

平成19年8月21日
第18回代表者会
資料2（抜粋版）

自治基本条例に係る個別項目の検討（抜粋版）

整理番号	項目名
1-1	前文

前文の起草に当たっての基本姿勢について

- ・ 今回の前文は、前文の部分だけで条例全体の内容を表現しているわけではない。
- ・ 今回の前文では、何のためにこの条例を策定したのかという基本的な部分のみを書いている。
- ・ この前文の特徴は、総合計画で強く主張している「自主自立のまちづくり」や、「住民参加」を謳おうという考え方にたっている。
- ・ 今回の検討では、初めはいわゆる「まちづくり条例」的な発想でスタートしたところであり、市民会議全体としては、このような認識であると思う。これから「まちを発展させていくのだ」というような宣言に近い性格があると思う。
- ・ 前文を規定する中で大切にしたいことは、主役は市民であること、そして、市民が自分たちの決意を宣言しているという前向きな感じを出したいということである。そして、この宣言を行う時点については、合併後の新しいまちづくりに取り組もうとしている現在の市民の気持ちを素直に述べたものとする。

意見を踏まえ修正

■たたき台の修正案【第18回代表者会提示】

上越地域は、日本海の恵み、頸城の山々、そして実り豊かな大地の水と緑に恵まれた四季折々の美しい自然に抱かれ、こまやかな人の心と文化をはぐくみながら、多様な歴史を刻み、栄えてきました。

しかし、近年の少子高齢化の急速な進展と地方分権時代の到来は、私たちに最も身近な自治体と、そこでの自治の在り方を今一度考える契機となりました。

私たちは、このような新たな時代の幕開けを地域が新た飛躍する機会ととらえて、「豊かさ、安らぎ、快適な生活を市民が支えあう自主自立のまちづくり」という基本理念の下、平成17年1月1日、新しい上越市を出発させました。

新しい上越市のまちづくりにおいて、私たちは、この地域の人々が築き上げてきた歴史や文化、海・山・大地の恵まれた自然などの多様な地域資源を大切に、人と人、地域と地域が互いに支え合いながら、自らの手でまちをつくり上げ、次の世代に引き継いでいかなければなりません。

そして、そのためには、私たち一人ひとりが、人と郷土を愛する心をより一層はぐくんでいくとともに、まちづくりの主体として、身近なところから市政運営に参画し、協働によるまちづくりを進めていくことが何より必要となります。

私たちは、今ここに、自治の主体としての権利と責務を改めて認識し、自主自立のまちづくりに取り組むことを決意して、自治の最高規範となるこの条例を制定します。

■解説

本項目は、市民に対してこの条例を制定した背景と主旨を伝えると共に、上越市らしさを表現することを目的として規定したものである。

この前文では、この条例の制定に参画した多くの市民の思いを、「まちの成り立ちや特性」「これまでの取組」「条例制定の背景となる経済社会情勢」「まちづくりの基本理念」「自治の主体」「市民の権利と責務」「条例制定の宣言」といった項目に分けて記しており、自治の主役は市民であり、市民自らが自治に取り組んでいこうとする決意についてのメッセージとしての役割を有している。

整理番号	項目名
2-1	総則/目的

■項目の趣旨

○条例の主な内容と骨組みを示し、制定の目的を明らかにするもの。

■市民会議の考え方

○市民フォーラムでの素案（案）

資料8、資料9参照

○市民会議の思い

資料10、資料11参照

文章化

■条例に盛り込むべき内容（たたき台）

【市議会自治基本問題調査特別委員会との意見交換で提示した案】

○ この条例は、本市における住民自治の基本的な理念と住民自治に関する基本的な事項を明らかにし、もって、市民が主体となる自主自立のまちづくりを推進することを目的とする。

■今後の検討課題・論点等

○第16回代表者会の議論の結果を踏まえた上で、目的の整理はこれでよいか。

・目的の規定内容として何を盛り込むか。

ケース1：条例全体の規定内容を形式的・包括的に表現する。

ケース2：条例の中で特徴的な点を明示し、目的の規定をみれば、本市としての条例制定の主旨やその特徴を知ることができるような表現とする。

・条例制定の最終目的は、「市民が主体となる自主自立のまちづくりを推進すること」でよいか。

・（前文と関連して）「住民自治」という捉え方でよいか。

参考：第16回代表者会で確認した制定目的

○ 自治の基本理念・基本原則、市民権、市民参画・協働、各主体の権限・責務、市政運営等の「自治」についての基本的な内容を網羅し、体系的・包括的に規定すること。

○ 新たな自治の仕組づくりを進めていくために、上記について分かりやすく規定し、市民の共通理解を深めること。

■第 17 回代表者会の意見

目的の規定内容について

- ・ 目的における規定内容については、条例全体の規定内容を形式的・包括的に表現するという考え方と、条例の中で特徴的な点を明示し、本市としての条例制定の主旨やその特徴を明確に示すという考え方の二つの考え方がある。

条例制定の最終目的について

- ・ 条例を作る場合は、その最終目的が重要である。
- ・ 他市の事例では、「市民自治の確立を目的とする」とか、「自治の推進及び確立を目指すことを目的とする」「地方自治の本旨の実現を図ることを目的とする」のように、何かを実現することを目的としているようだ。
- ・ また、名張市では、「地方自治の本旨に基づく自治を実現し、自立した地域社会を創造すること」を目的としている。
- ・ 自治が確立された状態を最終形として、自治という手法の実現をめざすのか、それとも自治により形成された理想的なまちの実現を目指すのか、といえ、後者が最終的な目的であると考え。
- ・ この条例の検討を始めたときの主旨からすると、まちを上げることが目的となるので、「自治を推進」して、「まちを実現」という両方が必要である。
- ・ 自治という仕組みを通じてまちづくりを推進し、自主自立のまちを実現していくという形で整理してする。

意見を踏まえ修正

■たたき台【第 18 回代表者会提示】

- この条例は、本市における自治の基本的な理念と仕組みを定めることにより、市民による自治の一層の推進と確立を図り、もって自主自立のまちを実現することを目的とする。

■解説

本項目では、この条例を制定する目的について、条例が規定している内容の全体像（自治の基本的な理念と仕組み）と、条例制定により期待される効果（市民による自治の一層の推進と確立）、さらには、最終的な政策目的（自主自立のまちの実現）の三つの要素から成り立っていることを簡潔に表現している。

整理番号	項目名
2-2	総則/定義

■再修正案【第18回代表者会提示】

- この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。
- (1) 市 地方自治体としての上越市をいう。
 - (2) 市民 次に掲げるものをいう。
 - 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
 - (3) 市長等 市長及び教育委員会その他の市の執行機関をいう。
 - (4) 市民参画 市民が自発的かつ主体的に市の政策の立案、実施、評価及び見直しの各段階における意思形成にかかわることをいう。
 - (5) 協働 市民、市議会及び市長等が相互の果たすべき責務を認識し、それぞれの立場及び特性を対等なものとして尊重する考えの下、市政運営の社会的な目的を果たすため、協力して共に働くことをいう。

※ 上記のほか、条文案の協議に応じて必要と考えられるものは、随時検討する。

■解説

- (1) 市
執行機関や市議会からなる自治体を主体として規定する項目が生じたことから、「市」という概念を定義することとした。
- (2) 市民
市内に住む者（住民）はもちろんのこと、他市町村から市内に通勤又は通学している者も、自治を担う責務と権利を有するという観点から、「市民」として定義することとした。
また、自然人のみならず法人その他の団体も自治を担う責務と権利を有するという観点から、法人その他の団体も「市民」と定義することとした。
- (3) 市長等
市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会から成る市の執行機関を総称して定義することとした。
- (4) 市民参画
市長等が行う団体自治に市民が参加することについては、積極的に加わるという意味の「参加」と、さらに一歩進めて、意思形成にかかわるという意味の「参画」の2つの段階があると考え、「参加」は文字通りの意味で市民の認知度も高いことから、この条例では「参画」という言葉のみを定義することとした。
- (5) 協働
近年「協働」という言葉は頻繁に使われているが、行政から地域や団体への下請など、行政側の都合の良い言葉として誤った認識を持たれている言葉でもある。

この条例でその在り方を明確にするために、誤った認識を払拭する必要があることから、あらためて本来的に求められているものを言葉の意味として定義することとした。

※参考

○他市の自治基本条例における「市」の定義

- ・三鷹市自治基本条例第2条
「(4) 市 基礎自治体としての三鷹市をいう。」
- ・大和市自治基本条例第3条
「(3) 市 住民、市議会及び執行機関によって構成され、市民に対して地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を担う自治体をいう。」
- ・豊島区自治の推進に関する基本条例
「(5) 区 区議会及び区長等をいう。」
- ・飯田市自治基本条例第3条
「(4) 市 市議会及び市の執行機関で構成する地方公共団体をいいます。」
- ・稚内市自治基本条例第3条第3項
「この条例で使う「市」とは、市長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、公平委員会、農業委員会、固定資産評価審査委員会をいいます。」

○地方自治法第10条

- ・「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。」



『市町村の区域内に住所を有する限り、何らかの行政上の行為等を要することなく、本人の意思にかかわらず法律上当然に住民となる。市町村の区域内に住所を有する者には、自然人のみならず、法人もまた含まれ、国籍の如何も問わない。ただし、住民としての権利義務については、法人及び外国人については、その性質上制限されている。』（「要説 地方自治法 第四次改訂版」P112、松本英昭、ぎょうせい）

整理番号	項目名
2-3	総則/基本理念

■再修正案【第12回代表者会提示】

- 市における自治の基本理念は、次のとおりとする。
- (1) 市民主権 市民が自治の主体として自ら自治体を統治することは、地方自治の根幹であり、主権者である市民の直接又は間接の信託により置かれた市長等と市議会が公正で開かれた市民主体の市政運営を行うこと。
 - (2) 人権の尊重 出身、心身の状況、性別、年齢、国籍等にかかわらず、市民一人ひとりの人権が尊重されること。
 - (3) 非核平和への寄与 世界の人々との友好のきずなを強めながら、人類共通の願いである非核平和の実現に向けたまちづくりを行うこと。
 - (4) 地球環境の保全 健全で恵み豊かな環境を将来の世代に継承するため、地球全体の環境に配慮したまちづくりを行うこと。
 - (5) 地域特性の尊重 地域の歴史及び文化的な特性を尊重したまちづくりを行うこと。
 - (6) 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。

■ 第12回代表者会の意見

「(1) 市民主権」について

- ・ 「市民主権」は、「市民が自治の主体であること」、「市民自ら統治することが地方自治の根幹であること」、「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」、「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」の四つを柱と考える。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、四つを並列で表現したい。
- ・ 「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べきである。
- ・ 「直接又は間接の」という表現や「てにをは」を含め、もう少しわかりやすくすべきである。

「(2) 人権の尊重」

- ・ 「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うべきである。
- ・ 障害者の親御さんからは、『「障害」という言葉を避けないで、逆に「障害」と書いた方が、自分たちが主張しやすいので書いてほしい』という意見もある。
- ・ 「障害」の「害」を平仮名にするという考え方もあるが、問題を直視するという意味で、漢字の「害」でもよいのではないかと、という考え方もある。
- ・ 障害者の人達と話をした際、「障害」という表現で違和感はなく、逆に変えるほうが差別だと聞いたこともある。ゆえに団体名も「障害」という字を使わっているとのことであった。
- ・ 当事者の人達が「これでよい」と思うことを、変えるほうが差別であると考えます。
- ・ ハンディキャップを抱えている人達の中には、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いう人達もいる。
- ・ 障害者の皆さんからすれば、そもそも「人権の尊重」の中に「障害」の規定は必要ないと思う人もいれば、規定することで自分たちの権利が守られる感じる人もいると思う。
- ・ 「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。

- ・ 心身耗弱など外見では分からない障害を持つ人おり、こうした人達も差別を受けないということで「心身の状況」としたが、言葉が適切かどうかについては疑問である。
- ・ 「心身の状況」とは非常に良い表現だと思う。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という、表現としてのレベルは高いと思う。
- ・ どこまでを「障害」と捉え、それを表現するのにどのような言葉を選ぶかということである。
- ・ 基本的な理念は、「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」ということであり、これを基本として継続して検討したい。

意見を踏まえ再修正

■再修正案【第18回代表者会提示】

- 市における自治の基本理念は、次のとおりとする。
- (1) 市民主権 市民が自治の主体として自ら自治体を統治することは、地方自治の根幹であり、主権者である市民の信託により置かれた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。
 - (2) 人権の尊重 出身、障害の有無、性別、年齢、国籍等にかかわらず、市民一人ひとりの人権が尊重されること。
 - (3) 非核平和への寄与 世界の人々との友好のきずなを強めながら、人類共通の願いである非核平和の実現に向けたまちづくりを行うこと。
 - (4) 地球環境の保全 健全で恵み豊かな環境を将来の世代に継承するため、地球全体の環境に配慮したまちづくりを行うこと。
 - (5) 地域特性の尊重 地域の歴史及び文化的な特性を尊重したまちづくりを行うこと。
 - (6) 地方分権の推進及び自主自立の市政運営 基礎自治体としての権限の拡充に取り組むと共に、自主的かつ自立的に市政運営を行うこと。

■解説

上越市のこれまでの取組を踏まえ、今後の目指すべき普遍的な方向と、主権者である市民の意思に基づく市政運営（住民自治・団体自治）を行うことを、市民、市議会、市長等のすべてにおける自治の基本理念として位置付けることとした。

(1) 市民主権

まず、自治の主体を確認するという観点から、市民主権を自治の基本理念の第一として掲げることとした。

(2) 人権の尊重

日本国憲法の三大原則（国民主権、平和主義（戦争の放棄）、基本的人権の尊重）及び「人権を尊び部落差別などあらゆる差別をなくし明るい上越市を築く条例」や「上越市男女共同参画基本条例」などに代表される上越市におけるこれまでの人権尊重の取組を踏まえ、「老若男女を問わず全ての市民が互いの人権を尊重する」ことを自治の基本理念として掲げることとした。

