げていくととらなくてもよいと思うので、ここはこのままでよいと思う。

(4 班：横山文男委員)

- ・ 先ほどの「市民」の定義の議論からいくと、一つ目の○の「いつでも」という言葉は外してしまったほうがよいのではないか。このケースは駄目であるなど、何か理由をつけるのによいのではないか。

(1 班：増田委員)

- ・ 駄目なケースについて、ある程度我々としても想定ができていなければならない。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 「(1) 市政運営に関する情報を知る権利」と「(3) 協働をする権利」は問題がないと思うが、「(2) 市民参画をする権利」については、先ほど小田委員がおっしゃったように、「団体」をどう捉えていくかということがある。
- ・ 並列にすると、わかりやすくはなったが、整理は難しくなった。

(1 班：増田委員)

- ・ 例えば、市外のある集団が住民登録を行って、誰でも参画できることから、その集団の主義主張を強引に押し通してくるようなケースのときに、そのようなことに対する制限条項なしに市民の力で防御できるかどうかである。防御できないとすれば制限条項を加えるかということであるが、仮に制限条項を加えるとしたときに、その制限の適用が難しい。

(3 班：小田委員)

- ・ 例えば「市民参画」であれば、例えば、ある委員会があり、委員を公募したときに、そのときの資格の話になる。「市民」の定義のところの「ア 市の区域内に居住する個人」から「エ 市の区域内に存する学校に在学する個人」まで全てが適用されるのかどうかである。そのようなことから、ここも非常に難しいと思う。
- ・ 公募に対しては、市が委員を選択するやり方をとっている。現実的にはそのような世界しかないと思う。市のほうにも選ぶ権利はある。

(1 班：増田委員)

- ・ 公募の場合はよいが、ある特定のグループが市役所に来て強引に主義主張を言ったときに、そこで変なふうに力で押されたりすると、たしかに市政への参画ではあるけれども、大多数の市民が望まない参画の仕方をされたときに、それをどのようにして跳ね除けるかである。それは他の市民の力によってではないか。

(3 班：小田委員)

- ・ それは、「ア 市の区域内に居住する個人」の場合でも同じことである。
- ・ 市政運営の基本方針の中に、「普遍・不倒」の精神が織り込まれればそれでよい。

(5 班：種岡委員)

- ・ 市政運営は公共の福祉のためにやるのであるから、特定の団体に有利なほうに持って

いくというのは、そもそも有り得ないと思う。

- ・ 逆にそのような意見については、情報公開で公開して、市民がジャッジメント（判定）をする方法もあるわけである。

(1班：増田委員)

- ・ 憲法にある「公共の福祉に反しない限り」ということが、このたたき台修正案の中には書かれていない。しかし、書くことによって、では「何をもって公共の福祉とするか」というような問題もまた出てくる。

(3班：小田委員)

- ・ ここは、先のことと絡めて議論したほうがよい。例えば、「5-5 市長等/職員の責務」では、「市の職員は法令を遵守し、公正かつ誠実に」とある。「公正」という言葉が出てきている。だから、先ほどのような団体からの要求に対して、市の職員自身が「公正」であるかないかを判断するということになる。その要求の話を聞くということが「公正ではない」と判断すれば、聞かなくてよいわけである。
- ・ だからこそ、挙げた要望の全てを行政がやらなければならないかということ、そんなことは有り得ないわけである。

(5班：種岡委員)

- ・ ヒアリング（聴取）することは誰に対してもしなければならないと思うが、その意見に対してジャッジメント（判定）を加えて、プラン（企画）なりドゥ（実行）するのは、またそれは別の次元の話だと思う。

(3班：小田委員)

- ・ もらった意見を全部反映させなければいけなかったら行政は破産してしまう。そういうことはきちんとルールとして存在するわけであり、パブリックコメントがよい例である。きちんと理由を書いて返事をするわけである。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 説明責任として、できる場合、できない場合のどちらにも理由を明記している。

(1班：増田委員)

- ・ ここも非常に難しい問題なので、簡単に答えは出さないことにしておき、想定されるいろいろなケースの検討を行ったうえで考えてはどうか。
- ・ これを使って特定の集団を排除してしまうと、行政の意図が入ってしまって本当の市民参画ができなくなってしまい、逆にあまり緩くすると、本当に悪意を持った特定集団を排除できなくなってしまふ。
- ・ それを排除するのは、最終的には市民力だと私は思う。

(5班：種岡委員)

- ・ この「いつでも」という言葉が、重くかかっている。

(1班：増田委員)

