

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15回代表者会

2 開催日時

平成19年7月9日（月）午後6時30分～午後8時50分

3 開催場所

上越市役所 第1庁舎3階 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9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、種岡淳一

・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、石黒主任

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

1名

7 内容

(1) 個別項目の検討

（事務局：池田自治推進室長）

- ・ 先日部長も申し上げたとおり、自治基本条例は、自治体の憲法とも言うべきものであり、新しい自治の仕組みを作ろうということで、皆さんと一緒に取り組んでいる。
- ・ 本日は欠席の方もいるが、そうした気概を持って本日も取り組んでいただきたいと考えている。

資料3 「自治基本条例」に係る個別項目の検討…第14回代表者会（H19.6.28）配布資料

「8－1 協働・参画/協働」

説明

（事務局：池田自治推進室長）

- ・ この項目の主旨は、自治の基本原則の一つである「協働の原則」に基づき、三つの主体が協働し、公共的課題の解決に当たること明らかにするものである。
- ・ 今後の検討課題・論点等は**資料3**のとおり。

意見交換

（事務局：池田自治推進室長）

- ・「協働」については資料の3・4頁をご覧ください。ここでは、協働の原則を「協働した上で、公共的な課題の解決を行う」と定義した。庁内検討委員会では、改めて、盛り込むべき内容としては、やや抽象的で弱いのではないかという意見があった。先程、説明した論点を踏まえて、ご意見をいただきたい。

(1班：増田委員)

- ・課題の1点目に挙げられている市民主権との関係については、先程、室長から説明があったとおりでよいと思う。主権は主権という考え方があり、実際に事業を行う時には、協働という考え方でやろうと言えるので、その整理でよいと思う。このたたき台の中でも、両者は明確に分けて考えることができるので、決して競合はしないと考える。

(3班：小田委員)

- ・役割分担の議論があるが、私は、事業によって役割分担は変わっていくものであるので役割分担の原則は決められないと思う。あえて書くならば、協働の原則の大きな趣旨をどこかで表現する方がよいと思う。
- ・市民と行政の双方が理解しないと協働は成り立たないので、協働の項目の中では、具体的な役割分担について書くよりも、役割分担を決めなくてはならないといった形で書く方が、市民にとっては良いと思う。

(1班：増田委員)

- ・私も、ここでは役割分担を書かないということに賛成だ。

(事務局：笹川法務室長)

- ・役割分担そのものには、いろんなケースがあるので、ここでは、役割分担が必要だということを原則として謳う形でよろしいか。

(3班：小田委員)

- ・そのとおりだ。先に議論した協働の定義の中ではすでに「お互いを尊重する」とか、「対等」だとか、具体的な場面での「役割分担」の必要性であるとか、プロセスの共有とか、幾つか重要な項目は挙がっている。ここでは、それらの重要な項目を幾つか記述する方が具体的でよいと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・たたき台では、一つ目の項目で協働して解決に当たるという原則をいっておきながら、二つ目の項目で、行政はその環境整備に努めるとしており、記述として弱いという感じがするので後者の記述は不要であると思う。あえて二つ目の項目として設けるのであれば、協働して公共的課題の解決を行うにあたっては、お互いの役割分担を明らかにしてやらなければいけないという原則を謳っておいて、細かい点は、別に定めることにしてもよいと思う。

(3班：小田委員)

- ・おっしゃるとおりではあるが、何故このような点が議論になるかと言うと、環境が整備されていないという思いが市民にあるからである。市民会議では、現状認識の中でこのようなことをやってほしいという話をしても、条例の議論となると、現状認識よりもあるべき姿の方に関心が行ってしまい、そんなことは必要ないとなってしまう。これは、非常に難しい問題であると思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・言われることはわかるが、条文だけ見ると、一つ目の項目で原則を言っておきながら、二つ目の項目の環境整備は努力規定というのは、バランスの上からするとおかしいと思う。ただ、あえて二つ目の項目を入れたいということであれば、努力規定でよいかどうかは検討しなくてはいけない。

(5班：種岡委員)

- ・ 環境整備は、努力すべき事項ではなく、してもらわないといけない点であるとする。

(3 班：小田委員)

- ・ 「市民会議での考え方・市民フォーラムの素案」の中では、「市は、市職員に、協働についての教育をしなければならない」などと謳っている。このようなことを、市側の責務に盛り込むこととし、ここに表現しないという選択もあると思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ それは、市政運営のところのことか。

(3 班：小田委員)

- ・ そうだ。

(2 班：田村委員)

- ・ 二つ目の項目は必要なのだろうか。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 今の話を整理すると、市政運営のところで整理するか、項目としては落としておいて、別途役割分担を明らかにするかという選択となる。たたき台では環境の整備という表現となっているが、その趣旨としては、市民フォーラムで出てきた、協働についての理解を深めるとか、市民活動団体が協働しやすいような取組を支えるような仕掛けをしていくことが必要といった意見を踏まえて整理したところである。

(1 班：平野委員)

- ・ ここでの「環境」とは、「自然環境」みたいなことではなくて、いろんな「環境」ということでよいのか。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ そうだ。行政内部のことや、協働の相手との関係、市民全体にこのような考え方を周知するといった役割については、行政が担っていく必要があるのではないかという考えから、このようなまとめに至った経緯がある。

(3 班：小田委員)

- ・ 池田室長の言うとおりで。前回の参考資料 3 にあるような「市民活動団体と行政との協働に関する基本原則」とか、こういうものを、市民の皆さんに理解してもらう努力を市もしなければいけないということである。全て環境が整っているわけではないのだから、表現の仕方は別にしても、市には、職員と市民に協働が何であって、どういうことを負担していかなければいけないかを明らかにし、協働を進めていく責務があるということがポイントであると思う。

(1 班：平野委員)

- ・ 環境の整備という記述だけでは抽象的で、その裏にあるものが読み取れないと感じる。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ それでは、整理のポイントとしては、先程、笹川室長からあったように、公共的課題の解決を行うにあたって、その役割分担を明らかにするという点を入れるかどうか、また、この場所に規定するかどうかは別として、市側の責務として、環境の整備に努めなければならないということ、努力義務より高い内容の義務を課すという意見を盛り込むかどうかでどうだろうか。

(3 班：小田委員)

- ・ 一つ目の項目のところを「役割分担して解決にあたる」というようにすれば、協働についての基本的な原則がそこで表現できると思う。
- ・ また、市民フォーラムや市民会議での意見については、要するに、協働を進めている団体にとって行政側の理解が不十分なことが非常に腹立たしいということであり、もっと市職員に協働を理解して欲しいという意見があるということである。しかし一方で、行政側の立場で言えば、市民がどこまで協働を理解しているのかということもあ

るので、市政運営のところに項目を入れるのはいかがかと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・一つ目の項目に入れるという考え方もあるだろうが、二つ目の項目に、協働の原則と互いの役割分担を明らかにして、お互いの理解の上に、協働を推進して行かなければいけないという記述を入れた方が単純に分かりやすいのではないか。

(2 班：田村委員)

- ・一つ目の項目で「市民及び行政は…」とっておいて、次の項目では、「行政は…」と言っているのはどうだろうか。今の整理の仕方がよいのではないか。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・それでは、笹川室長が整理した形でよろしいか。
- ・また、参考例で示した豊島区では「協働事業の協定の締結」まで書き込んでいるが、我々としては、そこまでのイメージはないということではよろしいか。

(代表者会一同)

- ・了承

(事務局：笹川法務室長)

- ・豊島区の記述のような契約的な概念は、内容をはっきりさせる意味では非常にいいことではあるが、凄く限定なものになってしまうと感じる。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・逆にここまで言うと、相互に不信感があるのではないかという印象も持ってしまう。

(3 班：小田委員)

- ・契約というのは、恒久的なものでないというのが前提であり、協働の原則を決めるときにはちょっと異質である。あくまで個々の事業を行うときに、個別の項目について決めましょうという場合には協定の形式がふさわしい。

(5 班：種岡委員)

- ・協定の場合は、基本はプロジェクト単位のものという出発点があるから、やはり協定は違うと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・協定を結んでとなると構えてしまって、かえって市民の目が離れてしまうと思う。