条文中の例示は、「出身、心身の状況、性別、年齢、国籍等」としているが、これは当市におけるこれまでの主な取組を踏まえたものであり、「等」という表現には、信条、社会的身分、

金銭的豊かさの違いなども当然に含まれるものであり、いかなる理由によっても差別を受けず、人権が尊重されるべきことを意味するものである。

(3) 非核平和への寄与

日本国憲法の三大原則及び「非核平和友好都市宣言」に代表される上越市におけるこれまでの非核平和への取組を踏まえ、その精神を自治の基本理念として掲げることとした。

(4) 地球環境の保全

「上越市環境基本条例」や「地球環境都市宣言」、「上越市民ごみ憲章」、「上越市民みどりの憲章」などに代表される上越市におけるこれまでの地球環境保全の取組を踏まえ、その精神を自治の基本理念として掲げることとした。

(5) 地域特性の尊重

合併して市域が広大になったが、各地域のこれまでの歴史や文化を否定し合うのではなく、各地域が各々のアイデンティティを存続し、お互いがそれを尊重し合うことが大切と考え、この精神を自治の基本理念として掲げることとした。

(6) 地方分権の推進及び自主自立の市政運営

地方分権を推進するために、上越市という団体（地方政府）が、国及び新潟県とそれぞれの適切な役割分担の下に、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を自治の基本理念として掲げることとした。

※参考

○日本国憲法

・前文

「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。」

・第14条第1項

「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」

整理番号	項目名
2-4	総則/基本原則

■項目の趣旨

○基本理念の実現に向け、市民、市議会、市長等の各主体が、自治・まちづくりを推進していく上での共通の行動原則を明らかにするもの。

■条例に盛り込むべき内容（たたき台）【第11回代表者会提示】

- 市における自治は、前条に規定する自治の基本理念（以下「基本理念」という。）の実現に向け、次に掲げる事項を原則として推進するものとする。
- (1) 情報共有の原則 市民と市議会及び市長等が相互に市政運営に関する情報を共有すること。
 - (2) 市民参画の原則 市民参画の機会が保障されていること。
 - (3) 協働の原則 公共的課題は、協働を基本として課題の解決に当たること。
 - (4) 多様性尊重の原則 市民の出身、障害の有無、性別、国籍、年齢等それぞれの置かれた立場を尊重するとともに、地域の歴史、文化及び価値観を尊重し、それぞれの個性及び能力が十分に発揮できるようにすること。

■今後の検討課題・論点等

- 掲げる項目はこれでよいか。
- ・上記の項目の設定や定義の内容はこれでよいか。
 - ・基本理念とどのように整理していくか（「多様性尊重の原則」は、基本理念の方で整理することとするか）。

■第11回代表者会の意見

- 「(4)多様性尊重の原則」について
- ・基本理念中の「(2)人権の尊重」の議論を踏まえて、表現、並び順等の変更が必要である。
 - ・「多様性尊重の原則」の規定を設けることで、「人権」だけでは伝わりづらいイメージが明らかになり、また、「多文化共生」の考え方を提示できる。

意見を踏まえ修正

■たたき台の修正案【第12回代表者会提示】

- 市における自治は、前条に規定する自治の基本理念（以下「基本理念」という。）の実現に向け、次に掲げる事項を原則として推進するものとする。
 - (1) 情報共有の原則 市民と市議会及び市長等が相互に市政運営に関する情報を共有すること。
 - (2) 市民参画の原則 市民参画の機会が保障されていること。
 - (3) 協働の原則 公共的課題は、協働を基本として課題の解決に当たること。
 - (4) 多様性尊重の原則 市民の出身、心身の状況、性別、年齢、国籍等それぞれの置かれた状況を尊重し、市民一人ひとりの個性及び能力が十分に発揮できるようにするとともに、地域の歴史、文化及び価値観を尊重すること。

■第12回代表者会の意見

- ・ たたき台の修正案のとおりでよい。

意見を踏まえ修正

■たたき台の修正案【第18回代表者会提示】

- 市における自治は、前条に規定する自治の基本理念（以下「基本理念」という。）の実現に向け、次に掲げる事項を原則として推進するものとする。
 - (1) 情報共有の原則 市民と市議会及び市長等が相互に市政運営に関する情報を共有すること。
 - (2) 市民参画の原則 市民参画の機会が保障されていること。
 - (3) 協働の原則 公共的課題は、協働を基本として課題の解決に当たること。
 - (4) 多様性尊重の原則 市民の出身、障害の有無、性別、年齢、国籍等それぞれの置かれた状況を尊重し、市民一人ひとりの個性及び能力が十分に発揮できるようにするとともに、地域の歴史、文化及び価値観を尊重すること。

整理番号	項目名
5-2	市長等/市長の責務

■たたき台の修正案【第18回代表者会提示】

- 市長は、市民の信託を受けた市民の代表として、自らの発言、決定及び行動に責任を持って市政運営に当たり、前条に規定する権限を公正かつ誠実に執行しなければならない。
- 市長は、毎年度、市政運営の方針を定め、これを市民及び市議会に説明するとともに、その達成状況を報告しなければならない。
- 市長は、基本理念及び基本原則に即して、市民の権利を保障するとともに、市民参画に関する制度を市民に分かりやすい制度とし、市民が権利の行使を容易にできるようにするよう努めなければならない。

■解説

市長は、執行機関の一つであるが、市民から直接選挙によって選ばれた「市」の代表という地位にあり、「その他の市の執行機関」に比較してその責任が重いことを改めて明らかにしたものである。

一点目は、市長が市民の信託に応え、責任を持って市政運営を行い、法令に定められた権限を公正かつ誠実に執行する責務を規定したものである。

二点目は、市民の信託に対する市長の説明責任及び市議会への市長の説明責任を明らかにしたものである。市政運営の方針や状況はもとより、その検証の結果についても市民に説明する責務を市長に課している。

三点目は、市長が第〇条に規定する市民の権利を保障するとともに、その権利に基づいた市民参画を推進するために、市民が分かりやすく、利用しやすい制度とする責務を市長に課している。

■今後の検討課題・論点等

- 市長の責務については、市政運営のところで細かな規定を設けるという考え方もあるがどうか。
 - ・例えば、本項目では、「市長は、市政運営に関し、市民への説明責任を果たし、市民との信頼関係を確保しなければならない」という包括的な表現にとどめ、たたき台の内容は市政運営の各項目で記述するというパターンはどうか。
 - ・具体的には、二点目を「市政運営／自治体経営」で規定し、三点目を「協働・参画／市民参画」で規定するというパターンも考えられるが、どうか。

整理番号	項目名
5-4	市長等/市長以外の執行機関の責務

■たたき台の修正案【第18回代表者会提示】

- 市長以外の執行機関は、前条に定める権限に属する事務を公正かつ誠実に遂行しなければならない。
- 市長以外の執行機関は、その権限に基づく事務に係る事項について、市民及び市議会への説明責任を果たさなければならない。

■解説

「市長以外の執行機関」は、地方自治法その他の法令に規定される権限に属する事務の範囲において、市長と同様の権限を発揮することができるため、その重大な役割に対する責務を明らかにするものである。

一点目は、恣意的な権限の行使を防ぐことを目的として「権限の分散化」を図るため、市長以外の執行機関に対して、地方自治法その他の法令に規定による権限が与えられているが、この「権限の分散化」の本来的な目的を達成し、市民に対して公正かつ誠実に権限を行使しなければならないことを責務として課している。

二点目は、市長以外の執行機関が、その権限に基づく事務に関しては、市長と同レベルの説明責任を負うものと考えられるため、これを市民や市議会に対して果たさなければならないことを責務として課している。

※参考

○執行機関に関する他市の条文

- ・川崎市自治基本条例 第14条第2項（抜粋）

「市長等は、自らの判断と責任においてその所掌する事務を誠実に執行するとともに、相互の連絡を図り、一体として、行政機能を発揮します。」

- ・岸和田市自治基本条例 第12条（抜粋）

「市長を除く執行機関は、その職務に応じて、市長と同様の責務を負い、市長及び他の執行機関と協力して市政の運営に当らなければならない。」

整理番号	項目名
5-5	市長等/職員の責務

■たたき台の修正案【第18回代表者会提示】

- 市の職員は、全体の奉仕者として、法令を遵守し、公正かつ誠実に、職務を執行しなければならない。
- 市の職員は、職務の遂行に必要な能力の開発及び自己啓発に努めなければならない。

■解説

市長等の補助機関として行政運営に携わる職員について、職務を遂行する上での責務を規定するものである。

一点目は、地方自治法に定められている公務員としての当然の責務をあらためて規定するものである。

二点目は、地方分権時代を迎え、協働のまちづくりを進めていくうえで市の職員には新たな能力や資質が求められることから、市の職員が職務の遂行に必要な能力の開発及び自己啓発に努めなければならないことを規定するものである。

三点目は、市の職員は市長等の補助機関の一員として、市長等と同様に市民及び市議会への説明責任を負うことを規定するものである。

※「市政運営」の項目の中で、市政の運営に携わる人達が、信託に応える形で、「公共の福祉のため」という精神を持って従事することを規定する。「基本理念」の項目は、市政の運営に携わる人達だけでなく、市民全体に係る理念を規定するものであることから、「公共の福祉」については、「基本理念」ではなく「市政運営」の中で規定する。(項目は検討中)

※参考

○地方公務員法（抜粋）

・第 30 条 すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当っては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。

※地方公務員法では、サービスの具体的内容として、3つの義務、3つの禁止、4つの制限が定められている。

3つの義務（宣誓の義務、法令及び上司の命令に従う義務、職務に専念する義務）

3つの禁止（信用失墜行為の禁止、争議行為の禁止、秘密漏洩の禁止）

4つの制限（政治的行為の制限、兼業の制限、営利企業への就職の制限、他の事業又は事務の関与の制限）

○上越市職員倫理規程（概要）

*「前文」で規程制定に至る背景、必要性などを概論

・地方分権の推進は時代の要諦であり、地方自治体と職員は、経営理念と哲学の下、従来の思考・行動様式を刷新し、行政運営の在り方を自らの判断と責任により確立する責務を有する

↓

・住民の期待と信頼にこたえるため、職員に求められるもの

① 現場行政・責任行政を担う者としての自覚と誇り

② 自ら考え、行動する資質・能力

③ 公務の重みをよく理解し、緊張感のある公平・公正で適切な事務処理

↓

・厳格で崇高な倫理観を保持するために職員が普遍的かつ継続的に取り組むべき事項を明らかにし、全体の奉仕者としての公務員像確立のよりどころとする

*本文中、職員が遵守すべき基本的原則等を規定

① 全体の奉仕者としての自覚 … 自らを厳しく律し、不断に公務員倫理の高揚を図る

② 法令等の遵守 … 地方公務員法など関係法令等に従い誠実かつ公正に職務を執行

③ 適正な事務処理 … 効率的な予算執行、旅費、食糧費の厳正な執行、前例・慣習にとらわれない適性かつ公正な事務処理（上司は注意を払い、指導・助言）

④ 職務や地位の私的利用の禁止 … 日常行動について公私の別を明らかに

整理番号	項目名
6-1	市政運営/基本原則

■項目の趣旨

○基本理念・基本原則に基づき、分権時代に対応した自主自立の市政運営を確立するために、市長等が自らの方針として常に認識すべき基本的事項を明らかにするもの。

■条例に盛り込むべき内容（たたき台）【第18回代表者会提示】

- 市長等は、公平かつ公正で透明性の高い市政運営を推進し、公共の福祉の増進に努めなければならない。
- 市長等は、持続的に発展することが可能な地域社会の実現に向け、市内の資源を最大限に活用し、戦略的な施策展開を図るとともに、その実施に当たっては、執行機関相互の連携を図り、最少の経費で最大の効果を上げるよう努めなければならない。

■解説

市政運営に当たって、市長等が最大限に尊重しなければならない基本原則について明らかにする。

一つ目は、市長等が、市政運営を行うに当たり、定められたルールの下、市民に公平に行政サービスを提供するよう努めなければならないことを規定したもの。

「公共の福祉」とは、「社会一般の利益」を表す言葉であり、市長等は「特定個人」のためではなく、「市民全体」の利益のために市政運営を行わなければならない。

二つ目は、市長等は、持続的に発展できる地域社会の実現を目指すため、市内の資源を最大限に活用し、戦略的に施策展開を図るものとし、実施に当たっては「縦割り行政」の弊害をなくし、効率的な財政運営で大きな効果を得るように努めることを規定する。

上越市では、人材、企業、製品、農水産物、土地、観光地、自然など市内のあるあらゆる「資源」を最大限に活用し、「上越らしさ」を失わず、長期的視点に立ち、持続的に発展可能な地域社会の実現を目指す。

また、財政運営にあたっては効率化を進め、最小の経費で最大の効果を目指していく。この場合、執行機関相互の「横の連携」を強化することが必要不可欠である。

整理番号	項目名
6-5	市政運営/パブリックコメント

■項目の趣旨

○市政運営に係る重要な事案の検討に際して、市民参画の促進を図るための制度としてパブリックコメント（意見公募手続）のあり方を明らかにするもの。

■条例に盛り込むべき内容（たたき台）【第13回代表者会提示】

- 市長等は、市の基本的な計画又は市の理念等を定める条例等を議会に提案し、又は決定しようとする場合には、当該計画又は政策の案を公表し、広く市民の意見を聴取する手続をとらなければならない。
- 市長等は、前項の規定により提出された市民の意見を尊重し、意思決定を行うとともに、その意見に対する市長等の考え方を公表しなければならない。

■今後の検討課題・論点等

- 「パブリックコメント」の整理はこれでよいか。
※現行の「上越市パブリックコメント実施要綱」では、意見を提出できる人に、この条例案の「市民」の定義に含まない「計画などに具体的な利害関係を有する個人・法人・団体」が含まれている。
- 「パブリックコメント」の対象範囲について、市議会の審議対象であるものを含めるかどうか。
※国の場合は、間接民主主義の原理から、国会の審議対象であるものはパブリックコメントの対象範囲に含まれていない。