- ・ この言葉の裏には、「いつ、いかなる時にも、いかなる場合にも」というニュアンスが含まれている。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 「誰でも」という言葉についても同様である。
- ・ この「誰でも」と「いつでも」について、とりあえず外しておいて、また適切な言葉がないか検討させていただきたい。
- ・ 「市民参画」のところは、後ほど「協働・参画」で、市民側からみた権利としてももう少し細かい定義を行いたいと考えている。そこでまた戻ってご議論いただくかもしれないが、そのようなこともあり得るということをご了解いただいて、次に進ませさせていただきたい。

(一同)

- ・ 了解

### 「3-2 市民／市民の責務」

#### 説明

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ ここもいろいろなご意見をいただいたが、結論は15ページに書かせていただいた。
- ・ 前回のご議論では、「市のまちづくりに関心を持ち」という表現が弱いというご意見と、その反対として、「まずは関心を持ってもらうところからスタートする」というニュアンスでもよいのではないかと、というご議論があった。
- ・ もう一つは、「負担を分任する責務」について、いわゆる自己決定、自己責任、自己負担として、いわゆる「権利」の反対としての「義務的なもの」として、自ら汗を流す、あるいは対価を支払うというようなところも責務として規定すべきではないか、というようなところも前回に論点として挙げさせていただいたが、そのような考え方も載せたほうがよい、ということで整理させていただいた。
- ・ ここでの「市民」についても、どの市民かというところを整理しておく必要がある。

#### 意見交換

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ ここでは、一つ目の○について、他の項目との整合から、「まちづくり」という言葉を「市政運営」という言葉に統一させていただいた。
- ・ 三つ目の○として、「応分の負担」について追加させていただいた。
- ・ 「応分の負担」という意味合いについては、解説の最後の部分に書かせていただいたが、「応分の」というのは、経済的、年齢的、心身の状況等やむを得ない理由によって、一部又は全部の負担を負うことが困難な市民の方も中にはいらっしゃるという意味も含めている。
- ・ ここでいう「負担」とは、まちづくり全般にかかるものであり、税金だけではなく、いわゆる自治活動も含めた整理をしている。そこまで含めてよいかどうかも含めて、皆さんのご意見をいただきたい。

(1班：増田委員)

- ・ 前回の「意識を高めるというだけでよいか」という議論は、どのような話であったか。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ そこについては、あまりガチガチにしていると、逆にそうではない方々もたくさんいらっしゃる中で、まず第一歩目のスタートとしてはこの程度でよいのではないかと、というご議論であった。表現としては大きく変えてはいない。

(3班：小田委員)

- ・ 「市が提供するサービスの享受」の中には、例えば、消防団の活動なども含まれるのか。市は消防団に対しても多額のお金を出している。それは、いわゆる公設消防と並行して大切なものとして、市の公的な機能を持っているからである。
- ・ 何を申し上げたいかという、最近の流れとして、そういうものは払いたくないという方々が増えてきている。「自分は消防団の世話にならないから払わない」という風潮がある。町内会費についても同様である。市民は町内会から公的なサービスはかなり受けているはずである。そういうことを考えたときに、「市のサービス」というのは、単に市が直接行うものだけではなく、もっと広いものであり、それに対して「市民として全体を支えていく役割がある」ということを市民に認識していただく必要がある。そのような観点でこの「応分の負担」を解釈できれば一番よい。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 今のこの文章は、「市民の権利」の部分とも絡んでいるが、「市が提供するサービスを

享受することができる」という「権利」を認めたことに対して、当然その対価としての「応分の負担」という言い方にしている。

- その中で、今ほど小田委員がおっしゃられた「町内会が提供するサービス」については、今の考え方からすると、町内会はたしかに市から委託を受けて行っている部分もあるが、委託を受けて行っている部分については市の仕事を行っているわけであり、それは「市が提供するサービス」であって、それに対する対価という考え方は成り立つ。
- しかし、町内会が公共的な役割を担って行っている、町内会が独自に行っておられるものについては、これは直接「市が提供するサービス」には入らないので、それに対する対価という考え方にはならないということになる。
- このたたき台を書いているもう一つ気になっていたのは、「提供するサービスの享受」と言っているが、「自分は市から何もサービスを受けていないから払わない」というような言い方をされることもあるように思った。ただ、生活している以上は、社会資本という部分を必ず使っているはずであり、そのようなことも「市が提供するサービス」のうちである。そのような整理で考えたものである。

(3班：小田委員)