(5 班：種岡委員)

- ・協定という言葉には、受け取り手としては、制約されることが多いという印象があるから、これは違うと思う。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・それでは、協働については、そのように整理させていただく。

「8-2 協働・参画/市民参画」

説明

(事務局：池田自治推進室長)

- ・自治の基本原則の一つである「市民参画の原則」について明らかにするものである。
- ・参画の主体と対象案件についての論点などがあるが、市民公募制度についてふれるべきかという論点もある。
- ・公募の在り方については、国の裁判員制度のようなサンプリング方式の実験も進められているが、そのような方式でやるかどうかも含め、試行錯誤もあるが、そういった考え方を盛り込むべきかどうかということも一つの論点である。
- ・また、上越市では、会議の公開条例が既に規定されている中、その上で、さらにこの条例に盛り込むべきかどうかという点もある。
- ・さらには、これは、全体的な最後の整理のときでよいかと思うが、例えば、パブリッ

クコメント等との整理も必要であると考えている。

意見交換

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 市民の権利としての協働・参画に関する一連の取組を、市民の側からの視点で整理した項目として、挙げさせていただいたところである。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ たたき台の一つ目の項目の「機会」と二つ目の項目の「制度」の違いについては、明確な違いがわかりづらいので、市民参画を推進するために、制度の整備とその周知を行い、市民の理解を高めてもらうというような一文にまとめてもよいと思う。

(1 班：増田委員)

- ・ 私もそう思う。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 例えば、その具体的な手法として、ここに書いた様な「市民公募」とか、「審議会等の会議の公開」というような形で具体的に規定している事例も結構多いようだが、この点についてはどうだろうか。

(1 班：増田委員)

- ・ 現在、既に会議の公開に関する条例もあるので、その条例の裏付けのためにもどうしても一文入れたいと思う。
- ・ それから、公募についてであるが、この会議の出だしの時に、公募に相応しいものと相応しくないものについていろいろ議論があったが、公募というスタイルは市民参加の一つのスタイルであることには間違いないのでどのような整理になるかは別としても、私としては、条例の中に「公募」という言葉をどうしても残したい。
- ・ ただ、実際、現在は公募が行われているが、委員が固定化してしまい、審議会の中に弊害があるということも、頭に入れておかななくてはいけないと思う。
- ・ では、それをどうするかというと、今、考えられている一つが、公募委員の任期制を設けたらどうかということである。任期制が必要ではないかというのが、かなりの方の意見の中にあるかと思う。

(3 班：小田委員)

- ・ 質問だが、公募なのにどうして同じ人がやっているのだろうか。再び応募する権利があったとしても、機会を均等する為には、なるべく人を変えていくべきではないだろうか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 例えば抽選を行うようなケースならよいのだが、3 人公募しているところで3 人しかいなければ、2 回目の人だって、やはり選んでしまうことになる。分野によっては、興味を持っている人も限られる。そうすると、同じ人が何度も応募してくるということがあり得る。
- ・ 人数が定員内であれば、手を挙げている人がいるというのに、その人を外すというのはいかがだろうか。

(3 班：小田委員)

- ・ 私は、公募で決まっている人々が、降りない限りは欠員がないから公募しないと誤解していたようだ。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 欠員が生じない限り公募しないということはない。通常の委員の場合、任期は2 年や3 年にしており、その度に公募をしているところである。しかし、実際のところは、私の課で主管している情報公開に関する会議のように、最初は公募が多かったが、

段々長くなってくると興味が薄れて定員ギリギリとなってしまうている。

(1 班：増田委員)

- ・ 現在は、公募定員 5 名のところに 10 名来た時に、その 5 名をどうやって選ぶかが全く行政任せになっている。悪い言い方をすれば、恣意性があったとしても、それを排除できない状況にあるので、そのようなところもどこかでチェックしておかないといけないと思う。しかも今、委員の公募は、行政内部の横の連絡でチェックしている機関がなく、公募をかけたい課ごとに、どんどん委員会を作って公募している状況にある。その公募の行い方がよいのか、委員の選定の仕方に公平性が担保されているかどうかは、どこもチェックしていない。この事については、先程の公募の件と一緒にどこかで触れたいと思っている。

(3 班：小田委員)

- ・ 今の話からすると、市民参画を進めるためには、この条例の中に公募についての項目を定めておけば、当然、それに合わせた条例ないし要綱を定めなければいけないだろう。そうすると、そこで原理・原則を決めることができるのではないかなと思う。そういう形で歯止めを掛ければ、より公平な制度ができるのではないかなと思う。

(2 班：田村委員)

- ・ 公募にあたっては、要綱などに基づいて、それぞれの分野で選ばないといけないわけだし、応募の数の問題もある。まして、再任を妨げないということになると、同じ人になる可能性はあると思う。「再選はできません」と最初から言ってくれば応募もしないと思う。しかし、ある公募では、「あなたは 1 回やっているのだから落とします」という場合もある。
- ・ 今、室長が言ったように、募集数と応募数が同じだった場合や、定数に満たなかった場合の取り扱いは仕方ないと思う。21 万人もいる市民の中で、応募する人がほんの 2、3 人っていうのも理解しづらいし、もっと幅広く公募すればいいと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 公募の原則を書くのは比較的容易だが、選任の方は非常に難しいところがある。公募しているもののテーマによる部分がある。それから、単純な抽選がよいという話であっても、比較的時間の余裕のある高齢者の方がいいのか、それとも幅広い年代を網羅するのがよいのかという問題が出てくる。

(1 班：増田委員)

- ・ 現在、いろんな委員の公募があるが、一般的には、住所・氏名を全て隠して応募の動機を読んで、その中から何人かを決めるという方法をとっているが、全ての場合がそのような原則にあてはまるのか、それとも名前などを開示した上で入れ替えを行っているのか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 実際にそのようにやっているかどうかはわからないが、そのようなことはあり得る。やはり一定の年齢や地域に固まってしまうと困る場合もある。やってみたら、みんな同じような年齢や地域だと、他の地域の意見をもらえないで困るような状態となり、改めて選びなおすような場合もあるし、場合によっては、地域や年齢ごとに最初から分けてからの抽選もある。

(1 班：増田委員)

- ・ 市で統一した考え方はないのだろうか。少なくとも手順書がないと、それぞれの募集を行う担当にお任せというのは、いかななものだろうか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ そのような点についての考え方としては、テーマと実際の応募内容によって判断している。つまり、20 通の応募が来た時と 3 通だけしかこなかった場合の選び方は異なるということだ。

(1 班：増田委員)

- ・ では、逆に 5 人公募して 3 通しか来なかったが、その 3 通が一定のレベルに達しないとすれば、全部落とす場合もあるのか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ そのようなことはないと思う。

(1 班：増田委員)

- ・ そういうことも含めて考えていかないといけないのではないかと思います。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ そのような点については、たしかに明確なルール化はされていない。私共もよく公募を行うが、例えば、募集する段階で、地域バランスとか男女比とか考慮させてもらう場合もあるというように、条件を付した上で公募させてもらうことはある。ただ、実際に出てきたものを見てどうするかは明確にルール化されてはいない。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 例えば、男女の比率の話をする、基本は男女同数であるが、公募委員と、市長が選任する委員とを合わせて同数とすると、応募者が女性ばかりになったり、その逆もある。ふたを開けてみないと、できない部分はどうしてもある。

(1 班：増田委員)

- ・ そのような場合でも、頭数さえ揃えばいいという話でもない、レベルをどうするかが問題となる。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 募集する側からすると「あなたはレベルに達してないから・・・」というようなことはできない。

(事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 応募動機だけを見て判断しきれないということは、確かにあると思う。

(1 班：増田委員)

- ・ 結局、手元にある情報でいかに判断するかとなる。そのために応募動機や考え方についてレポートを求めるということは、非常に公平でよいと思う。せめてそのことを、一つの指標として市の中で持つ必要があるのではないかと思います。それぞれの担当にお任せでは非常にうまくないのではないかと思います。

(3 班：小田委員)