■第13回代表者会の意見

「パブリックコメント制度」の条例化について

- ・この6-5の項目では、現行は要綱で規定されている「パブリックコメント制度」を条例化するかについて議論したほうが良い。条例化する場合は、「別に条例で定める」と規定することになる。
- ・条例化の方法としては、単独の条例を作るというのも一つの方法であるが、国の場合などは、行政手続法の中の一つの制度として規定しており、これを見習い上越市行政手続条例の中に、一項目として規定するという方法もある。
- ・パブリックコメントも行政手続の一つと考えた場合は、「行政手続」の項目があるので、まとめて整理するという考えられる。
- ・条例に規定するとパブリックコメントの対象が固定化され、柔軟性を失うので、現行のまま要綱としておくほうがよいように思われる。
- ・パブリックコメントの対象については、規定の仕方次第であり、それは大きな問題ではないが、要綱で規定するという事は、極論すれば、市長が替わればすぐにでも廃止できる制度であることを意味するため、これについては、いろいろな議論があると思う。

- ・ パブリックコメントを市が恣意的に行えるということも、好ましくない。
- ・ 市の恣意性を排除するために、条例化するという考え方もある。
- ・ パブリックコメントは、間接民主制の限界を補う制度と考えるが、例えば、市長が替わり、市議会で審議すれば十分であるという国と同じ理論を展開されては、市民は対抗できない。
- ・ 「条例」とすることに賛成である。

「パブリックコメント」の対象について

- ・ パブリックコメントの対象に「市議会の審議対象であるものを含めるかどうか。」を議論する必要がある。
- ・ 現行の制度の中には、市議会の審議対象であるものも含まれている。
- ・ 予算案件は全て議会の審議対象となると、ほとんどが議会の審議対象にならないか。
- ・ 現行の制度では、基本的な計画・指針を立てる前に行うことになっており、例えば、総合計画の実施計画などは、議会の審議対象とならないが、パブリックコメントの対象となる。
- ・ 予算についての議会の権限を侵すことはできないが、施設の利用方法などについて、市民の意向に沿うものかどうかをパブリックコメントにかけることはできる。
- ・ 市議会の審議対象となっているものをパブリックコメントの対象として制約するのであれば、その方法については、よほど慎重に検討しなければならない。
- ・ ほとんどが市議会の審議対象であり、パブリックコメントの対象から除外されては問題だ。
- ・ 国は、国会の議決事項は、国民の代表が審議するのだから、国会に提案すること自体がパブリックコメントであるという考え方である。
- ・ 説明は理解できるが、国政と市政とは別のものであると考える。市政は市民の生活に密接に関わるものであり、やはりパブリックコメント制度は有意義だと感じる。
- ・ たたき台の二つ目の○に「市民の意見を尊重し」とあるが、「尊重」という言葉が市にとって制約となり、本来とるべきでない意見も取り入れなければならなくなることを懸念する。
- ・ パブリックコメントでは、当然、意見が割れることもあり、「従う」という表現はできないが、最終的には、提案先の各執行機関が自己の責任で決定するので、「尊重」と表現している。
- ・ あらゆる事案についてパブリックコメントが必要ということになると、手続が増え、時間がかかることになるため、対象はある程度絞らなければならない。
- ・ 現行では、施設の建設については、建設の可否は対象とするが、具体的な運営については、条例に規定されるため、対象としていない。そのような線引きをしなければ、対象となる事案が多過ぎて、市民も対応しきれなくなってしまうのではないか。
- ・ 条例にして、パブリックコメントの対象をある程度絞り込むように規定すればよいと考える。

■たたき台の修正案【第18回代表者会提示】

- 市長等は、市の基本的な計画又は市の理念等を定める条例等を議会に提案し、又は決定しようとする場合には、当該計画又は政策の案を公表し、広く市民の意見を聴取する手続をとらなければならない。
- 市長等は、前項の規定により提出された市民の意見を尊重し、意思決定を行うとともに、その意見に対する市長等の考え方を公表しなければならない。
- 前2項の手続等については、別に条例で定める。

■解説

一点目は、市政運営に係る重要な事案の検討に際して、市民参画の促進を図るための制度としてパブリックコメント（意見公募手続）を実施しなければならないことを規定するものである。

二点目は、前項で規定したパブリックコメントにより提出された意見について、市長等に意見の尊重義務及び意見に対する考え方の公表を義務付けるものである。

三点目は、一点目及び二点目で規定する手続等について、別に条例で定めることを規定するものである。現時点では条例ではなく要綱で規定しているが、この自治基本条例で「別に条例で定める」と規定することにより、別途条例を制定することになる。

なお、パブリックコメントの対象事案等についても、別途制定する条例の中で規定する。

※参考

○上越市パブリックコメント実施要綱

（対象となる条例及び計画等）

- ・市の基本的な計画・指針
- ・市の憲章・宣言
- ・市の理念などを定める条例
- ・市民に義務を課す、または権利を制限する条例（金銭の徴収に関するものを除く）
- ・公共施設（特定の地域の利用に限られるものを除く）の建設計画 など

（意見を提出できる人）

- ・市内に住所がある個人
- ・市内に事務所や事業所を持つ個人・法人・団体
- ・市内にある事務所や事業所に勤める個人
- ・市内にある学校に通う個人
- ・計画などに具体的な利害関係を有する個人・法人・団体

整理番号	項目名
6-6	市政運営/苦情処理等(オンブズパーソン含)

■項目の趣旨

○説明責任の対になるものとして、市民からの苦情等の申立てに対する応答責任とともに、オンブズパーソンの設置について明らかにするもの。

■条例に盛り込むべき内容（たたき台）【第13回代表者会提示】

- 行政は、市政運営に関する苦情等があったときは、速やかにその内容及び原因を調査分析し、再発防止等のための適切な措置を講じなければならない。
- 市長は、市民主権の理念に基づき、公正な立場で、市政運営に関する苦情を簡易かつ迅速に処理し、及び市政運営を監視することにより、市民の権利利益の擁護を図り、もって開かれた市政運営の一層の進展及び市政運営に対する信頼の確保に資するため、別に条例で定めるところによりオンブズパーソンを設置する。

■今後の検討課題・論点等

- 「苦情処理等」の整理はこれでよいか。
※現行のオンブズパーソン制度は、「何人も」利用できる制度であるため、この条例案の「市民」の定義に含まない人も含まれる。

■第13回代表者会の意見

- ・ この項目の名称が「苦情処理等（オンブズパーソン含）」であることについて、「苦情」という言葉が後ろ向きな表現であり、「要望等」を処理するという観点で規定としてはどうか。
- ・ 苦情と要望とでは表現が異なるので、「要望等があった場合は、適切に対応しなければならない」というような表現に変えればよいと考える。
- ・ 「要望」としてしまった場合、「どぶ板」的なものも要望であり、問題が生じないか。
- ・ 「適切な措置を講じる」等とすると、要望には全て応えなければならなくなるが、断ることもまた行政の仕事である。
- ・ 「公共の福祉の観点から」等と表現を入れ、一つのストッパーとすることも考えられる。
- ・ オンブズパーソンの項目であり、不都合なことに対する意見に限定した方がよい。
- ・ 要望については、「どぶ板」的なものから市政の政策提言までであるが、政策提言をどこで受けるのか明確なものはないが、苦情についてはここではっきりいうので、よいと思われる。
- ・ 政策提言を「こういうイメージの所で受ける」というものができれば、両方向の受け口ができてよいのではないか。
- ・ オンブズパーソンで、「どぶ板」的な要望まで受けるとなると意味合いが変わってしまう。
- ・ たたき台の一つ目の○の部分的苦情中心の書き方ではなく、要望等に対する書き方に変更し、見出しを例えば「要望と苦情処理」などとすればよい。

- ・ 「要望」と「苦情」は本質的に異なり、「要望」に「苦情」は含まれない。
- ・ 「政策提言」や「要望」といった前向きなものを集めて別に規定することとし、「苦情」と「要望」のルートを別にした方が分かりやすいのではないかな。
- ・ 政策提言については、「市民参画」の権利を保障する部分で対応できるのではないかな。
- ・ どこまで「要望」を吸い上げたらよいか、それをどうシステム的に処理するかは課題である。
- ・ 「苦情処理」を後ろ向きなイメージと捉えた意見だが、見方を変えれば、「苦情処理」は市民の権利保護といった面もあるので、別々に規定し、「要望」については盛り込む項目は別として、「苦情」とは分けた形でカバーすればよい。
- ・ たたき台の二つ目の○に、「苦情を簡易かつ迅速に処理する」とあるが、「苦情を適切かつ迅速に処理する」等にした方がよいのではないかな。
- ・ たたき台の○の一つ目も、苦情等があった場合は、全て「措置を講じる」という風にもとれるが、「措置を講じる」のは改善を要する事項のみであり、そのあたりの表現を工夫した方がよいのではないかな。

意見を踏まえ修正

■たたき台の修正案【第18回代表者会提示】

- 行政は、市政運営に関する苦情等があったときは、速やかにその内容及び原因を調査分析し、改善を要すると判断したものについては、再発防止等のための適切な措置を講じなければならない。
- 市長は、市民主権の理念に基づき、公正な立場で、市政運営に関する苦情を適切かつ迅速に処理し、及び市政運営を監視することにより、市民の権利利益の擁護を図り、もって開かれた市政運営の一層の進展及び市政運営に対する信頼の確保に資するため、別に条例で定めるところによりオンブズパーソンを設置する。

■解説

一点目は、市政運営に関する苦情等が行政に寄せられた場合の行政の対応を規定するものである。速やかに内容及び原因を調査分析すること、そして改善を要すると判断したものについて、再発防止等のための適切な処置を講じる義務を行政に課している。

二点目は、オンブズパーソンの設置について規定するものである。ここでいう「別に条例で定める」とは、「上越市オンブズパーソン条例」を指している。

※参考

○上越市オンブズパーソン条例 抜粋 (苦情の申立て)

第11条 何人も、オンブズパーソンに対し、市政に関する苦情を申し立てることができる。

整理番号	項目名
6-7	市政運営/自治体経営

■項目の趣旨

○市長等が経営的視点に立ち、戦略性を持った市政運営に努めることの必要性を規定するもの。

■条例に盛り込むべき内容（たたき台）【第13回代表者会提示】

○市長等は、持続的に発展することが可能な地域社会の実現に向け、市内の資源を最大限に活用し、戦略的な施策展開を図るとともに、その実施に当たっては最少の経費で最大の効果を上げるよう努めなければならない。

■今後の検討課題・論点等

○「自治体経営」はこのような整理でよいか。
・行政サービスの提供にあたっての、公平・公正の確保等他に規定すべき事項はないか。

■第13回代表者会の意見

・たたき台の整理でよい。

意見を踏まえ修正

■たたき台の修正案【第18回代表者会提示】

○ 「6-1 市政運営/基本原則」に統合

■解説

市長等が経営的視点に立ち、戦略性を持った市政運営に努めることの必要性を規定するものである。

整理番号	項目名
6-10	市政運営/財政運営

■項目の趣旨

○自立した市政運営の基礎となる健全財政の確保と共に、財政運営に係る透明性の向上を図るための基本的な事項について明らかにするもの。

■条例に盛り込むべき内容（たたき台）【第14回代表者会提示】

- 市長は、中長期的な視点から、健全な財政運営を行わなければならない。
- 市長は、財政状況に関する情報を市民に分かりやすく、かつ、市民が十分に理解できるようにして公表しなければならない。

■今後の検討課題・論点等

- 「財政運営」の整理はこれでよいか。他に規定すべき事項はないか。
 - ・総合計画との関連性を規定すべきか。
 - ・市有財産の適正な管理や運用について規定すべきか。
 - ・市の出資団体に関する規定を設けるべきか。
 - ・市自らの権限と責任に基づく自主財源の確保に触れるべきか。
 - ・健全な財政運営について主体は市長という整理の仕方よいか。
 - …市議会はもとより、市民も市の財政運営について一定の関心と責任意識を持ち、チェック機能を果たしていくべきではないか（北海道夕張市の教訓：行政の不誠実+市議会の黙認+市民の無関心=財政再建団体へ転落）

■第14回代表者会の意見

「健全」について

- ・「健全な財政運営」というのは極端に抽象的なので、もう少し具体化すべきでないか。
- ・何をもって「健全」というかについては、色々な指標等があり、借金があるかどうかという単純な話ではない。
- ・市民から見たら何が「健全」なのかという議論になるのではないか。
- ・「健全な財政」ということで、支出を削る話になったときは、「公正・公平」という要素が大事になってくる。声の強い方は削れず、声の弱い方を削るなどというのは、「健全」といっても処置の仕方に市民が納得できないケースである。
- ・毎年度決算をやった時に赤字決算にならない、大幅な黒字にもならないという収支のバランスがとれたイメージが、「行政の健全性」であると考えている。
- ・借金などを含めてバランスがとれているという場合もあるので、なかなか難しい。
- ・「健全」について解説をしなければならないと思うが、どのように表現するかが問題である。
- ・「健全の要素はこういうものであり、一般的な地方自治体でいう健全というイメージはこうである」というような解説の仕方をするしか方法はないと思う。
- ・「健全」というのは明確ではないが、「不健全」についてイメージできるならば、「不健全な団体にならないように、財政運営を行わなければならない」と規定する方法もある。