- 明解なことが一つある。ゴミ収集の問題である。市が行うゴミ収集も町内会が協力しなければ現実的にはできない。私は以前から主張しているが、これこそ典型的な「協働」である。住民と行政とが役割を担って行うことによって、ゴミ収集が円滑に行われている。これが「市が提供するサービス」でなければ何なのかということである。
- このようなことから、一概に、その活動が「公」か「私」かという判断は難しい。
- 私は市の職員と議論をしたことがあり、その職員の方は、「ゴミを車で集めて廻るところからが市の仕事だ」とおっしゃったが、私はそうではないと反論した。ゴミの分別を守ってもらうためには、住民の協力がなければできないわけであり、そのことを直接市が住民に指導することは不可能である。そこに地域が役割を担っているわけであり、これは典型的な「協働」である。
- 自主防災組織なども同様である。要するに、行政が決して全部はカバーできないわけである。自主防災組織などは、大きな災害が起こったときの初期防災である。「公助」ができない段階において「共助」の部分を充実させてほしい、ということで自主防災組織というものが出来上がった。この「共助」が「公」ではないという話になってしまうと、そこはおかしくなってしまう。

(事務局：笹川法務室長)

- 小田委員がおっしゃっておられるのは、市には、『地方公共団体あるいは国や県が行う「公」』という意味ではない「公」がある、ということだと思う。

(3班：小田委員)

- 「行政サービスをもっと広げるためには協働が必要だ」という理屈からいけば、その外側にたくさん存在している実質的な「協働」の世界を「公」ではないとして切り捨ててしまうと、「公」というのはコアの部分だけになってしまう。

(事務局：笹川法務室長)

- そうすると、「市が提供するサービス」という言い方だと、それらは入らないという形になってしまう。
- 「公共的なサービス（市だけではない公共的なサービス）を受けるに当たっては、応分の負担を負わなければならない」という形にする手もあると思う。
- その場合に、先ほども申し上げたように、「権利」としての部分で「市が提供するサービス」ということでよいのかということがある。こちらもセットで考えて、市が提供するサービスだけではない「公共的なサービスを受ける権利を有する」とする形もある。

- ・ 「公共的なサービスを受ける権利を有する」としたときに、町内会に入っていない人でも「自分たちも町内会のサービスを受ける権利がある」ということをおっしゃられる恐れもある。

(3班：小田委員)

- ・ そこで、「応分の負担」が必要だということになる。

(5班：種岡委員)

- ・ 主語を「市及び地域が」というような言い方にすることは可能か。その場合、「地域」というのはどこを指すのかということにもなるが。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 主語で言うのであれば、「市と公共的団体が行うサービスを享受する権利を有する」ということと、「市と公共的団体が行うサービスを享受するに当たっては、応分の負担を負わなければならない」をセットで規定することが考えられる。
- ・ もう一つは、この論議とは外れるが、「この自治基本条例とは一体何なのか」ということを考えると、これは法治国家の下で「市」いわゆる「行政」を制約するための条例だということであれば、ここで「公共的団体」が入ってきてしまうとおかしいことになる。「自治基本条例が何のためにあるか」という論議にもつながる。もともと法治主義の下では、法律は、主権者（市民）が担う人たち（為政者）を制約するために作っているものであって、主権者（市民）を制約するためのものではない。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 自治基本条例の考え方としては、「市民」がまず中心にあって、その「市民」と市民が委ねた「市長等」あるいは「市議会」との関係をきちんと文章として規定することによって市民の権利を守っていこうというスタンスである。
- ・ そうしたときに、「公共的団体」というと、考え方は理解できるが、市民同士の関係に入り込んでいってしまう。そこまで自治基本条例が入り込んでよいのかどうか、という整理ができるのかどうか心配である。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 小田委員がおっしゃられるお考えについては、ここで整理を行うよりも、「協働・参画」のところでもうまく整理するような格好のほうがよいのではないかと。

(3班：小田委員)

- ・ それでもよいと思う。ただ、「応分の負担」という考え方を今後議論するときに、先ほど申し上げたように、単に税金や使用料という世界だけではないということをおっしゃっていただきたい。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 「協働・参画」のところでもうまく整理ができなかった場合には、また戻って整理をさせていただきますと思う。
- ・ そのような考え方を忘れずに、またきちんと整理をさせていただくというお約束で、とりあえずここはこのような形にしておいてよろしいかと。

(一同)

- ・ 了解

#### 「4-1 市議会／市議会の権限」

##### 説明

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ ここについては、「4-2 市議会/市議会の責務」のところと表現を合わせて修正を行った。基本的には「前回のたたき台の整理でよい」というご意見をいただいている。
- ・ ここについても、「信託」の整理が事務局としてややグラついているところがあり、

「信託」の整理の仕方によっては、若干表現が変わってくる部分が出てくることが考えられる。

- ・ その意味で、解説の中で「市民の信託を受けた議員で構成する市議会が」という部分が、前述の辻山所長のご見解と矛盾しているところもある。この辺もあわせて整理をさせていただきたい。
- ・ 「信託」を整理した表現は今のところまだ見出せていないが、これはこれでよいという考え方もあり、今後の検討課題とさせていただきたい。