- ・ 増田さんが言われているのは、先ほど田村さんが言われたことに関連があると思う。一つひとつの審議会の要綱ではなく、公募について市としての原則みたいなものを、一つの要綱として決められれば、各担当はそれを見ながら適切な基準を決めていけばよくなるのではないかと思います。やはり、市政運営であるから、一つの方針の下にやらなければならないと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 公募については、原則公募を行うということと、公募は 30%あたりを目途にするというような通知文書は出ている。

(3 班：小田委員)

- ・ 今回は、市のシステムを構築しなおそうということであるから、参画について公募の話を盛り込み、それを受けて、市として一つの要綱のようなものを定めるということとするのが、今回の制度整備にあたって非常に意味があるのではないかと思います。

(3 班：小田委員)

- ・ なお、裁判員制度とこの件については全く違う案件だと思うので、同列に議論するのはあまり適切ではないと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 裁判員のように、委員を市民の中から選ぶというのは一つの手法としては考えられる

が、実際は難しいと思う。それをやるぐらいであれば、市民が積極的に参加できる環境を整えて、自ら手を挙げていただけるような市にしていかなければいけないし、それこそがめざすべきところだと思う。法律なり条例で指定されたら出てこなくてはいけないというのは、協働や参画という考え方とは違うと思う。

(2 班：田村委員)

- ・ 議論の原点に振り返ると、「市民参画」という目標に対して、市民公募制に触れるべきかどうかとなれば、あまり難しければ触れない方よいとなるし、もし、市が統一的な要綱を作れるのであれば、統一してもらいたいというのが私の希望だ。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 条例に書かないとしても、統一的な基準で選ぶというと、テーマによるところもあり難しいかと思うが、一つの基準となるものを作ることは、条例に書くか否かを問わず必要な話だと思う。もし、公募に触れるのであれば、市民参画をしやすくする一つの制度として、原則的にそれを活かしていく上で、環境を整備していくという形がよいと思う。公募の原則と言っても、市民参画による検討委員会のようなものばかりではない。

(1 班：増田委員)

- ・ 審議会への参画は、パブリックコメントよりも非常に参画の寄与度が高いので、これはどうしても参画の一つの方法として、ある程度の必要性を書いておかなければいけないと思う。そうでないと、好き勝手な人が出てきて、好き勝手な事を言うような制度はいらないといった意見が出てきた時に、市民公募が排除されてしまう。そんな時に排除されてしまうような仕組みでは困るので、その排除されない仕組みを作っておきたいと考える。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 例えば行政が、審議会等の委員の公募を始め市民参画がしやすいようにするという形で軽く触れる程度でよいとするのか、それとも、きちんと別に項目を起こしておいた方がよいのかということだ。この点で、きちんと書くのであれば、豊島区のような記述を入れてしまうという方法もある。

(1 班：増田委員)

- ・ 私は公募については、しっかりと記述したいと思う。しかし、その割合についてはいろいろな関係があって一律に 40%とか 50%と規定できない部分があるので、可能な数といった表現でもよいと思うし、少なくともそのようにしなければいけないと思う。

(3 班：小田委員)

- ・ 今回の自治基本条例や総合計画でもそうであるが、市民会議を組織して、非常に大勢の市民の人に集ってもらい、その中で市民の声を広く聴くという場を作ったことは非常に良いやり方だと思う。しかし、そのようなことが今回の条例上には、どこにも出てきていないので、その点について何らかの記述が必要だと思う。
- ・ 何もかも全部同じような手法で行う必要があるというのではなく、そのような仕組みについて自治基本条例の中で位置付けることが必要であると思う。

(1 班：増田委員)

- ・ その考え方は、すごく大切だと思う。

(3 班：小田委員)

- ・ このような点は、自治基本条例の改正について議論した時に議論があった。自治基本条例を改正するときは、どういうプロセスを採ったらよいか、その時に、例えば、市民会議や審議会を設けてはどうかという意見が出てきたところである。この点については最終的にどうするかは別にして、今のような重要案件について、自治基本条例上で位置付けるということが必要であると思う。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 総合計画や自治基本条例は、市の方向性を決めていくような計画や条例であり、今回の様な策定方法を採用しているが、本来、市民参画すべき対象になるものは非常に広い分野にわたるはずだと思う。
- ・ しかし、その対象をどこまで広げていくか、また、それを具体的にどのように規定していくかという点は、なかなか難しい。また一方で、市民公募に馴染まないような分野があるということも正直感じている。そのような例は少ないとは思いますが、市が関わっている業務というのは、非常に多岐に亘るところもあるので、積み上げでやっていくことが良い場合と、そうではないケースがある。

(1 班：増田委員)

- ・ ここでいう重要な案件というのは、基本計画とか全く新しい条例を作るような場合が該当する。少なくとも現在は、重要な基本計画を作るというときに審議会が設置されているが、そこでパッと計画が作られて、パブリックコメントにかかわっているが、そのようなやり方でよいのだろうかと思う。少なくとも基本計画的なものについては、広く市民の意見を聴く市民会議を設置して、その上で、審議会を作るような仕組みも必要なのではないかと思う。
- ・ 今の各種審議会のパブリックコメントは、資料を見ると年 4 回だけ審議して、この計画ができていくというようになっているが、実際は、そんなことはあり得ない。実際のところは事務局である行政がストーリーを書いて、審議会の委員が了承をしているのだろう。このようなケースについて、パブリックコメントでチェックがかかるからよいのではないかという考え方もあるが、実際にパブリックコメントをかけてみると 3 件しか意見が来なかったというようなこともあると考えると、ほとんどの市民は全くノータッチのうちに、基本計画が作られていくことになる。そう考えると、市民会議のような仕組みを作ることは、市民の関わりが深くなるという観点でよいと思う。これからの自治の基本的な仕組みを考える時には、ある程度、意図的にその様な仕掛けを作ることも必要なのではないかと思う。

(3 班：小田委員)

- ・ いわゆる地域自治区の制度は、住民たちが自分たちの地域のことを考えることになるのだから協働は進みやすくなるだろう。そうすると、当然、コアな部分以外は協働していこうということになるが、市の非常に重要な政策も、協働で行うべき分野になっていく可能性がある。そのときに、観光政策や文化政策のように、市の将来を決めて行く基本的なことについては、やはり時間がかかっても、単に審議会だけで形式的に検討されるのではなく、大勢の市民の声を聴く場があってもよいのではないかと私は思っている。このことによって、なおさら協働は進めやすくなっていくと思う。
- ・ なぜなら、市民会議のような活動を通じて、地域活動を始めていく人たちは意外と多い。市民大学が大きな役割を担っているのと同じような役割を担っているのだ。
- ・ これからの上越市の在り方を考えたときに、辻山先生が言われたように「先進的事例」としての取組でもよいのだ。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 技術的には、何を対象として、何を対象としないかという切り分けが難しいと思う。

(5 班：種岡委員)

- ・ 例えば、市政の基本的な方向性を定めることについては、積極的に市民の参画を求めるといったように、枝葉のことはいいので幹となる部分のことだけ書いてもらえばよいと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 市民参画を徹底的に進めるのであれば、そのような場を設けるかどうかは、行政の判断ではなく、市民が行うべきではないかと思う。市民が要求すれば、そういう市民会議のようなものを設置しなくてはいけないというような形も、一つの参画の手法であ

と思う。突き詰めていけば、重要かどうかを判断し、重要じゃないから置かないでいいということが行政の判断でよいのかどうかという話になる。

(5 班：種岡委員)

- ・ あとは先程言ったように、条例には、このような場合は、原則として市民会議を置くというように、具体的な例を挙げて、解説のところに記述するというのも一つの手立てだと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ しかし、この市民会議のような会議は、法的な立場としては、あくまで市長の私的諮問機関である。これに対して審議会は条例で設置するものであり、位置付けとしては、こちらの方が上になる。このようなことも踏まえて、どこまで整理するのかという話になってくる。

(3 班：小田委員)