- ・ 「健全」という言葉は、本当は単年度ではなく、長期的視点に立って考えるべきである。
- ・ 行政の場合、社会資本を整備しなければならない場合もあるため、「次の世代の人達も使うのだから」という理由で、後年度負担とするケースも多い。
- ・ 「過大な後年度負担にならないように」という視点で書くことも考えられないか。
- ・ 返す力がある範囲内ならば、借金をしてもよいのではないか。10年位の間で、貸し借りをゼロにしようというのは、とてもできるものではない。
- ・ 30年位の長い期間の財政計画でやりくりできないのは、健全財政とはいえないと思う。
- ・ 「健全」については、現在の状況からではなく、明日からの自治体経営を考える時に、何ををもって「健全だ」ということを考えるべきではないか。
- ・ 今、借金が多い分、返す時はある程度、特別な手法をとることも考えられるが、この条例で「健全」の条件を入れてしまうと、不都合が生じる場合もあるのではないか。
- ・ 全体の政策の運営でいえば、総合計画も、自治体運営の基本的な考え方についてもだが、民間企業経営の原則に則る必要がある。今までは、そこまで踏み込んでいなかったが、それをどこかで押さえておく必要がある。
- ・ 民間企業経営の原則に則る必要性を規定できるのは、財政運営の部分になるのではないか。
- ・ 「市民会議の思い」にもあるように、要するに税金の使い方なども「健全な財政運営」という文言に含まれている。
- ・ 全体的な財政指標から見た健全性と、税金の使い方から見た健全な使い方は性格が違うので、項目を分けて整理した方がよいのではないか。
- ・ 市民は、公正な税金の使途という点に非常に関心が高く、破綻するかどうかという点には、あまり関心を持っていないのではないか。
- ・ 「健全な財政運営」というのは、市民・議会に分かりやすく公表できるかどうかであり、それがひとつの判断になるのではないか。
- ・ 条文の書き方としては、「健全」という言葉を使わない方法と、「健全」と書いておいて、解説で説明するという2通りの方法がある。

「公平・公正」について

- ・ 「公正・公平」というような市民の利益や福祉等の視点に立った健全な財政の状況を表現するのは、抽象的で難しいが、気になる点である。
- ・ 「経営」と「公正」は、性格が異なるので、両方の視点を書き込んで欲しい。
- ・ 「公正」という視点は、「自治体経営」の項目に入れてはどうか。
- ・ 「公正」を規定する場所はどこでもよいが、文字解釈とならないよう明確に規定して欲しい。
- ・ 「財政運営」か「自治体経営」のいずれかに「公正」という視点を入れることにする。

「その他の表現について」

- ・ たたき台の○の二つ目に、「十分に理解できる」とあるが、表現レベルの問題に陥らないように、「理解できる」とのみ規定すれば足るのではないか。
- ・ 「市民会議の思い」を受けて「十分に理解できる」としたのだが、かえって混乱を招くのであれば、それでよいと思う。
- ・ たたき台の○の二つ目の「公表」は、「提供」とした方がよいのではないか。
- ・ 地方自治法上は、財政状況は「公表」という書き方になっている。
- ・ 「提供」とした方が、自ら進んで情報を発信するという意味合いになり、「公表」よりも一歩進んだ考え方となるのではないか。
- ・ 市民会議では、市が提供する情報は不十分であり、もっと提供するべきだという思いが強かった。
- ・ 財政状況の公表も情報公開の一つであり、単に「公表」とするのならば、屋上屋を重ねるものであり、この条文自体が不要とならないか。
- ・ 一般的な「情報公開」と「財政状況の公表」は性質が異なるという感覚である。
- ・ 「公表」のままでもよい。

■たたき台の修正案【第18回代表者会提示】

- 市長は、中長期的な視点から、健全な財政運営を行わなければならない。
- 市長は、財政状況に関する情報を市民に分かりやすく、かつ、市民が理解できるようにして公表しなければならない。

■解説

少子高齢化社会の到来により、税収の減少と新たな行政需要が生じることにより、市の財政環境がこれまで以上に厳しくなることが予想されるが、市長は、健全に財政運営を行い、結果を市民に分かりやすく公表することで、市民の信託に答えていかなければならないことを明らかにするもの。

一点目は、市長が、市民の信託に答え、行政サービスを提供していくためには、中長期的な視点から、「健全な財政運営」を行わなければならないことを明らかにするもの。

「健全な財政運営」については、様々な指標や見方があり、定義することは困難であるが、少なくとも地方財政再建促進特別措置法という「財政再建団体」に転落するような財政運営は「不健全」であり、また、財政的な問題で、必要性の高い事業や行政サービスを提供できなくなることで、当市の財政力に対して過大な後年度負担を残すということもまた、「不健全」である。

このような状況が生じないよう市長は、総合計画や中期財政計画などに基づく、計画的な財政運営に努めるとともに、行政評価の結果を踏まえて、事業の検証・見直しを行い、効率的で効果的な事業の実施に努めなければならない。

二点目は、市長は、自らの財政運営に関する情報を市民に公表し、説明責任を果たさなければならないことを明確化するもの。

市長が自らの財政運営に関する説明責任を果たすためには、バランスシート等の財務諸表を分かりやすく作成し、公表することで、できるだけ市民の理解を得るように努めることで、財政状況の透明性が高めるとともに、市民の「知る権利」を満たし、市民の信託に答えていくことができると考える。

整理番号	項目名
6-11	市政運営/評価

■項目の趣旨

○効果的で効率的な市政運営を図るため、事業等の評価を行い、その結果を公表すること及び、第三者評価等を導入することについて明らかにする。

■条例に盛り込むべき内容（たたき台）【第14回代表者会提示】

- 市長等は、効果的で効率的な市政運営を図るため、行政評価を行い、その結果を施策の改善及び見直しに速やかに反映させるよう努めるとともに、当該評価の結果並びに改善及び見直し策を分かりやすく市民に公表しなければならない。
- 市長等は、行政評価について、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の手法を取り入れるよう努めなければならない。

■今後の検討課題・論点等

- 「評価」の整理はこれでよいか。他に規定すべき事項はないか。
- 政策形成過程への参画（パブリックコメント、地域協議会等）の対になるものとして、「第三者による評価」をどのようなものとして想定するか。

■第14回代表者会の意見

「たたき台」の表現について

- ・公正な立場で評価するのが大切で、いわゆる、自己評価だけでは不十分で、別の目線からの評価が必要だという思いから「第三者」という言葉が出たのだが、その思いの中には、どちらかというところ「市民」が参加するという方にウェイトがあったと思う。
- ・「第三者評価」を過信することはできないと考える。
- ・たたき台で「第三者」に係る部分を「市民」よりも先に置いているのは、適切ではないと考えるか。
- ・「市民」が先に置かれるべきと考える。
- ・公共の仕事をしているのだから、第三者評価は必要だと思う。専門家でなければ、分からないような分野を、一般の市民が評価するのは無理である。
- ・第三者評価を消すのではなくて、市民参加を優先的に考えたいということである。
- ・「市民」と「第三者」の順番を変えることとする。

「市民参加による評価」について

- ・市民参加による評価を行う場合は、制度の作り方を工夫する必要がある。
- ・民間企業は、費用対効果の視点で評価を行うが、行政は、（イベントなどへの）「参加者数」等の抽象的なもので評価を行わなければならないケースもある。
- ・この項目を「行政評価」とすることで、「政策評価」と「事業評価」を包括し、ある程度幅を持つことになる。

- ・ 「政策評価」といった大きな視点からの評価に市民が参加することは可能と考えるが、細かい個々の事業を対象とした「事務事業評価」に市民が参加することは、相当困難であり、弊害が生じる恐れもある。
- ・ 事務事業評価にも市民が参加していくことが必要ではないかと考える。
- ・ 抽象的な効果の評価する場合、「市民」の視点・感覚による評価が必要になるのではないかと。
- ・ 市民が意見を出せば、不要な事業は止められる。
- ・ 市民であっても立場や考え方により重視する施策の分野が異なっており、市民間で利害が対立し、事業費の取り合いとなるようなケースもあり得る。
- ・ 市民も参加して、PDCA という形も有り得ると思うが、今のところ、細かいひとつひとつの事務事業評価に市民が参加する制度というのではない。
- ・ 色々な段階での様々な評価の仕方があるので、「市民が参加して評価する」ということを基本的な考え方として押さえればよい。
- ・ 「市民参加による評価」の仕組みを考えるきっかけとして、条例に規定した方がよい。
- ・ 細かいことについては、条例の規定を受けて検討していくというスタイルが必要だと思う。
- ・ 協働事業を市と市民と一緒に評価することは、非常に重要である。
- ・ 評価には、協働事業の評価も入ってくると思うが、特定の制度という考え方ではなく、市政運営に市民が加わって評価することが大切だということを謳う必要がある。
- ・ 評価の結果が、具体的な政策にどう結び付くかはこの条例とは別の問題と考える。

意見を踏まえ修正

■たたき台の修正案【第18回代表者会提示】

- 市長等は、効果的で効率的な市政運営を図るため、行政評価を行い、その結果を施策の改善及び見直しに速やかに反映させるよう努めるとともに、当該評価の結果並びに改善及び見直し策を分かりやすく市民に公表しなければならない。
- 市長等は、行政評価について、**市民が参加することができる評価及び、第三者による評価の手法を取り入れるよう努めなければならない。**

■解説

効果的で効率的な市政運営を行うためには、計画・実行・評価・見直し（PDCA）という流れで事業を行い、これを繰り返していく必要がある。ここでは、市長等が「行政評価」（評価）を実施し、結果を公表するだけでなく、市民や第三者もこの過程に参加できる仕組みも取り入れていくように努めていくことを明らかにするもの。

一点目は、市長等が「行政評価」を実施し、諸施策の改善や見直しに反映させ、その結果を市民に公表することで、説明責任を果たし、市政運営の透明性を高めていかなければならないことを明らかにするものである。

現在、当市の「行政評価」は、事務事業の成果や上位計画である総合計画への貢献度合いのほか、その事務事業を実施すべき本質的な主体、緊急性の有無、より効率的・効果的に事業を実施できる主体の有無、受益者負担の必要性などを、総合的・網羅的な視点で評価し、今後の事務事業の方向性を判断する方式を採用し、この結果を公表している。

二点目は、市長等が自ら「行政評価」を行うのみでなく、市民参加や第三者による別の視点から

の「行政評価」の実施についても仕組みを検討していくことを明らかにするものである。

市民参加による「行政評価」については、専門性と中立性等に課題があり、第三者評価には、費用対効果といった面に課題があるため、こうした点を踏まえた検討が必要である。

整理番号	項目名
6-16	市政運営/危機管理

■項目の趣旨

○大規模災害等の発生に備え、市長等は総合的な危機管理体制の整備に努める必要があることを明らかにするもの。

■条例に盛り込むべき内容（たたき台）【第14回代表者会提示】

○ 市長等は、安全で安心な市民生活を確保するため、常に不測の事態に備え、市民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある場合に的確に対応するための体制を整備しなければならない。

■今後の検討課題・論点等

- 「危機管理」はこのような整理でよいか。
- ・国や他の自治体との関係についても規定すべきか。
 - ・市民の自助努力、近隣における相互扶助についても、（市民の役割として）規定すべきか。

■第14回代表者会の意見

「危機管理」、「安全・安心」に係る「市民の責務」の考え方について

- ・豊島区の事例では、「近隣の助け合いや信頼関係の構築」というところまで、踏み込んで書いてある。
- ・「安全・安心」に係る「市民の責務的な要素」は、「市政運営」の中の項目でよいのか。「市政運営」は、あくまで、「行政がどういう風にして欲しい。しなければならない」ということを定めるべき部分ではないか。
- ・市民の「自助努力」については、この条例の中ではずっと触れられないできているが、どこかに盛り込んだ方がよいと思う。
- ・この条例を見た市民が、「市民の責務」が多過ぎるという印象を受けるのは、好ましくない。
- ・「安全・安心」に関しては、「自助努力」が一番大事で、自分で自分を守るという考え方が大切である。
- ・「危機管理」というテーマで、章なり何かを起こす必要があるかもしれない。
- ・市民会議で「地域の助け合いが重要である」とか、「これから市全体で、助け合いの精神を育んでいく必要がある」という意見があったが、これを条文として盛り込むかどうかである。
- ・「危機管理」という言葉ではなく、市民に分かりやすく「安全・安心」とはっきり書いた方がよいのかもしれない。
- ・狭義の意味での「安全・安心」といった捉え方ならば、「防災」から始まって、「防犯」、「交通安全」というのも含まれるので、市民生活に非常に密着してくる。
- ・これからは自助・共助が大切になってくるので、それをはっきり謳う項が必要だと思う。
- ・狭義・広義はあるが、範囲が広いので規定の仕方が難しい。
- ・「安全・安心」を広義の意味で捉えると、市政運営全般に係ってしまうので、「狭義」にいわれる

「防災・防犯・交通安全」の三本柱を捉えたい。

- ・ 狭義の「安全・安心」の概念からすれば、市民の「自助努力」は、市長等と並列に規定してもよいと思う。
- ・ 読み手は「安全・安心」の項目に、「市長等」と「市民」について並列に規定したほうが読みやすいのではないと思う。
- ・ 章で起こすほど、ボリュームもないように思われる。
- ・ 広義の意味での「安全・安心」については、「2-4 基本原則」の方に整理されている。
- ・ 「危機管理」というのは、防災・防犯というよりも、災害をイメージして整理されている。
- ・ 行政側の事前準備としてハザードマップの作成等が必要だが、現実には災害が起こった場合は、市民が自分達で行動しなければ、多大な被害が出てしまうわけであり、そういう意味では、「安全・安心」は、どうしても「市民の責務」という部分にいかざるを得ないと思う。
- ・ 「安全・安心」の章を立てて、そこで「市民の責務」についても書いた方がよい。
- ・ 「市民の責務」のイメージが強い。災害時の行動のような自分のための仕事を市の責任だけという視点で捉えるべきではないと思う。
- ・ 市民に対して、「自助・共助」についての意識付けを行うことも大切ではないか。
- ・ 責務は責務として、「市民の責務」に規定するが、行政としては、それが理解されて促進されるようなことをしなければならないと「市政運営」に書き、それを1セットとして捉えるのも選択肢の一つかもしれない。
- ・ 「市民の責務」と「市政運営」の両方に入れ、丁寧に規定した方がよい。
- ・ 「市民の責務」に含めて整理してみればよいのではないか。少しトーンが違う部分もあるが、どこに整理するか迷ったときにそれがよいと思った。
- ・ 特別に章を起こすまででなければ、やはりそこへ入れてしまうか、あえて目をつぶって、1セットにして規定するかであろう。
- ・ 「市民の責務」に規定すると、これが湧いて出たような違和感がある。
- ・ 他にも、自助努力でやらなければならないものはたくさんある。
- ・ 据わりが悪いかもしれないが、「市民の責務」にも規定することを検討する。