### 意見交換

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 前回、「概ねこのような整理でよい」というご意見をいただいた。一行目の「市民の信託を受けて～機関として」というところについて、場合によっては表現をもう少し整理をさせていただきたいが、このような形でよろしいか。

(一同)

- ・ 了解

## 「4-2 市議会／市議会の責務」

### 説明

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ こちらについては、前回あまりご意見が挙がらなかった項目であるが、二つ目の○の(3)の「市民の意見を聴き」という部分について、「広く市民の意見を聴き」に修正すべきとのご意見を踏まえ、そのように修正を加えさせていただいた。
- ・ 一つ目の○の(2)の「行政運営」について、他の項目との整合から「市政運営」という表現に修正をさせていただいた。
- ・ ここについても、「信託」の考え方を整理していくうえで、若干表現について工夫させていただきたい。
- ・ 一つ目の○の(1)で「市民の代表としての意思決定機能」としたが、「市議会」ということを捉えた場合、「市民の代表」としての位置付けがよいのか、「市としての意思決定機能」としたほうがよいのか、その辺はまだ整理していない部分である。
- ・ 「議員」は市民の代表というところはあるが、では「議会」は市民の代表なのか、というところがはたしてそれでよいのか、というところがある。いわゆる「市」を構成する二元代表制として「市長」と「市議会」があり、市民は「市長」と「市議会」の機能に信託しているという整理でいくと、この表現では弱く、わかりづらいように思う。ご意見をいただきながら、事務局としても引き続き勉強をさせていただきたい。

### 意見交換

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 前回、概ねご了解をいただいて、若干の言葉の追加と整理をさせていただいた。こちらについても、一つ目の○について、「信託」の考え方を整理させていただきたい。
- ・ (1)で「市民の代表」という言い方をしたが、「市民の代表としての意思決定機能」というのをよくよく考えてみると、少し違和感があるようにも思う。ここについても、「市長等」と「市議会」が二つ並んで「市」を構成しているという考え方で、「市政を運営している」という考え方でいうと、「市の意思決定機能」という形の表現に直させていただきたい。
- ・ 下の解説のほうでは、「自治体としての団体意思を決定する」という書き方をしているので、これに沿った書き方にさせていただきたい。

- ・ そのような整理でよろしいか。

(一同)

- ・ 了解

### 「4-3 市議会／市議会議員の責務」

#### 説明

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 前回のご議論で、「市議会の責務」に「説明責任」があるのだから、「市議会議員」にも「説明責任」を責務として規定すべき、とのご意見があった。そのご意見を受けて、「説明責任」を加えている。
- ・ 庁内検討委員会でも意見として挙げたが、「市民」、「市議会」、「市長」の三者とも、「権利（権限）」と「責務」を対にして規定しなくてよいのか、つまり、「市議会議員の権限」を規定する必要はないのか、という意見があった。地方自治法の中では「市議会議員の権限」については特段規定はされておらず、他市の自治基本条例の事例をみても、「市議会議員の権限」についての規定は見当たらず、また、上越市議会「自治基本問題調査特別委員会」からのご意見の中にもないわけではあるが、対で考えていく必要はないのか、という意見があったので、それも含めて皆さんの見解をお聞かせいただきたい。

#### 意見交換

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 前回のご議論を受けて、議員自身の説明責任も必要ではないかということから、三つ目の○を追加させていただいた。
- ・ 一つ目の○の「市民の信託を受けて選ばれた市民の代表として」の部分についても、先ほどの「市議会の責務」と同様に、修正をさせていただきたい。
- ・ ここはこのような整理でよろしいか。

(一同)

- ・ 了解

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ これは庁内検討委員会でも議論があったが、「市議会議員の責務」については議会側からのご要望もあって付け加えたという経緯ではあるが、「権限」と「責務」が対になるものとしてセットであるべきではないか、ということがある。
- ・ 今、事務局のスタンスとしては、自治基本条例は、これが最上位の条例として全ての規定を包括して、一目でわかるようなものにしていきたいというような考え方で網羅的に提案させていただいているが、「権限」は敢えて規定すべきものかどうか、あるいは「信託」の関係でいうと、規定しなくても、市議会に市民は委ねてその「権限」は認めているので、議員自身の権限までは規定しなくてよいのではないか、という考え方もあろうかと思う。地方自治法も議員の権限までは規定していない。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 「市議会の権限」対になる「市議会の責務」とは、「市議会そのものの責務」と「構成員である議員の責務」ということであり、この「市議会の権限」、「市議会の責務」、「市議会議員の責務」の三つでワンセットだという形で今のところは考えている。
- ・ ただ、法律には書いていなくても、この条例の中で「議員の権限」を新たに作って認めるということも、当然あってもよいことである。法律上は議員個人の調査権はないが、市政運営を監視していただく役割のある人として、「議員にも調査権を認めよう」ということをここで創設するという考え方も考え方としてはある。