- ・ 今の議論は、パブリックコメントの時の議論とすごく似ているので、同じような処置でよいのではないかなと思う。細かく決めるのが難しいからといって、ボツにするよりも、アバウトであってもその精神を謳う方が大切だと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 少なくとも、法令や条例等で置くような附属機関については、きちんと公募制度を置くべきだ。一方、市長の私的諮問機関は、あくまで市長が個人的な意見を聴くというのが本来の姿であるから、そこまで全部公募とするのは違うと思う。本来の形からすれば、このような会議は、きちんと条例に基づいて設置するのが本筋だと思うし、原則として条例で置くことになれば、その置き方も市民の代表や委員なりが見た上で判断をすることになる。

(3 班：小田委員)

- ・ 要するに、公募することが一番の趣旨ではなく、広く市民の意見を聴くということが大切なのだ。そここのところに間違いがあると良くないと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 広く意見を聴く手段としては、パブリックコメントがある。

(3 班：小田委員)

- ・ パブリックコメントは、出来上がったものに対して意見を求める制度である。だから、本来は、出来上がる前に、市民に声を聴かなければいけない。順番が違うのではないだろうか。

(5 班：種岡委員)

- ・ パブリックコメントは、経験上「そういう意見もありますけど、今回は受け取りません」という風に流されてしまうと感じてしまうことも多々ある。

(3 班：今井委員)

- ・ はっきり言って、パブリックコメントは形式的であまり中身がないと感じる。意見を聞くが、あまりそれによって案を修正するというような気がないように感じる。制度として全くそのような気がないというわけではないが。

(1 班：増田委員)

- ・ 市民も市政全体を見回して意見を言う人と、そうでない人といろいろである。そのような中で、市民力をどうやって上げるかという視点も重要だ。
- ・ 例えば福祉の問題を考えると、行政側がいろいろと配慮して市の事業をやっているが、市民の中には、その一部分のみを見て意見を言う場合もある。行政側の考え方がしっかりとわかれば、「そうなんですか。じゃあ、そこにプラスアルファでこういうものを加えていきましょう」という議論ができる。
- ・ このような議論ができるのが今回の市民会議のような組織のよいところだ。私たちが現在関わっている総合計画や自治基本条例でも、実際に参加メンバーの市民力は確実

に上がっていると感じている。それは、このような場が設けられているからこそだ。

- ・ ということからいうと、基本計画については、審議会を設ける他に、市民会議を設けて市民のレベルでいろいろ論議を行うことにより、両極端の意見が論議の中で自然と消えていって、ほとんどの市民が納得できるものが出来上がる。
- ・ このように時間を掛けていくことが必要であると思うし、私たちはこれから、市民自治を進める中でそのような仕掛けを作っていきたいと思っている。

(4 班：横山文男委員)

- ・ 今回の議題は市民参画であって、公募制についても既に実施しているので、市民参画がしやすい制度を整備するといった文言で整理できないだろうか。私はあえてここで「公募」という文言は使わなくてもよいと思っている。

(3 班：小田委員)

- ・ 今回の論点は二つある。一つは、「市民が参画しやすい制度として、『公募』を謳ったどうか」という点と、もう一つは、公募の対象が、条例上では審議会のようなものとなっている点についてである。つまり、我々の市民会議のようなものが定義の外にあるのである。しかし、実際には、後者のようなものが果たしている役割は、特に市民力の向上という観点からすると、ものすごく大きなものがある。
- ・ 上越市としては、せっかく今回のような新しい時代の前例のない取り組みをしているのだから、何らかの形でこういう制度が市民力の向上につながっている点を謳いたいのである。

(4 班：横山文男委員)

- ・ 地域差はあると思うが、実際にはまだまだ「公募」が馴染んでいない地域もかなりあると思う。だからこそ、公募しやすい様な地域とすることが、まずは大切だと思う。公募が 10 人のところを 3 人しか来ないというような状況であれば、本当はしない方がよいのだ。だからこそ、技術的に公募がしやすいような環境づくりが大切ではないかと考えている。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 参画しやすい制度の整備としての公募の制度があるが、それがしっかりと保障されるように条例の中に公募の文言を入れて欲しいということだと思う。しかし、条例の中に含まれているからというだけでは、実際には保障されるわけではない。公募はあくまで市民参画の為の手段の一つであるから、文言を入れるのであれば市民参画のところだと思う。公募にせよ、審議会にせよ、公聴会にせよ、ここでは制度整備の問題であるから、ここでは、それをどこまで条例の中で保障するかどうかということが論点であろう。

(3 班：小田委員)

- ・ 方法としては、「〇〇など」という表現の中に入れるということもある。我々としては、「広く市民の声を聴くために〇〇などの…」という表現があればよいと思っている。
- ・ 我々としては、この自治基本条例を市民が見たときに、何が上越の特徴であるか、分権を進めようとしている中で、どのようなことを新しい文化として根付かせたいのか、そして、その為には、条例で何を謳うことが必要なのかということを議論する必要があると思っているのだ。

(2 班：田村委員)

- ・ 制度としてよいところは、みんな取り入れればよいのではないだろうか。現在の議論では公募について謳いたいという意見が多いようであるし、是非、公募の文言を入れればよいではないか。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ それでは、整理の仕方はともかく、代表者会の意見として「公募」の言葉をきちんと

入れるということでしょうか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ しかし、法律上は、市長の私的諮問機関については、市長が必要と思えば設置できるものであり、条例の中で公募を謳うことが馴染まないのも事実である。

(3 班：小田委員)

- ・ 我々がこのようなことを言うのは、公募で選ばれた市民の正当性を疑問視する声があるからである。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 本来であれば、法律上の附属機関として、設置するのが一番であると思っている。そうであれば、条例に基づいた制度として正当性も認められる。

(1 班：増田委員)

- ・ 是非、その方向で整理をお願いしたい。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 法律上の正当性については難しい点もあるが、公募の件については、きちんと入れたいと思う。しかし、表現の仕方は工夫が必要であると思っているので、また、後程お聞きしたいと思う。

(2 班：君波委員)

- ・ 合併前の上越市では、今回の市民会議のような取組は行ってこなかったのか。例えば、旧大潟町では、都市計画マスタープランを作るときは、市民会議のようなものを開催している。また、私も実際に参加した「ふるさと創生海岸整備計画」では、公募した住民代表によって、基本から論議して計画を練り上げ、一つの方針を作り上げた経験がある。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 今回のような大人数の市民公募の事例としては、前市長の時代の J プランを策定した頃がスタートであると思う。勿論、条例上の審議会や私的諮問機関も含めて、委員の市民公募は行っているが、それが始まったのは、平成 6～8 年頃であったと思う。私の記憶では、情報公開条例を制定するときには公募で検討委員を選んだことがあるが、この時が条文の一つひとつを検討委員が勉強して作り上げるスタイルの初めてのケースであったと思う。手法としては、行政が原案を作成し、原案について意見を聞く場合と、条文一つひとつを考える形との二つがある。
- ・ 後者のような一つひとつ積み重ねていく場合だと、非常に時間がかかるので、情報公開条例のときは、丸 2 年かかった。市民の公聴会を二回実施して、それを市長に答申し、議会審議に付した。当時はパブリックコメントの制度がなかったので、それは実施していない。

(3 班：小田委員)

- ・ 何もかもやるのではなくて、そういうことができるような位置付けを条例上に定めたらどうだろうかということである。そういう意味で誤解のないような表現で書いていただきたい。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 具体的な規定の方法は後日検討したいが、いわんとされていることの趣旨は理解した。

「8－3 協働・参画/コミュニティ」

説明

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 「コミュニティの定義」やその考え方について整理したものである。
- ・ 市民会議の思いなどを受けて、たたき台は、三つに整理したところである。

- ・ 一つ目の○は、コミュニティの定義である。単に、人と人とのつながりだけではなく、ある程度、集団として意思決定ができるような組織及び集団という形で考えており、この意味においては、この案は、コミュニティを比較的狭く定義したものである。
- ・ 庁内検討委員会では、コミュニティの定義については、「2-2 定義」で整理するべきではないかという意見があった。
- ・ また、技術的なところと、この様な狭い定義ではなくて、広く捉えたほうが、特に二点目につながっていくのではないかというような意見もあった。
- ・ 行政の役割として、コミュニティ活動の支援というよりも、環境整備というような形にすべきではないかというような意見も寄せられた。
- ・ ここで、皆さんにご確認いただきたいのは、コミュニティの定義というのは、この様な形で定義してよいかというのが一点目である。
- ・ 二点目としては、市民のコミュニティへの参加の在り方、あるいは、行政のコミュニティの環境整備といった考え方は、この様な形で整理していったよいかという論点について、確認させていただけたらと思う。