意見を踏まえ修正

■たたき台の修正案【第18回代表者会提示】

- 市長等は、安全で安心な市民生活を確保するため、常に不測の事態に備え、市民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある場合に的確に対応するための体制を整備しなければならない。
- 市長等は、災害等の発生時には、速やかな状況把握に努め、対策を講じると共に、市民及び関係機関等と連携し、必要な作業及び支援等を実施しなければならない。
- 市民は、災害等の発生時に自らの安全確保を図るとともに、その役割の大きさを認識し、相互に協力して災害等に対応しなければならない。

整理番号	項目名
7-1	都市内分権/地域自治区

■項目の趣旨

○住民自治の推進に資する都市内分権を推進するための手立てとして、地域自治区制度の位置付けを明らかにするもの。

■条例に盛り込むべき内容（たたき台）【第14回代表者会提示】

- 市は、歴史的・地理的な一定のまとまりのある地域の市民が、自らの意志に基づき地域のまちづくりに取り組むとともに、市民の意志を市政運営に反映させるため、市内の区域を分けて地域自治区を設置する。
- 市長は、地域自治区に置かれる地域協議会の構成員の選任にあたっては、地域自治区の区域の住民の代表を選出するにふさわしい手続を経なければならない。
- 地域協議会の構成員の選任の手続き等については、別に条例で定める。

■今後の検討課題・論点等

- 「地域自治区」の定義は、このような整理でよいか。
- 地域協議会委員の選任方法はこのような整理でよいか（公募公選制を条文中に明示すべきか）。
- 事務所の取扱をどうすべきか。
 - ・将来的な地域自治区の事務所のあるべき姿を含め、どのように定義付けすべきか。
 - ※都市内分権研究会報告書では、「地域協議会は地域の総意を表明するものであり、それを執行する体制を確保するという観点からは、原則として事務所は地域協議会と一対で設置されるべき」との考え方が示されている。
 - ※市長は、平成19年3月及び6月議会の一般質問の中で「地域協議会の事務局機能や地域振興に係る機能のみでスタートし、将来的にも、あくまで行政改革推進計画に沿った人員配置とすることを旨としながら、13区の既存の総合事務所も含め、そのあるべき姿を定めた中で、必要な機能とそれに応じた人員の配置を行ってまいりたい」と答弁。

■第14回代表者会の意見

「区割りの規定」について

- ・ 区割りについては、この条例に書くべきか、それとも別の手続き等を定めた条例がよいか。
- ・ この条例は、改定手続を慎重にしようという考え方もあるわけで、区割りを変更する場合は、この慎重な手続を適用する必要があるのではないか。
- ・ 区割りというのは、社会情勢で動くものだと思うので、ハードルを上げ、簡単に動かなくなるのは望ましくないと思う。
- ・ 区割りを規定する場合は、区割りを決めて、住居表示等を記載して、該当する地域を限定するので、住居表示が変わると、その都度、条例改正が必要ということになってしまう。
- ・ この条例には区割りについての規定を置かないこととする。

「地域自治区制度」に係る表現について

- ・ 「自らの意思に基づき地域のまちづくりに取り組むとともに」という表現は、非常に大切である。今までの方法は、地域協議会に重きを置いている地域自治区だが、これからのまちづくりというのは、協働のまちづくりだと思う。
- ・ 決定機関だけでは、地域は動かない。
- ・ 「地域自治区を設置する」と書いてあるが、地方自治法を読むと「地域自治区を設置する」ということの裏側には当然、地域協議会を置く、事務所を置くということになるが、この条文だけを読むと、地域協議会が突然に湧いて出てくるというイメージになってしまう。
- ・ 法的には、地域自治区は「置くことができる」で、置いた場合には、協議会を必ず置かなければならないという規定になっている。

「地域協議会委員」の選任手続について

- ・ 「選任の手続」が別の条例に規定されることになっているが、「公募公選制の弊害」も考慮して規定する必要がある。
- ・ 特に男女共同参画の問題については、公選法に基づく選挙ではなく、公選法に準ずるというだけなので、今の実態を見る限り、その辺の配慮が必要なのではないかと考える。
- ・ 現行の「公募公選制」の制度では、定員全てが男性で占められてしまうことが、現にあるのが問題だと考える。
- ・ 男女の定数を決め、別々に投票するというのも在り得るが、立候補者の制限という問題や、市民平等に権利がある中で、得票数に関わらず女性が優先されるということも、選挙という考え方からすれば問題がある。
- ・ 無投票で決まるケースも非常に多いが、それにも関わらず女性が入りにくい状況がある。
- ・ 公募公選制を守りながら女性委員を確保することについて、何か工夫がないか。
- ・ 男女同数で、定数を設定したとしても、女性が公募に応じるかどうかという問題はある。
- ・ 別に条例を定めるときに、市民会議としての思いを伝えて欲しい。
- ・ 「公募公選制」が否定されるような事態にならないようにするための規定も必要と考える。たたき台のとおり、「ふさわしい手続」とする書き方だと「公募公選制」でなくてもよいということになってしまう。
- ・ 別の条例に定めるので、通常の手続で制定改廃ができることになってしまうが、この条例に「公募公選制」ということを書けば、かなりハードルが高くなるのではないか。
- ・ 別に条例を定める際は、男女の委員数の問題など改善できるようにして欲しい。
- ・ 代表者会の附帯意見として、「男女公選数の適正化を図ることが好ましい」としてもよいのではないか。
- ・ 男女の委員数の適正化については、意見が分かれるところである。地域の考え方がある中に、行政が踏み込んでいくのがよいのか。
- ・ 踏み込むのではなく、男女共同参画ができやすいシステムに変えるだけである。
- ・ 地域協議会委員の公募公選制は、あくまで、公選法の制度に準じているのみであり、クオータ制を採用することも可能ではある。

「都市内分権の意義」について

- ・ 「都市内分権がなぜ必要か」といった部分を盛込んだ方がよいのではないか。
- ・ 何故、今、我々がこういう事をやらなければいけないかということが大切だと思う。
- ・ 「都市内分権の意義」について盛り込むようにする。

意見を踏まえ修正

■たたき台の修正案【第18回代表者会提示】

- 市は、市民が身近な地域の課題を自ら考え、決定し、これを市政運営に反映するための仕組みを整え、都市内分権を推進するものとする。
- 市は、都市内分権を推進するため、市民にとって身近な地域を区域として、地域自治区を設置する。
- 市長は、地域自治区に地域協議会と事務所を置く。
- 市長は、地域協議会の構成員の選任にあたっては、公明で、かつ、地域自治区の区域に住所を有する市民の多様な意見が適切に反映されるものとするを目的に、選任手続に準公選制を採用するものとする。
- 前2項に規定するものを除き、地域自治区の設置及び地域協議会の構成員の選任の手続等については、別に条例で定める。

■ 解説

この項目は、都市内分権の推進と、そのための仕組みである地域自治区について明らかにするもの。

平成12年4月の地方分権一括法の施行以来、「地方のことは地方で決める」という分権改革の進展によって、地方自治体自らが決定できる範囲（権限）は拡大された。これに伴い、従来、国や県の指導・通達によって取り組んできた政策・施策が、市の意思や責任に基づき、実行していくことが求められるようになった。

そのような中、国・地方の財政状況の悪化や、分権の受け皿としての行政基盤の強化等を目的に全国各地で「平成の大合併」が進展し、上越市も、平成17年1月1日、14市町村の合併により、人口21万人、面積973Km²の新しい上越市となった

また、市では、身近な基礎自治体で市民サービスを完結できる仕組みづくりを一層進めるため、平成19年4月から「特例市」へ移行したが、この制度も分権改革の流れの中で創設された制度である。

このように国や県から市への、いわゆる官から官への分権は進んできた。しかしながら、より市民に近いところに政策の決定の場を移すという分権改革の目的を実現するには、次の段階として、市民の皆さんの意思と責任に基づいて市政運営が行われる「住民自治」の充実が重要となってくる。

また、その手立てとして、一定の地域において、そこに住む市民の皆さんが、身近な地域の共通課題や、将来の地域づくりのあり方を議論し、その方向性を決定していくという「都市内分権」の必要性も高まってきている。

もとより、「都市内分権」とは、「できるだけ住民に近いところで解決されるべき」という地方分権の考え方を「市内」に当てはめた考え方であり、市民の皆さんが、それぞれ身近な地域の課題を主体的に解決することのできる仕組みに他ならない。

このような状況を踏まえ、この項目では、以下の点のような整理を行った。

一点目は、市は、市民が身近な地域の課題を主体的に解決し、特徴的・個性的な地域づくりに取り組むことができるように、仕組みや制度等の環境を整備し、都市内分権を推進することを明らかにするもの。

二点目は、都市内分権の推進に向け、地域に暮らす市民が課題を共有し、解決するために相互に取り組むことができる「身近な地域」を区域として「地域自治区」を設置することを明らかにするもの。

なお、本市は、平成 17 年 1 月の合併の際、旧 13 町村を単位に設置期間を 5 年間とする合併特例法に基づく地域自治区を設置したが、住民自治の一層の充実を図るため、合併前の上越市の区域にも設置し、全市的・恒久的な制度にすることをめざしている。

三点目は、市長は、地域自治区の区域内に住む市民の代表者が地域の課題や市長の諮問等について話し合う場である「地域協議会」と市長から事務分掌を受けて、各種事務を行う「事務所」を設置することを明らかにするもの。

四点目は、地域協議会の委員の選任手続について、「準公選制」を採用することを明らかにするもの。

「地域協議会」は、法的には市長の附属機関に位置付けられ、その委員も最終的には市長が選任することになるが、本市では委員の選任手続に「準公選制」を採用している。この「準公選制」とは、委員の公募を行った結果、定員を超えた場合は、公職選挙法に準じた選任投票を実施し、この結果を尊重して市長が最終的に委員を選任する方法を意味する。

五点目は、地域自治区の設置及び地域協議会の構成員の選任手続等の詳細については、新たに制定する予定の地域自治区設置条例」と、既存の「上越市地域協議会委員の選任に関する条例」に規定することを明らかにするもの。

※参考

■地方自治法上の「地域自治区」

○「地域自治区」とは、地域の住民の意見を行政に反映させるとともに行政と住民との連携の強化を目的として、市町村の判断により設けられる区域であり、その区域の住民のうちから選任された者によって構成される地域協議会及び市町村の事務を分掌させるための事務所を置くもの。

○川崎市自治基本条例 第 3 款 区

(区及び区役所の設置)

第 19 条 市に、本市の区域を適正な規模の区域に分けて、身近な行政サービスを効率的、効果的かつ総合的に提供し、参加及び協働による暮らしやすい地域社会を築くため、それぞれの区域を単位として区を設け、区役所を置きます。

○豊田市まちづくり基本条例 第 4 章 参画と共働

(都市内分権の推進)

第 17 条 市は、市民による自治を拡充し、共働によるまちづくりを推進するため、地域の住民の意思を市政に反映するとともに、地域のことは地域の住民が自ら考え実行するための施策を講じます。

(地域自治区の設置)

第 18 条 市は、都市内分権を推進するため、別に条例で定めるところにより、市長の権限に属する事務の一部を担い地域の住民の意見を反映させつつこれを処理する地域自治区を設置します。

○飯田市自治基本条例 第 4 章 地域自治

(地域自治の推進)

第 12 条 市は、地域の特性と自主性が生かされた、個性豊かで魅力ある地域のまちづくりを推進するため、自治の基本原則に基づき、分権によるまちづくりの仕組みを目指します。

(地域自治区)

第 13 条 市は、市民に身近な事務事業を市民の意見を反映させて処理するとともに、地域の自治を促進するため、法律に基づく地域自治区を設けます。

2 地域自治区に置かれる地域協議会は、地域の住民により構成され、地域の意見を調整し、協働によるまちづくりを推進します。

整理番号	項目名
8-1	協働・参画/協働の原則

■項目の趣旨

○自治の基本原則の一つである「協働の原則」に基づき、市民、市議会及び市長等が協働により、公共的課題の解決に当たることを明らかにするもの。

■条例に盛り込むべき内容（たたき台）【第15回代表者会提示】

- 市民及び行政は、協働をして公共的課題の解決に当たるものとする。
- 行政は、市民と協働をして、公共的課題の解決を図るための環境の整備に努めなければならない。

■今後の検討課題・論点等

- 「市民主権」と協働の考え方をどのように整理すべきか。
- 協働をする上での市民、市議会、市長等のそれぞれの役割分担についても盛り込むべきか。
 - ・「協働」は、とても幅が広く、ケースバイケースで考えるべきという意見もある。
- 協働を行う上での対等なパートナーとして、市民と行政相互の信頼関係の構築も含めるべきか。
 - ・市民、職員が相互に「協働」についての正しい認識を持たなければならない。
- 協働に係る「協定」という概念にも踏み込むべきか。
 - ・協働を行う場合に、対等なパートナーシップを確立するための原則として、事前にそれぞれの責任や役割分担を明確にし、こうした事前確認の内容を実効性のあるものとするために、その内容を協定として結ぶという考え方もあるが、どうか。

■第15回代表者会の意見

「役割分担」について

- ・ 「役割分担」についての議論があるが、事業によって「役割分担」は変わっていくものであり、役割分担の原則は決められないと思うので、敢えて書くならば、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、協働の項目では、具体的な役割分担よりも、「役割分担を決めなくてはならない」という形で書く方がよいと思う。
- ・ 「役割分担」そのものには、色々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い。