(3班：小田委員)

- ・ 議員の皆さんは、実際は「会派」で動いておられる。我々がその領域まで踏み込むというのは、適切ではないと私は思う。

(4班：横山文男委員)

- ・ 私も同感である。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ では、「市議会の権限」と「市議会の責務」と「市議会議員の責務」の三つがワンセットであるというお考えでよろしいか。

(一同)

- ・ 了解

(5班：種岡委員)

- ・ 「議員の責務」と「市議会の責務」は、ほとんど同じではないか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 市議会としては、市議会が決定した事項をきちんと説明する責務があり、その決定と議員個人の考えが違っていれば、決定には当然民主主義のルールからいけば従わなければならないが、ご自分の考えはきちんと伝えるべきであろう、という中身で議員の方々は考えておられる。

## 「5-1 市長等／市長の権限」

### 説明

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 前回、ここについても「たたき台の整理でよい」というご意見をいただいた。
- ・ ここについても、「信託」の考え方を整理する中で、「市民の信託に基づく市民の代表として」という表現をしていることについて、市長が「市民の代表」なのか「市の代表」なのか、というところがある。
- ・ 一つの考え方を柱としたうえで、この辺の言葉も整理する必要がある。

### 意見交換

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ こちらも、「市民の信託を受けて選ばれた市民の代表」という言い方をしているが、先ほども「市の代表」のほうがよいかという話をさせていただいた。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ ただ、この条文については、「代表だからこそ、市を統括し、市を代表する」という考え方である。「市の代表として」とすると、「市を統括し、市を代表する」にはつながらなくなってしまう。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ ここはもう一度、他の項目とあわせて整理させていただきたい。
- ・ 基本的な考え方は、このような整理でよろしいか。

(一同)

- ・ 了解

## 「5-2 市長等／市長の責務」

### 説明

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 前回、ここについても、概ね「たたき台の整理でよい」というご意見をいただいた。

また、言葉の文言についてのご意見をいくつかいただきました。

- これは整理の仕方の部分であるが、盛り込む内容はこれでご了解をいただいたにせよ、最後に論点として書かせていただいたが、他市の事例と比較すると、少し内容が細かい規定になっている。
- ここでは包括的、概念的な表現に留め、細かい部分については「市政運営」の各項目の中で記載するという整理の仕方もあるのではないかと、という意見が庁内検討委員会で挙げられた。
- そのような意味では、全体を見ていく中で調整作業が最後に出てくるわけであり、その時点で整理を行うという考え方もある。気付いた点をその都度挙げさせていただいているというところもあり、先ほどから申し上げている「行きつ戻りつ」という意味はそのような意味もある。皆さんにご認識いただきながら、気付いた時点でのご意見で結構であるので、ご意見をいただければと思う。

### 意見交換

(事務局：池田自治推進室長)

- 他の項目を検討していく中でのバランスというところにおいて、「市議会」のところはわりと細かいが、「市民」のところはわりと大雑把に原則的な整理になっている。そういう意味では、「市長」のところは、二つ目の○のところは具体的に挙げているが、ここは、これらのことが他の項目にきちんと規定されておれば問題がない、というような整理でよろしいか。

(一同)

- 了解

(事務局：池田自治推進室長)

- それでは、全体のバランスを見て包括的、概念的な表現にするにしても、他の項目の中でこのような規定をさせていただくという変更を今後させていただくかもしれないということでご了解をいただきたい。

(一同)

- 了解

(事務局：池田自治推進室長)

- お約束のお時間があとわずかであるので、今日はこの先へは進まずに、次回は資料3から入っていくこととさせていただきたい。

(3班：小田委員)

- 資料3で、気になったところについて質問だけさせていただきたい。
- 「6-3 市政運営/情報公開」のところなどで、「～については、別に条例で定める」という文章があるが、これは、今現実にある条例についてのみこのことを書くのか、あるいは、このことは別に条例が必要だということについて書くのか、その指針なりガイドラインを示していただきたい。

(事務局：笹川法務室長)

- 基本的には、市民の権利や義務を規定するものは、条例で書くべきであろうと思っている。ここで「別に条例で定める」と書いているのは、今条例があるからということではなくて、条例で定めるのだということをお知らせしておくという意味合いで書いている。
- 「6-5 市政運営/パブリックコメント」のところでは、「条例で定めるべきか」ということを論点として挙げているが、現実にはパブリックコメントについては、条例