意見交換

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 皆さんが捉えるコミュニティの考え方はそれぞれ異なるものと思うが、今回提案したのは、いわゆる地域コミュニティ的な考え方で、その中で具体的な活動ができるような集団というような捉え方をしたところである。
- ・ 本日は、そのような定義がよいかどうか、あるいは、そのコミュニティと市民や行政の関わり方について、ご意見をいただければと思う。

(3 班：小田委員)

- ・ コミュニティについては、市民会議で議論してきた中でも、だんだんとその意味合いが変化してきた。最初は、いわゆる「地域コミュニティ」という言葉で出発したが、途中で「地域」を取ってしまったことによって、人によっては「コミュニティ＝町内会」という受け止め方となってしまっている。この点が、この条例策定のときに一番難しい問題があると、私は感じていたところである。
- ・ 本日の資料の参考を見ても、総務省のコミュニティ研究会では、いわゆる「地域コミュニティ」のことを「コミュニティ」としている。
- ・ 議論の中では、町内会の地域をまとめる力、つまり地域力が無くなってきていることが非常に問題だという指摘があった。このような認識からすると、小学校区や中学校区の話になると、市民会議のメンバーが言っていたような想いが出てこなくなるのである。
- ・ 本来、「コミュニティ」というのは、多層型であるというのが、私たちの持論なのである。今回の条例でも、多層型だということを表現できれば、市民もその辺をよく理解できると思っている。これから地域内分権を進めていく中では、多層型でない限り、地域自治区の話は成り立たない。地域自治区の話をする時には、地域協議会と町内会とがどう違うかという一番基本的な質問が毎回出てくるが、その背景には、町内会という単位で地域の問題を全て解決できるという発想がある。そのような考え方は限界があるからこそ、今回地域自治区の話が出ているわけである。
- ・ この様なところがわかるような表現にすることが必要だと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ ご意見は理解できるが、その点を条例で表現するのは非常に難しい。「地域における…」という一言があることによって、それだけで意味合いが限定されてしまうのはあるだろう。しかし、一方では、あまり地域性がなさすぎるのも困ると思う。

(1 班：平野委員)

- ・ 「地域における…」という範囲が、例えば、集落みたいな形で捉えるか、区のような範囲で考えるかなど、大小により認識の違いが生じるのだと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 地域といっても、上越市という行政単位としての地域もあれば、各部落みたいな地域もある。しかし、第 1 回の議論を見ると、市民の方にとっては「地域における…」といえ、普通は町内会のことだと思うのはやむをえないであろう。

(3 班：小田委員)

- ・ 辻山先生の話にあるように、明治の合併があって、昭和の合併があって、平成の合併がある。だから、「コミュニティ」というと、どの時点まで戻ることが必要かという話になり、そう考えると多層型の考え方に行き着く。
- ・ もともと集落を集めて一つの村を作ったのが明治の合併であり、その村々を大きくしたのが昭和の合併なのだから。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 要は、共通の目的を持った、多様な人と人とのつながりがあるかどうかである。一つの共通の目的を持って、いろんな人たちが集まって、集団なり組織なりを形成すれば、コミュニティとなる。町内会も、ある一定の地域の目的を持った集団であり、あるいはサークルとかであったとしても、一つの目的を持ってやっている以上はコミュニティとなる。そういう意味ではコミュニティの意味は広いものである。

(3 班：小田委員)

- ・ このような点については、私は「縦系・横系」の表現を用いている。縦を集落とすると、横は消防団とか同窓会とか、あるいは、何かのサークルとか福祉の会とかNPOがそれにあたる。要するに、地域社会は、この縦系と横系で支えられているものであり、縦系だけ強調しては地域社会は維持できないということである。このような点をどうやって表現するかである。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ コミュニティの定義としてはそれでよいと思うが、その二つの活動を支援するといったときには、市民のサークルや同窓会まで全部支援するのかどうかという次の問題が出てくる。

(1 班：増田委員)

- ・ 私は支援ではなくて、活動を保障するということだけ規定してあれば、支援はなくてもよいのではないかなと思う。ここに支援すると規定するとなると、そういう目的で会議室や会場を使いたいときに、必ず減免しなければいけないといった話となる。
- ・ 支援の形態をどうするかは、別のところで論議すればいいのであって、ここに支援まで書く必要はないと思う。そうすると、町内会を支援するのが果たして良いのかどうかという問題も含んでくる。
- ・ そこで、私は、あえて支援ではなく活動を保障するものとするという表現が良いのではないかなと思う。

(3 班：小田委員)

- ・ 確かに市民会議の素案には支援までは書いていない。尊重するとか、その位置付けまでである。ただ、尊重するということによって、時には支援も行うこともある。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ はっきり支援と書いてしまうと、財政的な補助金とかにつながってくる。特に広く規定すればする程、そのような話が出てくる。実際、それに応じるだけの財政力もない。行政からすれば、積極的に進めてもらいたいから、できる支援はしたいところであるが、全部は無理だから、ある程度は限定するものにはなるのであろう。

(3 班：小田委員)

- ・ 表現の仕方であるが、ここでは「組織及び集団」といっているが、これは市民活動団体と行政との協働に関する基本原則での定義からいえば、市民活動団体そのものであり、そこで使っている言葉を入れた方がかえってわかりやすいと思う。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 市民活動団体とは具体的にいうと、どのようなものか。

(3 班：小田委員)

- ・ 町内会、NPO、それから住民組織のことである。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ それでは、条文にはそのような言葉を入れたほうが良いのか。

(3 班：小田委員)

- ・ そうではなく「市民活動団体」という言葉で定義が行われているから、そこで全て網羅されることになる。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 「市民活動団体」という言葉自体が、広い意味を含んでいるということか。

(3 班：小田委員)

- ・ そうだ。具体的には「町内会、住民組織、NPO法人、ボランティア団体、その他市民活動団体」である。政治活動、宗教活動、暴力活動などは除くとなっている。隣組は、町内会の下部組織だろう。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 隣組だって、範囲がどんどん狭くなって行く中での地域コミュニティであり、それが積み重なったものが、町内会という一つ上の地域コミュニティになっていくことになるのであろう。

(3 班：小田委員)

- ・ 個人、家族、隣組、町内会・・・という順番になっていく。

(1 班：増田委員)

- ・ 表現は、これ以上細かくはできないので、表現上はこのままにしておいて、解釈上は、間違った解釈をされると困るので、多層型ということを解説するという扱いでどうだろうか。

(3 班：小田委員)

- ・ そうではなく、「組織及び集団」というところを、「市民活動団体」に変えれば、自動的に現在の定義が使えることになる。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 自動的にというわけではないが、結局はこの表現が一番大きな表現となるのであろう。

(5 班：種岡委員)

- ・ 逆に言えば、この点を条文の中で定義しなくてはいけないのではないだろうか。まずは市民活動団体の定義をしておけば、繰り返し使ってもよいはずだ。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 「コミュニティ」の定義の中でまた、市民活動団体の定義を入れるのは、条文の作り方としてあまりよくないと思う。

(5 班：種岡委員)

- ・ それは、そのとおりだ。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 「共通の目的を持ち、活動をする市民の団体」でよいのではないか。

(3 班：小田委員)

- ・ それでもよいだろう。先程から言っているように町内会として捉えられてしまうと、何の意味もなくなってしまう。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 「地域における」という言葉が入ると、そのようなイメージが強くなってしまうから、それは入れない方がよい。

(5 班：種岡委員)

- ・ 第一の目的は、共通の目的を持つということだと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 何らかの共通の目的を持って、いろんな人のつながりで活動をする市民の団体のことである。

(5 班：種岡委員)