「たたき台の構成」について

- ・ 先に議論した協働の原則の中では既に「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。
- ・ 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、二つ目の項目では、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。敢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り、お互いの役割分担を明らかにしなければならない」という原則を謳い、細かい点は、別に定めてもよいと思う。

- ・ 「環境整備」について議論になるのは、市民が不十分と考えているからである。
- ・ 条文だけを見ると、一つ目の項目で原則を言いながら、二つ目の項目で「環境整備」は「努力規定」というのでは、バランスがとれないと思う。敢えて二つ目の項目を入れるということであれば、「努力規定」でよいかを検討しなければならない。
- ・ 「環境整備」は、「努力すべき事項」ではなく、「しなければならない事項」とであると考える。
- ・ 「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」などと謳っているが、「市政運営」に盛り込み、ここに規定しないという選択もあるのではないか。
- ・ たたき台では「環境の整備」と表現したが、市民フォーラムでの「協働についての理解を深める」、「市民活動団体が協働しやすい仕掛けが必要」等の意見を踏まえた整理だと思う。
- ・ 行政内部、協働の相手との関係、市民全体への周知といった役割は、行政が担っていく必要があるのではないかという考え方から、このような整理となった。
- ・ 全ての「環境整備」が図られているわけではないので、市は、職員と市民に協働についての周知を図り、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。
- ・ 「環境の整備」というだけでは抽象的で、その裏にあるものが読み取れないと感じる。
- ・ 一つ目の項目を「役割分担して解決にあたる」とすれば、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。
- ・ 協働を進めている団体から見れば、協働についての行政側の理解が不十分なことが不満となり、一方で、行政側の立場から見れば、市民の理解度が不十分ということになるので、「市政運営」の項目には入れない方がよいと思う。
- ・ 一つ目の項目に入れるという考え方もあると思うが、二つ目の項目に、「協働の原則とお互いの役割分担を明らかにして、お互いの理解の上に、協働を推進していかなければならない」という記述を入れた方が単純に分かりやすいのでよい。

「協働事業に係る協定」について

- ・ このような記述は、契約的な概念で内容を明確化する意味では、非常によいことであるが、凄く限定なものになってしまうと感じる。
- ・ 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を持ってしまう。
- ・ 「契約」というのは、恒久的なものでないのが前提であり、協働の原則を決めるには、少し異質である。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る場合には、「協定」の形式がふさわしい。
- ・ 「協定」の場合は、基本はプロジェクト単位が出発点であり、やはり「協定」は違うと思う。
- ・ 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。
- ・ 「協定」という言葉は、受け手にとって、制約される印象が強いので、これは違うと思う。
- ・ 参考例で示された他市の例では「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。

その他について

- ・ 協働の定義は「協働した上で、公共的な課題の解決を行う」というのでは、やや抽象的で弱いと思われる。
- ・ 市民主権との関係については、「主権は主権」という考え方があるので、実際に事業を行う時には、「協働」という考え方でやろうという整理でよいと思う。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、決して競合しないと考える。

■たたき台の修正案【第18回代表者会提示】

- 市民及び行政は、協働をして公共的課題の解決に当たるものとする。
- 行政は、市民との協働に当たっては、協働の原則及び相互の役割分担をあらかじめ明らかにし、相互理解と信頼関係の下、協働を推進しなければならない。

■解説

この条例では、「協働」を「市民、市議会及び市長等が相互の果たすべき責務を認識し、それぞれの立場及び特性を対等なものとして尊重する考えの下、市政運営の社会的な目的を果たすため、協力して共に働くことをいう」と定義している。また、自治の基本原則において「協働を基本として公共的課題の解決に当たること」を協働の原則として規定している。

その中で、この項目は、行政と市民が互いをパートナーとして認め合い、協働による公共的課題の解決を推進していくことを明らかにするものである。

一つ目は、市民と行政が協働により、公共的課題を解決することを明らかにするものである。

協働のパートナーとしては、主に町内会、住民組織、NPOなどの「市民活動団体」が挙げられる。協働は、それぞれが単独で行うよりも、協力して取り組んだほうがより上手くいくと考えられる場合に、共通の課題と目的のもと連携して取り組むものであり、こうした「市民活動団体」と互いの「持ち味」を尊重し、活かしていくことで、より大きな成果を生み出していくことが期待される。

二つ目は、行政は、市民の協働に対する正しい理解を得ると共に、協働をする事案毎にあらかじめ相互の役割分担について話し合い、相互理解と信頼関係を築いた上で、協働の取組を行うことを繰り返すことによって、協働を推進していくことを明らかにするものである。

「行政が市民を下請け的に使う」という間違ったイメージを払拭し、対等のパートナーとして互いの「持ち味」を引き出していくためには、行政は、市民と正しい協働に関する認識を共有し、事案毎に異なるお互いの役割分担について事前に十分に話し合った上で、協働を行う必要がある。市がこれを繰り返し行う中で、環境を整えることで、市民提案型の協働の推進を期待するものである。

整理番号	項目名
8-2	協働・参画/市民参画

■項目の趣旨

○自治の基本原則の一つである「市民参画の原則」について、そのあり方を明らかにするもの。

■条例に盛り込むべき内容（たたき台）【第15回代表者会提示】

- 行政は、市民参画を推進するため、市民が積極的に参画できるよう機会の拡大に努めなければならない。
- 行政は、市民参画をしやすい制度の整備を進めるとともに、その方法等について分かりやすく周知し、市民参画への市民の意識を高めるよう努めなければならない。

■今後の検討課題・論点等

- 参画の主体をどこまでの範囲とするか。参画する範囲は重要な案件のみとするか、すべての案件を対象とするか。
- 「市民参画の環境整備」については、現行の条文案では「5-2 市長の責務」にも盛り込まれているが、「8-2 市民参画」の項目に整理することとしてよいか。
- 市民公募制度についても触れるべきか。
 - ・ 審議会や市民会議等を設置する場合は、原則として委員を公募しなければならないことを自治基本条例に規定すべきか、会議の性格に合わせて、要綱等で定めるべきか。
 - ※自治基本条例に規定する場合は、「上越市情報公開条例」第6条及び第7条に規定される非公開あるいは部分非公開となる情報が含まれる場合や、極めて高い専門性が要求される会議、行政内部の連絡・調整を目的とする会議などに対して、市民公募の例外規定を設ける必要あり。
- 審議会等の会議の公開についても盛り込むべきか。
 - ・ 当市では、「上越市審議会等の会議の公開に関する条例」を制定済みである。
- 「市民参画」のための手法（制度の整備）について、他の項目（パブリックコメント等）とどのように整理していくべきか。

■第 15 回代表者会の意見

「たたき台の構成」について

- ・ たたき台の一つ目の項目の「機会」と二つ目の項目の「制度」の違いは、不明確なので、「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いく」というような一文にまとめてもよいと思う。
- ・ 例えば、その具体的な手法として「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多いようである。

意見を踏まえ修正

■たたき台の修正案【第 18 回代表者会提示】

- 市議会及び市長等は、市民参画を推進するため、制度の整備を進めるとともに、その方法等について分かりやすく周知し、市民の意識を高めるよう努めなければならない。

■解説

自治を推進するためには、市民一人ひとりの主体的な参画を促す必要がある。ここでは、基本原則の一つである「市民参画の原則」を受け、市議会及び市長等が「市民参画」しやすい制度を整備し、その機会を保障すること、また、その制度の内容や参加するための方法をできるだけ分かりやすく周知し、市民の意識を高めていくことを明らかにする。

整理番号	項目名
8-	協働・参画/市民公募

■項目の趣旨

○市政運営への市民の主体的な参加を促進するために、市民公募制度について明らかにする。

■第15回代表者会の意見

「公募」について

- ・ 「公募」については、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、この条例の中に「公募」という言葉をどうしても残したい。
- ・ 現在も「公募」が行われているが、委員が固定化するという弊害があることも、理解しておく必要がある。弊害をなくすための方法の一つとして、公募委員の任期制である。
- ・ 応募者数が定員内の場合に、手を挙げている人を外すのはいかがか。
- ・ 公募定員を超過した場合に、その「委員」の選任が行政任せになっており、恣意性があっても、それを排除できない状況にあるので、チェック機能が必要である。
- ・ 現在、委員の公募は、行政内部で横の連絡をチェックする機関がないため、所管部署毎に、委員会を作って公募している状況にあるが、公募の方法や、委員の選定方法の公平性について疑問があるので、どこかで触れたいと思っている。
- ・ 市民参画を進めるために、この条例の中に「公募」の項目を定めておけば、当然、それを受けた条例、ないしは、要綱を定めなければならなくなり、そこで原理・原則を決めることができるのではないか。そうすることで、より公平な制度ができるのではないか。
- ・ 「公募」は、分野毎に要綱などを定め、行わなければならない。応募数の問題もあるので、「再任を制限」するもよいが、「未経験者を優先」する方法もあると思われる。
- ・ 21万人の市民の中で、応募者が2、3人というのは理解しがたく、公募の方法を工夫すべきだ。
- ・ 地域バランスとか男女比とか考慮する場合もあり、条件を付して公募することはあり得る。
- ・ 頭数さえ揃えればよいわけではなく、レベルをどうするかが問題となる。
- ・ 募集する側からすれば「あなたはレベルに達してないから・・・」ということとはできないと思う。
- ・ 審議会の要綱一つひとつではなく、市としての原則的なものを、決められれば、各担当はそれに基づき、適切な基準を設けることができるのではないか。市政運営であり、一つの方針の下にやられなければならないと思う。
- ・ 今回は、市のシステムを構築し直そうということであるので、ここに「公募」について盛り込み、それを受けて市が統一的な基準を定めることも、非常に意味があると思う。
- ・ 統一的な基準で選ぶのは、テーマによるところもあり難しいと思うが、一つの基準を作ることは、条例に書くか否かを問わず必要な話だと思う。
- ・ 審議会への参画は、パブリックコメント等よりも非常に参画の寄与度が高いので、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。「公募」が排除されないための仕組みを作っておきたいと考える。
- ・ 公募委員の割合は、一律に規定できないと思うので、「可能な数」といった表現でもよい。
- ・ 市民会議を組織して、大勢の市民の人に集ってもらい、市民の声を広く聴く場を作るのは、非常に良い手法であるが、この条例上、一切触れていないので、何らかの記述が必要である。
- ・ 市民公募の対象をどこまで広げるか、また、具体的にどう規定していくかは難しく、市民公募に馴染まないような分野があることも確かである。市が関わる業務は、非常に多岐にわたっており、積み上げでやるのが良い場合と、そうではないケースがある。

- ・ 市の将来を決めて行く基本的な事項については、時間がかかっても、単に審議会で形式的に検討するのではなく、大勢の市民の声を聴く場があるべきで、これにより、協働は進めやすくなっていくと思う。
- ・ 市民会議のような活動を経て、地域活動を始めていく人たちは意外と多く、市民大学と同じような役割を担っている。
- ・ 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。
- ・ 法的な立場では、市民会議等は、あくまで市長の私的諮問機関であるのに対して、審議会は条例で設置するものであり、位置付けは、審議会の方が上になる。これを踏まえて、どこまで整理するかが問題である。
- ・ 細かく決められないからと、ボツにするより、アバウトでもその精神を謳う方が大切である。
- ・ 公募することが一番ではなく、広く市民の意見を聴くということが大切である。
- ・ 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。
- ・ 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が、本来は、出来上がる前に、市民の声を聴かなければいけないと思う。
- ・ パブリックコメントは形式的であり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。
- ・ 市民会議への参加を通じて、「市民力」は確実に上がっていると感じている。
- ・ 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すれば、敢えてここで「公募」という文言は使わなくてもよいと思う。
- ・ 問題は、「公募」の対象が、条例上では審議会等になっている点であり、「市民会議等」は定義の外にあるということである。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とても大きい。
- ・ 上越市として、せっかく今回のような新しい時代の前例のない取組みをしているのだから、何らかの形で市民会議のような制度が「市民力」の向上に繋がっている点を謳いたい。
- ・ 地域差はあると思うが、実際に「公募」が馴染んでいない地域もかなりある。だからこそ、公募しやすい環境を整備することが、まずは大切だと思う。
- ・ 参画しやすい環境の整備の一つとして「公募制度」を保障するために、条例の中に「公募」の文言を入れたいのだがと思うが、条例の中に含まれているだけでは、実際に保障されることにならない。
- ・ 「公募」は市民参画のための手段の一つであり、文言を入れるのであれば「市民参画」の項目だと思う。公募にせよ、審議会にせよ、制度整備の問題であり、どこまで条例の中で保障するかが論点である。
- ・ 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。
- ・ この自治基本条例を市民が見たときに、「何が上越市の特徴であるのか、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、そのためには、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う。
- ・ 法律上は、市長の私的諮問機関については、市長の意思で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。
- ・ 公募で選ばれた市民の「正当性」を疑問視する声があるのは、問題だと感じている。
- ・ 法律上の付属機関として設置すれば、条例に基づいた制度として「正当性」が認められる。
- ・ 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、きちんと入れることにするが、表現の仕方は工夫が必要である。

■たたき台【第18回代表者会提示】

- 市長等は、市政運営に関わる重要な計画及び条例等を策定する目的で設置する審議会等には、市民から公募し、選任した委員等を原則含めるものとする。
- 市長等は、前項に規定する委員等の選任に当たっては、公平性と透明性を確保すると共に、委員構成の中立性の保持に努めなければならない。

■解説

審議会等の委員の「市民公募制度」は、市政運営に市民が参画をする具体的な方法の一つであるが、市政運営に関わる重要な事項について、市民が実際の議論・作業に加わるものであるため、ここで明らかにする。

一つ目は、市政運営に関わる重要な計画及び条例等を策定するために設置する審議会等の委員には、原則として、市民公募による委員等を含めることを明らかにする。

「審議会等」とは、法令や条例の定めにより、設置しなければならない「審議会」や「市民会議」等をいう。ここで、市民公募を「原則」としたのは、審議する内容等が極めて専門的・技術的である場合などは、市民公募がなじまないためである。