ではなく要綱で実施している。入れ方としては、パブリックコメント条例がよいのか、国に倣って行政手続条例の中に組み込むべきか、その辺はいろいろと考え方がある。

- ・ 考え方の基本は、権利、義務を規定するときは、やはり条例が一番であると考えている。それは、市長が勝手に行うということではなく、市議会の中で市民の代表が意思決定をする中で、権利、義務をきちんとすべきだということと考えている。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 例えば、「市民投票」に関するところも、現在は市民投票条例というのはないが、おそらく「市民投票条例に委ねる」というような形になると思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ よって、この自治基本条例が制定されたら、これに従って必要な条例は作らなければならない。

(3班：小田委員)

- ・ 必要ない条例はいらぬということにもなるのか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 既存の条例の見直しというのも当然行われる。
- ・ 正直に言って、この自治基本条例をいつ施行させるのかという問題もある。セットでなければならない条例がないということになると、そのこと自体が厳密には違法だということになってしまう。しかし、だからといって、その条例ができるまで自治基本条例の施行を延ばしていくというのがよいのか、ということもある。
- ・ 私の個人的な考えであるが、自治基本条例はこれはこれで施行させたいので、以後、例えば一年以内とか、あるいは二年以内に他の条例を整備していくということではどうかと思っている。もちろん、一番大切な市民投票条例など必要なものは自治基本条例と一緒にセットでなければならないと思うが、それ以外のものについては、自治基本条例に書いたことによって他の条例そのものを修正しなければならないということが当然出てくる。
- ・ 自治基本条例はあくまで理想論で書くべき条例である。理想と現実のギャップをどのように埋めるかというのは、今度は我々行政全体に対する課題になる。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ そのような意味で、庁内検討委員会を立ち上げて、それぞれが対立構造にならないように、ダブルトラックで動かしている。

(3班：小田委員)

- ・ それから、この「条例で定める」と言ったときに、一般論として考えていただきたいことが一つある。
- ・ 体系を組むときに、上位で「別に条例で定める」と書くと、その別に定める条例の中で、上位での基本的な考え方が欠落するケースがある。一般的には、下位の文書体系を制約するために、基本原則的なことは上位文書に入れるほうがよいということがある。「～については別に定める」というのは、あまり適切な方法ではないという考えである。そこは結局、この条例で見えない世界になってしまう。そのようなところを少し頭に入れていただいて、どこまで書くかというのはまた別であるが、考えていただければよいと思う。長年やってきた経験で申し上げておきたい。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 法律とその下の政令や規則、あるいは、条例とその下の施行規則なりの関係性からいうと、理念や原則的な部分は法律や条例の中で書いて、テクニカルな部分は政令や規則なりで書くというのが基本的な考え方である。
- ・ 今のこの中でも、基本的な権利や義務については、理念にあたる部分はここで書いて、その他の手続的な部分は別の条例に委ねる、という基本的な考え方である。
- ・ ただ、情報公開条例をご覧いただければおわかりになるが、その中でも「このような

人には認める」、「このような理念でやる」などが書かれている。それらの理念も全部自治基本条例で挙げてしまうと、ものすごい量になってしまう。一番基本となる権利、義務だけを自治基本条例で書いて、あとは個別の条例の中でという考え方で今のところは作っているつもりである。

(2班：君波委員)

- ・一つだけ問題があると思われるのは、「別に定める」とした場合に、結果的にそれにそぐわないものが入ってしまったということになるとまずいので、先ほど小田委員がおっしゃったように、ある程度の概念的なところは自治基本条例で示しておいて、細かい運用の面について「別に定める」というような結び付きにしておかないと、理想論で描いていたものと違うものがぶら下がってしまっただけでは問題である。

(事務局：笹川法務室長)

- ・どこまで書くかが問題であるが、全体の文量のこともあるので、一番根本的な部分だけを書いて、当然条例であるということの規定している以上は、市議会がまたこの条例をチェックされるということが当然義務付けられてくるので、その中で担保できるのであろう、という考え方ではある。

(3班：小田委員)