- ・ その上で、地域に根ざしているか、地域を外した活動を主体しているかという分類が必要だと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 団体の目的が、地域をよくする団体もあれば、仲間内でのコミュニケーションをとるということもありうる。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 定義については、行政は活動を保障するということによいと思うが、市民との関わり方についてもたたき台に入れてあるが、その辺はいかがか。

(3 班：小田委員)

- ・ その点は非常に重要だと思う。市民会議の中でも、多くの人が、みんながもっと地域社会に積極的に入っていないとこれからの時代は駄目だと言っているのだから、市民に責務とまではいかないまでも、感じてもらうような表現が必要だ。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ いろんな市民活動を通じて、公的な課題の解決に向かってもらうような姿勢を謳うというような位置付けで入れたところであるがいかがか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ これは、言ってみれば、何らかのコミュニティに参加して、意識を高めることに努めて欲しいと言っているわけだが、この場合は「努めてください」といった意味合いでよいか。市民の皆さんにそこまで言う必要があるだろうか。

(3 班：小田委員)

- ・ それは、法的によく問題になることだ。町内会に参加しないという権利もあるのだから、それを否定して、条例上、決めることはできない。あくまで、全てが任意団体であるから「努める」という表現しかできないと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ そうではなく、このままだと直接的に、法の整備に努めるということとなる。意識を高めるように努めるというのと、行動を直接的に努力させるのとではレベルの差がある。

(5 班：種岡委員)

- ・ しかし、これまでの議論の流れからすると、行動も伴ってほしいところだ。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 気持ちとしては行動に努めてもらいたいというのはあるかもしれないが、市民の皆さんがこの規定を受け止めた時に、行動と規定するのがよいのか、意識の面でとどめるのがよいのかという、投げ掛け方の問題である。

(3 班：小田委員)

- ・ やはり、行動ではないか。市民会議というあれだけの大勢の皆さんがいる中で、皆さ

んが言っていた一番身近な問題は、町内会の行事に出てこないという点である。そこから既に地域社会が崩壊しているという意識があるわけだから、やはり行動してくれない限り、意味がないと思う。

(5 班：種岡委員)

- ・ ただ意識してもらったり、評論してもらってるだけでは意味がないわけで、やはり口も手も出してもらわないといけないと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 行政が義務を負うというのは特によいのだろうが、市民の責務となってくると、気持ちとしては持っていて、やはり表現として一考せざるをえなくなる。

(3 班：今井委員)

- ・ これからの将来の展望を考えたときに、やっぱりこれでいいと私は思う。

(1 班：増田委員)

- ・ 自治の基本に立ち返れば、文句を言うことが自治ではなく、やはり参加して、考えて、動く、というのが自治の基本であるわけだから、その点を踏まえて書いてあると説明すればよいと思う。

「8－4 協働・参画/多文化共生」

説明

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 協働・参画の中に、多文化共生という項目を入れさせていただいた。こちらについては、多様性の尊重という基本原則を受けて、ここで項目として起こしたものである。
- ・ 市民フォーラムや市民会議の中では、特に意見はなかったが、これからの地域社会において、必要な視点ではないかと考え、事務局からの提案という形で挙げさせていただいた。
- ・ 多文化共生の定義は参考に書いてあるとおりであるが、このような整理でよろしいか、項目として起こすことの必要性も含めて、ご議論いただきたい。

意見交換

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 「多文化共生」については、あえて事務局の方から提案させていただいた。当市では外国人の数自体は、他地域と比べて多いとはいえない状況ではあるが、多様性の尊重という基本原則からすると、こういった項目も入れておくべきではないかと思い、提案させていただいたが、いかがか。

(代表者会一同)

- ・ 賛成。

「8－5 協働・参画/人材育成」

説明

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 「人材育成」については、市民会議で皆さんから、項目として起こして欲しいというご意見をいただいたので、そちらの意見を受けて、追加させていただいたものである。
- ・ 市民会議の考え方として、まちづくりのリーダーやコーディネーター、あるいは、まちづくりの活動を次世代につないでいくための人材育成を進めていくべきではないかという意見をいただいている。

- ・ 課題の整理として、たたき台は、市長の役割、責務という視点から、整理させていただいたが、地域社会が担うべき役割があるかどうかというような視点もあろうかと思う。
- ・ また、市長の役割、責務というような視点から、市民の学習の機会、あるいは、場所の提供の支援というような形に限っているが、そのような整理でよろしいか。
- ・ そうした場合、協働・参画の中の項目として位置付けるという考え方でよろしいかどうか、後程、確認させていただきたい。

意見交換

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 「人材育成」については、皆さんからのリクエストが強かった点であると思うが、あえて事務局から一つの条文として起こした形で整理した。たたき台としては、このような形で議論を始めたいと考えているが、ここでのポイントは、市長の努力義務という部分である。一方で、地域で人を育てていく、地域力を高めていくという意味では地域社会においても何らかの形で取り組んでいくことが必要なのか、あるいは、それを含めて、市長等が努力義務の中で、いろんな取組を行っていくべきなのかという点について、ご意見を伺いたい。

(3 班：小田委員)

- ・ 人材育成は私たちのグループのテーマだったが、旧町村のメンバーの中では「かつては、人材育成の事業は旧町村がやっていたが、合併したらそれがなくなってしまった。このようなことは大切なのだ」と言われる方が何人かおられた。
- ・ そういう意味で、ここでいう機会・場所という表現が適切かどうかである。市の財源にも限界があるだろうから、昔と同じように、全部行政で行うのは不可能だろうが、人材育成を体系的に考えていくということは必要なのではないかと思う。このような点をどう表現するかである。しかし、場所の提供というのは、あまり適切な表現ではない気がする。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 機会の提供というのは、あるのだろう。小田さんが言われたように、体系的な育成を考えてやらなければいけないというのが、市長の役割なのだろう。

(5 班：種岡委員)

- ・ 「学習の機会と場所」というと、何か限定されてしまって、私たちが考えている「人材育成」と乖離があるような気がする。先程、増田さんも言われたように、検討会等に参加することも、学習やスキルアップの場なのだから、そういった場も参画する機会だという捉え方もある。

(3 班：小田委員)

- ・ 種岡さんが、いわれるとおり、実は、こういう話をするときに、「生涯学習」の問題にぶつかってしまう。
- ・ 縦割り行政の中では「学校教育」は「生涯学習」に入っていないように、いろんな面で、バラバラになってしまっている。しかし、それはあくまで、国の行政システムでのことであり、本来は、地域社会を支えていく為の「生涯学習」という様に考えるべきである。特に田舎においては、そう考えるべきだという研究者もいる。
- ・ そうすると、ここが、「生涯学習」という言葉ではないが、「人材育成」を考えると、市の方に体系的・総合的な政策というのを持って欲しいという想いは、皆さんにあるのだと思う。その辺を上手く表現できればよいと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ ここでは市長だけが取り組むとなっているが、やはりこのようなことこそ公共的課題ではないだろうか。

(5 班：種岡委員)

- ・ そのとおりだ。地域社会こそ、そのような場を提供しなければいけない。お祭りから、ゴミ拾いまで全てが人材育成の場となるわけだから。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ そういった意味では、市長等だけの規定でよいのだろうかとなる。しかし、協働する側の市民の側をどう規定するかとなると、なかなか難しいものがある。

(2 班：君波委員)

- ・ どんな先生の話聞いても、「人づくりは地域づくり」といわれる。そういう意味でも、地域の伝統や文化を伝える地域コミュニティもそのような役割があるのだろうと思う。市民の立場から人を育てるというものがあってもよいと思う。

(代表者会一同)

- ・ そのとおりだと思う。

(3 班：小田委員)

- ・ そうなると、さっきの「コミュニティ」のところにいれるかどうかという問題になる。
- ・ ご存知のとおり、大潟区では発電所立地の交付金という公的資金使って、人材育成事業を「まちづくり大潟」が行っている。そういう風に、住民組織が人材育成を手掛けているのである。だから、何もおかしいことはないのである。私たちのところでも、毎年必ず研修会をやっている。
- ・ 結局、地域力を上げる為には、住民たちが、その様な努力をしなければいけないのである。今までの町内会は、そういうことをやっていないが、それはやはり範囲が広がったことによって、そういう発想に立てるようになるわけである。