二つ目は、市長等が市民公募委員等を選任するに当たって、公平性と透明性を確保しなければならないことと、男女比率、所属団体などについてできるだけ偏りをなくさなければならないことを明らかにする。

整理番号	項目名
8-3	協働・参画/コミュニティ

■項目の趣旨

○住民自治の基礎単位であるコミュニティのあり方と市民及び行政との関わりについて明らかにするもの。

■条例に盛り込むべき内容（たたき台）【第15回代表者会提示】

- コミュニティとは、地域における多様な人と人とのつながりを基礎として、共通の目的を持ち、合意形成を行うことのできる組織及び集団をいう。
- 市民は、安全で安心して暮らすことのできる地域社会を実現するため、コミュニティへの参加を通じて、共助の精神を育み、地域の課題解決に向けて行動するよう努めるものとする。
- 行政は、地域における自発的なコミュニティの形成及び自立的なコミュニティ活動を支援するよう努めなければならない。

■今後の検討課題・論点等

- コミュニティの定義等をどのように捉えるべきか。
 - ・市民の立場でイメージするコミュニティとは、具体的にどのような組織・集団か。
 - ・コミュニティの概念を、「2-2 総則/定義」か、この項目で定義付ける必要はないか。
- 市民のコミュニティへの参加（コミュニティに対する市民の役割）や、行政のコミュニティへの支援は、このような整理でよいか。
- 「コミュニティ」の項目の位置付けは、「協働・参画」でよいか。
 - ・他市の例では、コミュニティの項目は、「協働・参画」の章以外にも「市民」、「コミュニティ（単独で章立）」といった様々な位置付けがなされている。

■第15回代表者会の意見

「コミュニティの定義」について

- ・「コミュニティ」については、市民会議で議論してきた中で、徐々に意味合いが変化してきたところである。最初は、いわゆる「地域コミュニティ」という言葉から出発したが、途中で「地域」を取ったことによって、人によっては「コミュニティ＝町内会」という受け止め方になってしまっている。
- ・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。
- ・本来、「コミュニティ」というのは、多層型であるというのが、市民会議の持論である。この条例でも、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ていると思う。
- ・「多層型」について条例で表現するのは非常に難しい。「地域における・・・」という文言があることによって、意味合いが限定されてしまうこともあるが、一方で、あまり地域性がなさすぎるのも困ると思う。
- ・「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。

- ・ 「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が、市民の方にとって「地域における…」といえ、普通は町内会のことだと思わないであらう。
- ・ 「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、色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。
- ・ 「縦糸・横糸」の表現を用いると分かりやすい。縦を集落とすると、横は消防団、同窓会、あるいは、NPO等にあたる。地域社会は、この縦糸と横糸で支えられているものであり、縦糸だけを強調しても地域社会は維持できない。このような点をどう表現するかである。

「支援」について

- ・ 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という次の問題が出てくる。
- ・ 「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よいと思う。ここに「支援する」と規定すると、会議室、会場等の減免の問題が必ず生じると思う。
- ・ 「支援」の形態をどうするかは、別の論議であって、ここに「支援」まで書く必要はないと思う。
- ・ 確かに市民会議の素案には「支援」までは書いておらず、「尊重する」とか、その位置付けまでである。「尊重する」というのであれば、時には「支援」を行うこともできる。
- ・ 行政は活動を保障するというだけでよいと思う。

「組織及び集団」という表現について

- ・ 表現についてであるが、ここでは「組織及び集団」といっているが、これは協働の定義からいえば、「市民活動団体」そのものであり、この言葉を入れた方がわかりやすいと思う。
- ・ 「市民活動団体」という言葉自体が、広い意味を含んでおり、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。
- ・ 「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。
- ・ 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。
- ・ 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。
- ・ 「コミュニティ」の定義の中に、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。
- ・ 「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。
- ・ 「共通の目的を持ち、活動をする市民の団体」でもよいが、「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。
- ・ 「地域における」という言葉が入ると、「町内会」のイメージが強くなってしまうので、入れない方がよい。
- ・ 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。
- ・ 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。
- ・ 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であるということもあり得る。

「コミュニティと市民の関わり方」について

- ・ コミュニティと市民との関わり方については、非常に重要だと思う。市民会議の中でも、多くの人が、皆がもっと地域社会に積極的に入っていかなければ、これからの時代は駄目だと言っており、「市民の責務」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。
- ・ 色々な市民活動を通じ、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位置付けでよい。
- ・ このままだと直接的に「行動するように努める」ということになってしまうが、「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。

- ・ 市民会議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。
- ・ 市民会議の大勢の皆さんが、一番身近な問題として、住民が町内会の行事に出てこないという点を挙げていた。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であり、行動してくれない限り、意味がないと思う。
- ・ 「意識する」、「評論する」だけでは意味がなく、口も手も出してもらわなければならない。
- ・ 行政が義務を負うというのはよいと思うが、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い。
- ・ 自治の基本に立ち返れば、「無責任な意見」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なので、その点を踏まえて表現してあると説明すればよいと思う。

意見を踏まえ修正

■たたき台の修正案【第18回代表者会提示】

- コミュニティとは、多様な人と人とのつながりを基礎として、共通の目的を持ち、活動をする市民の団体をいう。
- 市民は、コミュニティへの参加を通じて、共助の精神を育み、共通の課題解決に向けて行動するよう努めるものとする。
- 行政は、自発的なコミュニティの形成及び自立的なコミュニティ活動を尊重するよう努めなければならない。

■解説

この条例では「コミュニティ」を住民自治の基礎的な単位として、その果たすべき役割は市民生活の上で重要な位置付けを持つものと整理している。ここでは「コミュニティ」の「定義」と市民・行政との「関わり」について明らかにする。

一つ目は、この条例における「コミュニティ」の定義を明らかにするもの。

「コミュニティ」は、画一的な定義はないが、この条例においては、まず「人」のつながりを出発点とし、多様な考え方や立場の「人」が共通の目的の下に集まり、一つの「団体」を形成するものととらえている。

二つ目は、市民が積極的に住民自治の基礎的な単位である「コミュニティ」に参加し、共通の課題の解決のためにお互いに助け合い・支え合うように努めなければならないことを明らかにするもの。

市民生活は、人と人とのつながり、助け合いの中で、営まれるものである。このような中、主体的な「コミュニティ」への参加を通じて、当事者としての意識を持つことによって、一人ひとりが自ら考え、責任ある行動へとつながることが期待される。

三つ目は、行政が、協働のまちづくりを推進していく上で、「コミュニティ」の形成とその活動を尊重しなければならないことを明らかにしたもの。

整理番号	項目名
8-5	協働・参画/人材育成

■項目の趣旨

○市政運営への協働、参画及びコミュニティ活動の担い手となる人材の育成について明らかにするもの。

■条例に盛り込むべき内容（たたき台）【第15回代表者会提示】

○市長等は、住民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ために、市民の学習の機会、場所の提供の支援に努めなければならない。

■今後の検討課題・論点等

○人材育成の整理はこれでよいか。

- ・市民の立場から、参画、協働、住民自治及びコミュニティ活動に寄与できる人材を育成する視点も必要ではないか。

○「人材育成」の項目の位置付けは、「協働・参画」でよいか。

- ・他市の例では、人材育成に関連する条文は、「市長等」か「協働・参画」の章に位置付けられている。
- ・現行の案では、市民による市政運営に係る自己啓発については、「3-2 市民/市民の責務」に「～市政運営に関心を持ち、市政運営に対する意識を高める～」と規定している。

■第15回代表者会の意見

「人材育成の機会と場所」について

- ・市民会議の旧町村のメンバーは「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」と何人が言っていた。そういう意味では、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り、昔のように、全部行政で行うのは不可能だと思うが、「人材育成」を体系的に考えていくことは必要だと思うので、この点をどう表現するかである。
- ・「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。
- ・「機会」の提供というのは必要で、体系的な育成を考えることが、市長の役割なのだろう。
- ・「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。検討会等に参加することも、学習やスキルアップの場であり、そういった場も人材育成の「機会」だという捉え方もある。
- ・こういう話をするときは「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」に入らないというように、色々な面で、バラバラになってしまっているが、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ための「生涯学習」と捉えるべきである。
- ・「人材育成」を考える時、市に体系的・総合的な政策を持って欲しいという想いは、皆さんにあ

と思うので、その辺を上手く表現できればよい。

「協働による人材育成」について

- ・ たたき台では、市長等だけが取り組むとなっているが、これこそ公共的課題といえないか。
- ・ 地域社会こそ、そのような場を提供しなければならない。お祭りから、ゴミ拾いまで全てが人材育成の場となる。
- ・ 協働する側の市民の側をどう規定するかはなかなか難しい。
- ・ 「人づくりは地域づくり」と言われるので、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。
- ・ 「コミュニティ」のところに「人材育成」を入れるかどうかという問題になる。
- ・ 大潟区では電源立地交付金を使って、人材育成事業を「まちづくり大潟」が行っており、住民組織が人材育成を手掛けているので、何もおかしいことはない。
- ・ 結局、地域力を上げるためには、住民たちが努力をしなければならないのである。
- ・ 「市長等及び市民…」として市民の努力義務が入るとどうやって説明するかが問題となる。前述のような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。
- ・ 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」につながっていないので、その必要性はあるが、そこまで、この条例で規定しなければならないか。
- ・ 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ため、市民と協働で体系的に育成していかなければならない」というレベルの記述でどうか
- ・ 「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ことが表現できる。

意見を踏まえ修正

■たたき台の修正案【第18回代表者会提示】

- 市長等は、市民と協働し、住民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ための機会を提供すると共に、体系的な育成に努めなければならない。

■解説

住民自治とコミュニティ活動の維持・発展のためには、これを担う「人材」の育成が必要不可欠である。ここでいう「人材育成」とは、地域のまちづくりに関する講座の開催等知識の習得に限らず、会議やイベント運営への参加等の実際の活動を通じて、実践的な経験を積むことも想定している。

「人づくりは地域づくり」と言われるように、「人材育成」を市長等と市民とが「協働」して取り組むべき「公共的課題」ととらえることによって、相互に連携して様々な機会を提供していくことが重要である。

また、「人材育成」は、体系的に実施することで、より大きな成果が得られると考えられることから、市長等は、そのような役割を併せて担うものとする。

整理番号	項目名
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

■項目の趣旨

○地方分権改革に伴い、国や新潟県等とは「上下・主従」の関係ではなく、「対等・協力」の関係となったことを踏まえ、自立した地方自治を確立することを明らかにするもの。

■条例に盛り込むべき内容（たたき台）【第15回代表者会提示】

○市は、市民に最も身近な基礎自治体として、国及び新潟県等とそれぞれ適切な役割分担の下、対等な政府間関係を確立するものとする。

■今後の検討課題・論点等

○国及び新潟県等との関係の整理はこれでよいか。
 ・自立した自治の実現を目指す上で、不可欠な「財源配分の適正化」の問題にまで踏み込むべきか。
 ・国、新潟県等に対して、制度や政策の改善を積極的に求めることまで踏み込むべきか。

■第15回代表者会の意見

「基本理念との関係」について

- ・「10-1」については、「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」となっており、言葉として何ら変わらないが、だとすれば、この規定自体が必要かという疑問がある。
- ・条文全体としてのバランスの問題もある。
- ・この項目を抜くと、バランスがとれず、唐突な感じがする。
- ・具体的に書けることが、あまりない場所である。
- ・この項目は除くわけにはいかないと考える。
- ・とりあえず、残しておくということではよいか。
- ・「基本理念」の部分と整理できるかを検討し、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と思う。
- ・事務局から提案された部分なので、もう一度、事務局で検討し、改めて検討したい。

■たたき台の修正案【第18回代表者会提示】

- 市は、市民に最も身近な基礎自治体として、国及び新潟県等とそれぞれ適切な役割分担の下、対等な政府間関係を確立するものとする。

■解説

「自治」には「住民自治」と「団体自治」という二つ側面がある。このうち、「団体自治」とは、市町村などの団体が行う「自治」をいうが、自主的かつ自立的な「自治」を推進するためには、「住民自治」だけでなく、「団体自治」も確立していくことが求められる。

そこで、ここでは、上越市が国・新潟県等と適切な役割分担を行い、「団体」としての「自治」を確立していくことを明らかにするものである。

地方分権改革により、地方公共団体は、「地方政府」として位置付けられ、国、新潟県と市は上下・主従の関係から、対等・協力の関係に変わっていくことで、市町村は、市民に最も身近な「基礎自治体」としての権限も拡充していくことが、一層重要となっている。

整理番号	項目名
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

■項目の趣旨

○これからの自治体経営を行う上で、市単独で取り組むことが難しい課題を解決のために、他の自治体との連携・協力が必要となることを踏まえ、規定するもの。

■条例に盛り込むべき内容（たたき台）【第15回代表者会提示】

○市は、広域的な課題の解決を図るために、他の自治体との連携、協力を努めなければならない。

■今後の検討課題・論点等

○他の自治体等との連携の整理はこれでよいか。

■第15回代表者会の意見

・「10-2」については、「基本理念」とのつながりの中でたたき台のとおりでよい。

意見を踏まえ修正

■たたき台の修正案【第18回代表者会提示】

○市は、広域的な課題の解決を図るために、他の自治体との連携、協力を努めなければならない。

■解説

ここでは、災害発生時の対応、新幹線の敷設とこれに伴う在来線の問題など、市単独では、解決することが困難な課題に対して、他の自治体と連携、協力し解決を図っていくことを明らかにするもの。

整理番号	項目名
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

■項目の趣旨

○海外の友好都市との相互の結びつきを深め、相互の結びつきを強めることを通じて、市民福祉の向上のみならず、地球規模の課題解決への寄与を目指すことを明らかにするもの。