- ・もう一点であるが、「6-11 市政運営/評価」のところで、○の二番目に「第三者による評価」ということが書いてある。ここは私の専門分野であるので、関係した書類のコピーをお渡ししたい。(会議終了後、事務局へ提出)
- ・「第一者」、「第二者」、「第三者」には定義がある。この定義からすると、このたたき台の書き方には疑問がある。
- ・一般的には、「第一者」というのは、ものを作る、サービスを提供するなど、実際に行動を行う人たちであり、この場合は当然「市」になる。
- ・「第二者」というのは、いわゆる消費者や使用者、得意先、受益者などであり、ここでは「市民」などがここに該当する。
- ・「第三者」というのは、「第一者」、「第二者」と利害関係がない人たちである。
- ・この定義からいくと、「第三者」は「市民」ではないことになり、外部団体(第三者機関)などになる。そのようなことからすると、ここで意味する「第三者」というのは、外部団体(第三者機関)ということになる。
- ・また、「その他市民が参加することができる評価」について、「市民」というと先ほどの定義では「第二者」になる。監査委員は市民であるから「第二者」ということになる。そういう意味で言うと、もう既に「第二者」による監査が存在するので、一般的な市民の参加の余地はなくなってしまう。
- ・「第一者」つまり当事者が行う監査は、内部監査であり、「第二者」が行う監査は、監査委員が行う監査であり、「第三者」が行う監査は、外部団体(第三者機関)ということになってしまう。
- ・したがって、定義の中で「第三者」というものをどのような位置付けにしているかを明確にしないと、意味がだいぶ変わってってしまう。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ここで言うところの「第三者による評価その他市民が参加することができる評価」は、文章的には「第三者による評価」と、その他に「市民が参加することができる評価」という文章になっている。「第三者による評価」というのは、本当の意味での外部監査を意味している。市と全く利害関係のない人の監査を想定している。逆にそのほうが適切な場合もあるわけである。
- ・その他に、「市民主権」というものもあるわけであるので、市民そのものが参加できる手法ということである。

(3班：小田委員)

- ・そこで少し問題がある。監査という考え方の中に、「第三者」というのは実は二次元的である。一次元的な監査というのは、本来は「第三者」である。要するに、サービスを受ける人たちが「自分たちが受けているサービスが適切であるかどうかを評価する」ということは、「第三者」の大きな権利である。したがって、一般的にメーカーにおいては、購入先に対して乗り込んで監査する権限を持っている。だから本来は、「第三者」による監査というものをきちんと作らなければならない。
- ・とは言っても、利益を受ける人たちは自ら監査することは非常に大変である。そこで、中立的な人が、利益を受ける人たちを安心させるために行う監査が「第三者監査」なのである。これがISOのシステムである。
- ・そのことからいけば、一般的には「第三者」の監査が非常に重要であって、そうするとこの場合は「市民」による監査ということである。その辺のところを一つのシステムとして作る必然性がある。これは民間で行われているシステムである。民間のシステムとしては「第三者」が当たり前となっている。

(事務局：笹川法務室長)

- ・このつくりも、基本的には、いわゆる「第三者」としての市民の代表である監査、いわゆる内部監査としての監査委員、これは当然のことであるので、この他に、このような「第三者による評価」と「その評価のシステムに市民が参加するシステム」をつくるように努めなければならない、という中身のつもりである。
- ・「評価」の中には、当然「監査」も含まれている。
- ・この文章としては、監査委員による監査は当然のこととして、その他に「第三者による評価」と「その評価に市民が参加する手法」を取り入れなければならない、ということの意味しているつもりである。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・小田委員がおっしゃるのは、プライオリティとして、「第三者評価」よりも「市民が参加できる評価」のほうがより大事であるので、ここでは「市民による評価」が「第三者評価」の次にきているが、「市民による評価」が先であり、その次に「第三者評価」がある、ということではないか。

(3班：小田委員)

- ・そのようなイメージである。
- ・「第三者評価」というのが、今は監査委員というシステムがあるのは存じ上げているが、それが適切な評価かという点、そうとも言えないのではないか。

(1班：増田委員)

- ・おっしゃるところは、そのとおりだと思う。「市民による評価」のほうが「第三者評価」より優先されるべきである。
- ・たたき台の中では、そのようなニュアンスがうまく伝わっているかという点、伝わりきれていない部分がある。

(3班：小田委員)

- ・私が申し上げたかったことは、「市民のためになる良い行政をやっていただきたい」ということである。そうすると、市民の辛口の評価も必要なのではないか。先ほどの公募で選ぶ方法もあるであろう。そのようなことによって、市政運営にも緊張感が出るのではないか。いろいろな意味で大きな進歩になると思って申し上げた。

(事務局：笹川法務室長)

- ・小田委員のおっしゃることは理解した。
- ・もう一つ必要なのは、公共の福祉という考え方からすれば、「市民の意見＝公共」なのかどうかということもある。したがって、やはり「第三者評価」というものも入れておきたいということがある。

(3班：小田委員)

- ・ 私も「第三者評価」については全く否定はしていない。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 書き方はまた少し工夫が必要だと思う。

(1班：増田委員)