(1 班：増田委員)

- ・ 気持ちはわかるが、では「市長等及び市民…」として市民の努力義務が入ってくるとどうやって説明するのかという問題になる。現在皆さんの目の前に見えている活動はごく一部の現象であって、市民全体に共通するものではないのである。
- ・ 市民全体に共通するものは、確かに「コミュニティ」としては、人材育成をしなければ次の「コミュニティ」につながっていかないので、その必要性はあるのだが、そこまで、今回わざわざ規定しなければいけないのかと考えたときに、どうなのだろうか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 学習の機会とか、場所の提供のような「支援」という言葉を使わなくてもよいのであれば、例えば「市長等は、住民の自治及び、コミュニティ活動の発展を支える人材を育成する為、市民と協働で体系的に育成していかなければならない。」といった程度の記述ではどうだろうか
- ・ そうすると、「支援」という言葉は出てこないが、協働で体系的に育成していくのだということが表現できる。ここで、あまり主語として「市民は…」という記述は用いたくないところである。

(代表者会一同)

- ・ その意見に賛成である。

「10-1 国、県及び他の地方自治体との関係/国及び新潟県等との関係」

説明

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ こちらは、国・県・及び他の地方自治体との関係ということで、三つの項目を挙げさ

せていただいた。

- ・ こちらも市民会議の中で議論はなかったが、自治基本条例は、市民と市長・議会との関係を整理するという役割がある中で、その三者で構成される自治体としての在り方として、他の自治体、あるいは、国や県との関係も整理しておくべきではないかということで、事務局からの提案として挙げさせていただいた項目である。
- ・ たたき台の中で、あえて「政府間関係」と表現させていただいたのは、現在、国の分権改革推進委員会の中で、地方自治体・地方公共団体を「地方政府」というような位置付けで定義するというような動きを受け、基本条例においても、地方政府というような位置付けで、自治体を捉えていきたいというような想いから、このような表現としたものである。

「10-2 国、県及び他の地方自治体との関係/他の自治体等との連携」

説明

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ ここで、国や県との関係ではなく、他の自治体との関係性において、たたき台として整理させていただいたのは、市は広域的な課題の解決を図る為に、他の自治体との連携・協力を努めなければならないためである。

「10-3 国、県及び他の地方自治体との関係

/海外の自治体等との連携及び国際交流の推進」

説明

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ こちらは、国・県・他の自治体のほかに、海外の自治体等との関係性についても、自治基本条例の中で、位置付けておいてはどうかということで、提案させていただくものである。
- ・ こちらについては、庁内の検討委員会の中では、海外の自治体との連携・交流の目的というのが、世界平和の実現や、地球規模の諸課題の解決というところでは、やや大きすぎるのではないかという意見もあったので、皆さんのご意見を伺いたいと思う。

意見交換

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 「10-1～3」までの方は、いかがだろうか。皆さんにはなかなか馴染みの薄い分野かもしれないが、自治基本条例としては、住民自治が当然中心になるが、住民自治をベースにした自治体を運営していく上で、その他の団体との関係というところも、きちんと書いておくことが必要との認識から提案させていただいたところである。
- ・ 特に「10-3 国際交流の視点」は、国際交流の本来の目的が、やや見失われつつある中で事業が継続されているようなところもあるので、今一度、その辺について原点に立ち返る意味もあって、ご意見をいただきたい。

(3班：小田委員)

- ・ この点は基本理念に書いたことが出てくるわけだから、大変よろしいのではないかな。やはり、市の基本理念に従った国際交流であるべきだろうから。

(1班：増田委員)

- ・ 現実問題として、今、危惧されているように、国際交流の姿がそのようになっていないので、それをどうやって本来の姿に戻すかという課題が背景にある。このような意

識付けがなされれば、それでよいと思う。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 「10-2,3」については、基本理念とのつながりの中でよいと思っているが、自分自身で整理できていないのは、「10-1」の部分である。「10-1」というのは、基本理念の中で、「地方分権の推進及び自主自立の市政運営 国及び新潟県と対等な立場で連携し、自主的かつ自立的に市政運営を行うこと。」となっているが、言葉として何ら変わらないのである。なかなか良い案が浮かばなくて、多少、表現を変えたところであるが、だとしたら、この規定自体が必要だろうかという疑問がある。

(1 班：増田委員)

- ・ 基本理念は、基本を押さえているわけだから、あえて、二番煎じを書く必要はないということか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 「10-2,3」は、10-1 を受けての形になっている。この部分については、他に書きようがないというのも事実である。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 条文全体としてのバランスの問題もある。

(3 班：小田委員)

- ・ これを抜くと、バランスとれないだろう。

(5 班：種岡委員)

- ・ これがないと、唐突な感じはする。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ では、もっと具体的に書けるのかというと、なかなか書くこともない場所である。

(3 班：小田委員)

- ・ この件は除くわけにはいかないだろう。

(1 班：増田委員)

- ・ とりあえずは、残しておくということでどうだろうか。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ それでは、基本理念の部分と整理できるかどうか研究することとし、場合によっては基本理念の方の言葉の整理をして、こちらに委ねるような形もありうるがよいだろうか。この案件については、事務局から提案させていただいた部分なので、もう一度検討して改めて伺いたいと思うがいかがか。

(代表者会一同)

- ・ 了解。

資料 2～7 「自治基本条例」に係る個別項目の検討…第 15 回代表者会配布資料

「9-1 市民投票/市民投票」

説明

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 「市民投票」については、本日は事務局からの説明を行い、時間の許す限り、議論いただきたい。
- ・ このテーマについては、これまでも一度議論したところであるが、期間も経過しており、また、代表者会の議論や先生方のお話を聴く中で、いろんな想いや、意見等が変わってきたことであろうかと思うので、改めて検討を行いたい。
- ・ **資料 2** をご覧いただきたい。項目の趣旨については、「間接民主制の補完的な制度と

して…」と表現しているが、市民が自治の主体であり、その市民の信託によって議会、更には市長が置かれるというような考え方からすると、この表現は、やや適切ではないかと思うので、「市民主権の視点から」という形に変えさせていただきたいと思う。

- ・ 条文に盛り込むべき内容については、今回は、条文形式で挙げさせていただいている。
- ・ 第2項については、請求権を定めているが、その請求権を有する者としては、有権者ではなく、満18歳以上ということで、たたき台としては踏み込んだ形で提案させていただいている。この点について、皆さんの意見を伺いたい。
- ・ 第5項については、この4月の地方自治法の改正により、常任委員会からも議案を提案できるようになったことに対応したものである。
- ・ 第7項では、4分の1以上という要件について特にご議論いただきたい。
- ・ 第8項では、満18歳以上の市民という形で、たたき台として挙げさせていただいている。
- ・ 第10項の「市民および行政」のところは、市長と市議会ということを指しているが、表現については改めて検討したい。
- ・ その裏の頁については、自治基本条例の中で常設型の住民投票を定めている3市の事例を示した。
- ・ 今回、たたき台として示させていただいた条文案は、常設型で、かなり踏み込んだ形で細かい規定となっているが、細かい部分については、別途、市民投票条例を定めて、そこで明らかにしていくという構造にしてある。
- ・ 個別の論点については資料3に示しているとおりである。
- ・ 課題1は「市民投票の発議主体」についてである。発議主体は、これまでの議論で、市民、市長、議会の三者が対等な関係の発議主体として、発議権を規定すべきではないかという結論が出ていることから、そのような形でよろしいかということである。
- ・ 課題2は「市民投票の設置方式」についてである。この点については、「常設型」と、必要な都度に定める「非常設型」という二つの考え方があるが、代表者会一同の結論としては、常設型が望ましいということで意見が固まっていると認識しているので、今回も、そのように整理させていただいた。
- ・ しかし、これに対して想定される疑問点について、三つの課題という形で挙げさせていただいた。
- ・ 1点目は、市民投票が安易に発動されてしまうのではないかというような懸念が必ず出てくると思うので、市民会議あるいは代表者会として、そういうことはないということを、代表者会できちんと整理しておく必要があるのではないのかという点である。
- ・ 2点目は、市民投票が実際に発動された場合に、非常に多額の経費を伴う可能性があることである。1回あたり6千万円程度の経費がかかるのではないかと試算している。この点については、他の選挙との抱き合わせで実施するという工夫も取りうるが、その場合にも投票資格者が、満18歳以上あるいは、外国人を含めた時に、名簿などをすべて別に用意しなくてはならないという点や、投票会場も別に置かなければいけないという点など、技術的にクリアすべき課題が非常に多くなる。しかし、安易に発動されないということが前提となれば、多額の経費を伴ってでも、民意を問う必要はあるのではないかという考え方もあるので、その辺の考え方を整理する必要があると思