- ・ もう一点だけよろしいか。「執行機関」のところで、「市長の権限」、「市長の責務」と「市長以外の執行機関の権限」、「市長以外の執行機関の責務」を全部「5 市長等」の中に入れていますが、条文の中で「市長は」と書いてあり、「市長等は」とは書いていない。そうすると「市長の権限に属するところの執行機関の権限」というのはどうなのか。「市長以外の執行機関」というのは教育委員会やその他の機関のことであるが、そうすると市の内局のあるところの機関の権限などはどうなるのか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ それはあくまで、「市長の補助機関」なり「執行機関の補助機関」である。

(1班：増田委員)

- ・ 他市の事例を見ると、「市長は」とあったり「市の執行機関は」とあったりしている。それがここでは「市長以外の執行機関は」と書いてある。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ その前のところに「市長」について規定してあるところがある。

(1班：増田委員)

- ・ それは「市長」ではなく、「市長等」の中である。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 「5-1 市長等/市長の権限」と「5-2 市長等/市長の責務」の中では「市長は」としてあり、「5-3 市長等/市長以外の執行機関の権限」と「5-4 市長等/市長以外の執行機関の責務」の中では「市長等は」としている。

(1班：増田委員)

- ・ 「定義」では、「市長等」は、「市長及び教育委員会その他の市の執行機関」となっている。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ そのとおりであり、今後の「5-3」以降のところで「市長等」を使っていくものである。
- ・ 考え方は、「市長」という執行機関と「市長以外の執行機関」があり、それぞれの「権限」と「責務」を規定している。
- ・ 例えば、「市長以外の執行機関」であっても、市政を運営しているわけであるので、情報共有や説明責任はあるわけである。そのようなことから「市長等は」として規定している。
- ・ 項目ごとに考え方に応じて「市長は」と「市長等は」を使い分けている。
- ・ 「市長」と「市長以外の執行機関」について、一色短に責務を課さないほうがよいということもあって、分けさせてもらっている。

(1班：増田委員)

- ・ それはそれでよいが、「市長の責務」は書いてあるが、「市長部局の執行機関の責務」というのはどこに書いてあるのか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 「市長部局の執行機関」というのは、いわゆる部や課のことを指しておられるのだとすると、それらはあくまで「市長の補助機関」であり、市長に責務があれば、その命令によって従う人たちの責務については、直接ここに書かなくてもよいのではないかと、というのが最初の考え方である。
- ・ ただそこで、今回新たに投げ掛けさせていただいているのは、補助機関としての「職

員の責務」を入れるべきかどうか、ということである。

(1 班：増田委員)

- ・ 三重県伊賀市の自治基本条例では、「市の執行機関は」とあるが、これは、我々で言っているところの「その他の市の執行機関」を指しているのか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 「市長」と「教育委員会など」の両方が入っている。「市長」も「執行機関」である。

(1 班：増田委員)

- ・ 我々のものは「市の執行機関」と言っておきながら「職員の責務」と言っている。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ そこを我々としてもどうするかということで投げ掛けをさせていただいている。我々職員も、直接市民の皆さんに選ばれているわけではないが、間接的に市民の皆さんの信託を受けているという立場であるので、そのような意味で責務をきちんと規定すべき、というのが一つの考え方であり、逆に、「市長」や「その他の執行機関」の命令を受ける立場の人間であるので、「市政運営」の中で「職員はこうあるべき」ということを書くという考え方もある。他市の事例では両方に二分されている。

(3 班：小田委員)

- ・ 「5-5 市政運営/職員の責務」は大変よいと思う。市民会議でもだいぶ議論になった項目である。やはり現実には市の職員が行政を担っている。この形が大変よいと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 小田委員のご意見としては、「職員の責務」については、「6 市政運営」の中ではなく、このたたき台のとおり「5 市長等」の中に入れるのがよいというお考えでよろしいか。

(3 班：小田委員)

- ・ そのとおりである。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 時間を超過して申し訳なかったが、今日はここで閉会にさせていただきたい。
- ・ 次回は、今ほど一部先行したご議論があったが、今日お配りした資料3の「5-3 市長等/市長以外の執行機関の権限」からご議論いただくということで、新しい資料はご用意しないが、よろしくお願ひしたい。
- ・ その間、事務局で今日のご議論を踏まえて資料2の修正を行い、資料3の解説の部分の準備を進めさせていただく。

## 次回開催予定

日時：平成 19 年 6 月 7 日（木）午後 6 時 30 分～8 時 30 分

会場：上越市役所 第 1 庁舎 4 階 401 会議室

## 8 問合せ先

企画・地域振興部 企画政策課 自治推進室 TEL：025-526-5111(内線 1448、1449)

FAX：025-526-8363

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