う。

- ・ 3 点目は、常設型の市民投票制度が、果たして市民の権利を保障する制度と言い切ることができるのかという点である。市民投票の対象としない事項については、それを具体的に全て掲げることは技術的に難しいことも事実であるので、市長の裁量に委ねることも必要となる。
- ・ **課題 3** は、市長への市民投票実施の義務付け規定についてである。常設型とした場合のハードルの設け方について議論が必要かと思う。代表者会の皆さんの意見としては、市民投票の義務付け規定を設けるべきではないかとなっているが、こちらについては、たたき台では、第 2 項、第 3 項の様な規定を設けることが適切かどうかという点について議論がある。なお、これは、地方自治法の規定を利用した市民投票制度の考え方を踏襲する制度を残すための規定である。
- ・ また、第 4 項、第 5 項では、議員提案の市民投票についても市長が実施義務を負うことを規定しているが、その様に整理してよいかどうか、確認の意見をいただきたい。
- ・ **課題 4** は「市民投票の請求権者の設定について」である。年齢要件については、たたき台では満 18 歳と、成人よりも少しハードルを下げて提案しているが、極端な例では、大和市のように 16 歳までとしている事例もある。この点は、国民投票法の議論なども踏まえて、将来的な視点から 18 歳と提案させていただいたところである。しかし、未成年者ということから市政に関心が薄かったり、有権者以上に対象者を拡大する必要がないのではないかといった考え方もあろうかと思うので、様々な視点からご意見をいただきたい。
- ・ 外国人については、全国的な流れや、多文化共生や、更には基本原則で示している多様性の尊重という視点からすると、外国人に請求権あるいは投票資格者を認めるべきともいえるが、代表者会としての意思決定をお願いしたい。
- ・ また、市長に市民投票の実施を義務付ける場合の一定基準についても、これまでの代表者会では有権者の 4 分の 1 から 5 分の 1 ということで仮止めという形になっている。ここで 4 分の 1 と示した根拠は、投票率が 50%、更にその賛成・反対の得票率が半分以上ということで、 $1/2 \times 1/2$ で 4 分の 1 ということである。なお、これは、あくまで議論のたたき台として出しているものであり、一番ハードルの高いレベルとしては、その位とするのはどうかという意味合いとして認識いただければと思う。
- ・ **課題 5** の「住民投票結果の尊重規定」については、代表者会でも最終的な合意には至っていない部分があったが、市民、市議会、市長等が尊重義務を負うということで、よろしいか議論いただきたい。
- ・ **課題 6** のその他の手続きとしては、「速やかに市民投票を実施する」ということだが、「速やか」という意味について、周知期間をどのくらい取るかという具体的な点については、個別条例に委ねるというような形としているが、この点についての考え方の整理が必要である。

意見交換

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 以上の点については、次回、それぞれの論点を検討していきたい。市民会議及び代表者会として、自治基本条例の一つの象徴というか、代表者会の想いがつまった大切な

テーマでもあるので、慎重にご議論をいただきたい。その上で、代表者会の意見を固め、更には市民会議の皆さんの意見を聞いた上で、議会、あるいは市長等に伝えていければと思っている。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 第2項と第8項のところで、年齢要件が満18歳というのがポイントとなっているが、ここで別に条例に定める資格を有するものとしたのは、公職選挙法で3ヶ月以上の居住要件を求めている点と、外国人の部分については、この条例制定時に最終的な結論を出すのではなく、この規定の中で別途議論を行う方がよいのではないかと考えてのことである。
- ・ 特に外国人については議論が分かれるところであり、この規定に関する反対で条例全体が廃案になる自治体もあるなど、非常に難しい部分である。
- ・ まずは、この自治基本条例そのものの制定が大切であるとする、外国人の件については別の機会に委ねた方がよいと考えるがいかがか。

(代表者会一同)

- ・ そのような主旨に賛同する。

(事務局：青山主任)

- ・ **資料4**は世界の選挙権の状況について、**資料5**は署名数について実際にどのくらいの人数が必要となるのか、**資料6**は他市の条文の書き方について、**資料7**については、条文を理解する上での参考ということでのイメージ図である。参考にして欲しい。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ なお、市民からの一定数の連署がある場合、市長は自動的に市民投票を実施しなければならないという規定を設けているが、これは、あくまでも予算があることが条件となる。
- ・ 予算を予め盛っていないと、市民からの請求を受けて議会に市民投票のための予算を提案してそれが否決されてしまうと、その時点で市民投票ができなくなる可能性が残る。
- ・ そうしない為には、毎年度の予算に、いつ市民投票の請求があってもいいように6千万円程度の予算を計上しておくという方法がある。しかし、実施されるかどうかかわからないもののためだったら、もっと別のところにお金を使うべきではないかという考え方もあり、やはりどうしても当初予算に計上するのは難しい。予備費を充用する方法もあるが、そのために予備費を6千万円も計上するのも同じ議論となる。

(2班：田村委員)

- ・ 重要事項を決めることになれば、6千万円は、安いという考え方もあるとは思う。

(3班：小田委員)

- ・ 議会条例を作って、そういうことを規定した方がよいのではないか。

(2班：田村委員)

- ・ 重要事項は、いつ起こるかわからないので、当初予算に計上しておくべきだと考える。
- ・ ただし、実施までには、6ヵ月～8ヵ月くらい普通はかかると思う。例えば、12月から6ヵ月ということであれば、翌年の6月ということだから、次年度予算に計上できるのではないか。ケースバイケースでいろいろなことが考えられると思う。

(3班：小田委員)

- ・ 田村委員がいうとおり、当初予算として提案しても、修正議決される場合もあると思う。

(1班：増田委員)

- ・ そういうこともあり得る。

(2 班：田村委員)

- ・ 予算を修正されるということは、首長の不信任決議と同じである。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 重い問題である。
- ・ できないという話になれば、市長は責任を取らなければならないだろう。
- ・ しかし、当初から、6 千万盛っておくというのは、今のこの時代、なかなか難しく、もったいないという話になると思う。

(5 班：種岡委員)

- ・ 有権者の総数の〇分の一があつたら、議会を拘束するような規定にすることはできないのか。
- ・ 例えば「〇分の一以上になったときには、議会は補正予算を承認するもとする」などと規定できないか。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ 本来、議会の議決というのは、代表者である議員が自分の考えに基づいて行うものであり、そこを拘束することはできない。

(事務局：笹川法務室長)

- ・ だから、たたき台の第 10 項も「結果を尊重しなければならない」となるのである。

(3 班：小田委員)

- ・ 要するに、先ほどの話で、一定数の署名を集めれば、今度は議会解散の請求が通るわけであり、市議会も簡単には、否決はできないと思う。

(代表者会全員)

- ・ そのとおりである。

(事務局：池田自治推進室長)

- ・ 今回の資料については、次回までに、大変恐縮ではあるが、また、よく見ていただき、速やかに会議が運営できるように、ご意見をまとめてきていただきたい。
- ・ 代表者会での検討も山場を迎えているが、今後、前文や改正手続きも、改めて確認すべき点として残っているので、次回とりあえず、資料をお送りし、時間があれば議論、できれば説明をさせていただきたい。
- ・ 場合によっては、全体の整理をするまでに、代表者会を追加開催させていただく可能性もあるのでご理解をいただきたい。

・ 次回開催予定

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

会場：上越市役所 第 1 庁舎 3 階 302 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

9 その他

別添の会議資料もあわせてご覧ください。