■条例に盛り込むべき内容（たたき台）【第15回代表者会提示】

○市は、世界平和の実現及び地球規模の諸課題の解決を図るため、海外の自治体等との連携、交流等を積極的に行うものとする。

■今後の検討課題・論点等

○海外の自治体等との連携及び国際交流の推進の整理はこれでよいか。

■第15回代表者会の意見

「国際交流のあり方」について

- ・「基本理念」に書いたことが出てくるわけだから、よいのではないか。市の基本理念に従った国際交流であるべきだと考える。
- ・現実問題として、国際交流の姿がたたき台ようになっておらず、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が、このような意識付けがされればよいと思う。

意見を踏まえ修正

■たたき台の修正案【第18回代表者会提示】

○市は、世界平和の実現及び地球規模の諸課題の解決を図るため、海外の自治体等との連携、交流等を積極的に行うものとする。

■解説

人類共通の願いである世界平和の実現と地球温暖化問題などの地球規模の諸課題の解決を図るために、海外の自治体等との連携、交流等に積極的に取組んでいくことを明らかにする。

この条例の基本理念の一つにも「非核平和への寄与」を掲げているが、当市では、平成7年12月15日に「非核平和友好都市宣言」を行い、世界唯一の被爆国の国民として、すべての国のあらゆる核兵器の廃絶と恒久平和の確立に強い思いを抱いている。

当市は、ISO14001を取得するなど環境問題を始め、地球規模の諸課題の解決に向けた取組にも積極的に取組んでいる。

こうした思いや取組を、姉妹都市や国際交流の輪を広げ、世界の人々と友好のきずなを強め、伝えていくと共に、相手の良いところを吸収し、これを活かしていくことで、世界平和の実現や地球規模の諸課題の解決にも貢献していきたいと考えるものである。

整理番号	項目名
11-1	最高規範性/最高規範性

■項目の趣旨

○この条例が、市の最高規範であり、他の条例の制定、改正及び廃止並びに法令等の解釈及び運用にあたって尊重されなければならないことを明らかにするもの。

■市民会議の考え方

○市民フォーラムでの素案（案）

（自治基本条例の最高規範性、改正手続 - 最高規範性）

- ・自治基本条例は、市の最上位の条例に位置付けられなければならない。
- ・他の条例、規則等の制定及び運用に際しては、自治基本条例の趣旨を最大限に尊重し、整合性を図らねばならない。

○市民会議の思い

（自治基本条例の最高規範性、改正手続 - 最高規範性）

- ・「自治体の憲法」として自治基本条例を定めるため、市の最上位の条例に位置付けなければ意味がない。
- ・最上位の条例に位置付ける以上、他の条例、規則等は全て自治基本条例と整合がとられていなければならない。

文章化

■条例に盛り込むべき内容（たたき台）

【市議会自治基本問題調査特別委員会との意見交換会で提示】

- この条例は、本市における住民自治について、本市が定める最高規範であり、市は、他の条例、規則等の制定、改正又は廃止に当たっては、この条例を尊重して、この条例との整合を図らなければならない。

■第8回代表者会の意見

- ・「他の法令に違反してまで、敢えて」ということではなく、「他の法令の許す範囲で、運用や解釈は極力この指針で運用、解釈していく」という主旨で「挑戦する」という趣旨を規定したほうがよい。

※議論の経過の詳細は、資料10～資料13を参照

■ 条例に盛り込むべき内容（たたき台）【第 8 回代表者会の議論を受け修正】

○ この条例は、市における自治について市が定める最高規範であり、行政は、他の条例、規則等の制定、改正及び廃止並びに法令等の解釈及び運用に当たっては、この条例を尊重して、この条例との整合を図らなければならない。

■ 今後の検討課題・論点等

○ 制定目的や条例の目指すべき姿を考慮した上で、たたき台のような整理でよいか。

※資料 4～資料 6 に基づく議論を踏まえて検討する必要がある。

■ 第 16 回代表者会の意見

「自治基本条例の制定目的」について

- ・ 自治基本条例の制定目的については、「最高規範性」に密接に関わるが、細かい議論の中に埋もれていった感もあるため、整理を含めて改めて確認する。
- ・ 制定目的の一つは『自治の基本理念・基本原則、市民主権、市民参画・協働、各主体の権限・責務、市政運営等の「自治」についての基本的な内容を網羅し、体系的・包括的に規定すること』である。
- ・ もう一つの制定目的は「新たな自治の仕組づくりを進めていくために、上記について分かりやすく規定し、市民の共通理解を深めること」である。
- ・ 代表者会として、全体会、あるいは、市民の皆さんに説明する場面で、確認した 2 つの制定目的を念頭に置き、取組んできたことを説明する。
- ・ 言葉の部分で分かり易くというのは、市民会議の意見でもあるが、これが曖昧さにつながるケースもあるので、どこまでできるかということについて、十分に検討していく。

「自治基本条例の最高規範性」について

- ・ 自治基本条例は、他の条例を規律するものであると考える。
- ・ 法令等の解釈や他の条例等の制定・改廃に当たっては、自治基本条例をチェックしながら行うという位置付けでよい。
- ・ 実質的な面は別として、形式的には条例は横並びの関係であり、市民生活に影響しない範囲で、この条例に他の条例が違反していても、その効力を否定できない
- ・ 実際問題、後から制定された条例が、自治基本条例の規定にあえて背いて制定されたとしても、自治基本条例が、その条例を否定できないのは問題である。
- ・ ここでは議会は市民の代表であるので、正当性をもっているという点が問題である。
- ・ 自治基本条例の改正手続が厳格になればなるほど、解釈論に陥り、「抵触している恐れがある条例」の制定が行われる可能性が高まる。
- ・ 自治基本条例は、制定目的・内容により、最高規範性を内包するものであり、実質的な意味において、他の条例の上位に位置付けられると考えれば、この条例の存在自体が最高規範であるという結論をおのずと導き出せる。
- ・ 改正手続をどう捉えるかにもつながっていくが、「実質的」に最高規範であるため、手続等については「形式的」なものであるという整理になる。

- ・ 「実質」と「形式」は相反するものではなく、「実質的な最高規範性」を持っていても「形式的な最高規範性」を更に上乘せしていくことも考えられる。

「自治基本条例のタイプ」について

- ・ 条例のタイプについては、基本的な事項を網羅的に規定していくという方向性で進んできた。

「法令等との関係」について

- ・ これまでの議論を踏まえ、法令等との関係については、「積極的解釈」ということで、最大限に可能な部分を取り入れていくということによい。
- ・ 「法令等との関係」を考えなければ、「見直しの方向性」という部分も考えられない。「法令等との関係」を常に頭に入れておき、「見直しの方向性」というのは、現実的な問題に関わる部分であるという整理だと思う。
- ・ 自治基本条例は、気持ちの上では「自治体の憲法」ということで進めてきているが、「制定目的」と照らし合わせて、考えなければならない。
- ・ 法令等との関係は、「積極的解釈」という部分で落ち着くと思うが、「独自理論」に惹かれる部分もある。
- ・ 「独自理論」は、「法令の範囲内でできること」という部分を乗り越え、違法であってもよいということになってしまうが、この条例の考え方としては、そこまでのレベルを想定していないと思う。
- ・ 「積極的解釈」ということによい。

「見直しの方向性」について

- ・ 「見直しの方向性」は、改正手続にも影響してくるので、代表者会として、この条例をどのように捉えていくかを考えなければならない。
- ・ この条例が、「普遍的」、「絶対的」とであると言い切れるかといえば、そうではないと思う。社会情勢の変化等に合わせて柔軟に改正できなければ、かえって遅れを取ってしまうことにもなりかねない。
- ・ いろいろな形に改正されてしまう恐れもあるが、どちらかと言えば、基本は維持しつつも、社会情勢等の変化に合わせていけるような形にしていくべきだと考える。
- ・ 他市の例にあるような、「将来に向けて引き継ぎます」という文言は、不要だと思う。「必要に応じて見直していきます」という文言の方がよいと考える。
- ・ 最高位の条例であると共に、市民会議が、一生懸命取り組んで作り上げてきたという思いもあり、安易に改正されては困るが、「原則的には見直しを行わない」というのは、社会情勢の変化などを考えると強くは出せないと考える。
- ・ 一般的には「普遍性」ということで捉えておき、時代や社会情勢の変化により、「発展性」の方を重視していくというのが原則だと考えるが、「改正手続」の考え方につなげていくとき、どこまでの「厳格性」を求めていくかは、難しい問題である
- ・ この部分については、以前もかなり議論を重ね、最終的に結論はでなかったが、後の世代に対して「ロック」をかけるような「改正手続」は行き過ぎである。
- ・ 改正は「慎重」に行なって欲しいので、それが伝わるような形を考えていきたいが、市議会の「特別多数議決」を採用するような方法ではなく、通常の手続でよいと思う。
- ・ 「この条例が上越市にあっていようかどうかをチェックするということを常々考えておく」ということも市民の責務として位置付けてよいのではないか。この条例を固定化するのではなく、自分たちの生活に合ったものかどうか見直ししていくことも必要だと思う。
- ・ 「賛成・反対」の数量ではなく、議論のプロセスを重視して欲しい。
- ・ ある程度は「普遍性」ということを強調した方が、基本条例としての重みを増すことになると思う。
- ・ 歴史は動いており、現状がいつまでも続くわけではないので、豊島区のような「発展性」を重視する表現がよいと思う。

- ・ 「自治体の憲法」ということで安易に改正すべきではないと思うが、時代にそぐわなくなれば、見直しできるようなものにしていく必要がある。
- ・ 説明する際に、「普遍性」と「発展性」を両方含んでいることを打ち出さないと、理解できなくなると思う。
- ・ 代表者会のイメージは「現状では最高のものを作り上げたが、この先は、これが最高のものかどうかはわからないので、時代にあった見直しは必要である」というものである。

「目指すべき自治基本条例の姿」について

- ・ 条例のタイプは、「フルセット型（総合タイプ）」とする。
- ・ 法令等との関係は「積極的解釈」とする。
- ・ 見直しの方向性は「発展性を重視する」が、市議会で改正の審議をする前の段階に「慎重な手続」を置くべきであり、「定期的な見直しについての規定を設けるかどうか」について検討する。

意見を踏まえ修正

■たたき台の修正案【第18回代表者会提示】

- この条例は、市における自治についての最高規範であり、市民、市議会及び市長等は、この条例に定める事項を最大限に尊重しなければならない。
- 市議会及び市長等は、他の条例、規則等の制定、改正及び廃止並びに法令等の解釈及び運用に当たっては、この条例の趣旨を尊重し、この条例との整合を図らなければならない。

■解説

本項目は、本条例が、市の最高規範であり、他の条例の制定、改正及び廃止並びに法令等の解釈及び運用にあたって尊重されなければならないことを明らかにするものである。

本条例の法令上の位置付けとしては、他の条例との間に法規としての効力の優劣はないが、条例制定の目的と制定内容から最高規範性を内包しているものと考えている。そのため、本条例は、実質的には他の条例を規律する上位条例としてとらえることが可能であり、本市における他の条例の制定・解釈に当たっては、この条例を基本として考えることになる。

また、この条例は、上記のとおり実質的に関係する他の条例を規律するものとなることから、それらの制定・改廃に当たっては、自治基本条例との整合を図る必要が生じるものと考えているところであり、関係法令等についても許容される範囲で、自治基本条例の理念に基づき積極的な解釈・運用が必要と考えられる。

なお、この条例では、改正手続きの厳格性など、本条例の形式的な最高規範性を担保するための制度は規定していないが、見直し及び改正の手続きについては、最高規範としての慎重性を確保することは必要と考えている。

整理番号	項目名
12-1	改正等/改正手続

■項目の趣旨

○この条例の改正手続について明らかにするもの。

■今後の検討課題・論点等

○改正手続の規定について、たたき台のとおりとしてよいか。

■第16、17回代表者会の意見

改正手続きの基本的な考え方について

- ・改正手続は目指すべき自治基本条例の姿を踏まえて考えるものとする。
- ・具体的な手続は、現行法令等の中で、違法とならない範囲で対応するものとし、自治の基本的な考え方は普遍的なものとして守っていきつつ、社会情勢の変化等にも対応できるようなものとする必要がある。
- ・改正に関するチェック機能は、一連の改正手続の「川上」の方で働かせれば足りるので、市議会での審議以降の部分では特別にハードルを高くするような規定（議員発議の際の要件の引き上げ、特別多数議決、議会議決以後の市民投票）は必要ないとする。

市長発議時の慎重性確保の必要性とその方法について

- ・市長による改正発議をチェックするためにも、慎重性を確保する仕組みが必要であり、その具体的な方法はいろいろなケースが考えられる。
- ・市長による改正発議については、市民の側からチェックできる仕組みが必要である。
- ・市長発議の際の市民投票の実施は、軽微な改正でも市民投票を実施することになる可能性もあり現実的でないと考えられる。
- ・条例改正に当たっては、改正案件が「重要なのか、軽微なのか」についても市長の独断で判断されるようでは困るのであり、その点については市民に意見を聴かなければならないと考える。
- ・改正手続における「慎重性」とは、発議する者に何らかの乱用があるときにどこかで「ロック」できる仕組みを用意しておくことであり、複数の議員の合議により「ロック」ができる市議会の場合はよいが、一人の意思で決定できる市長には「ロック」のための仕組みが一番必要である。そのための制度は「審議会、その他市民会議」という組織により検討を行う制度を導入することで、市長の独走にブレーキをかけることができるのではないかと考える。

市長による改正発議の際の市民意見の聴取方法について

- ・市長発議の際に市民の意見を聞く仕組みについては、審議会や委員会などの組織が想定されるが、その正当性の確保をどうするかが課題となる。
- ・組織の正当性については、市議会の承認事項とするなど、市議会の責任で担保するという方法もありうるが、市長が任命している組織であるのだから、それ自体で正当性を有しているものと考えられる。
- ・組織の人選については、地域協議会の委員に一般市民公募を組み合わせることにより公平性を確保する方法も考えられるが、地域協議会は委員に権限を渡しているのではなく、地域協議会自体に市長の附属機関としての権限を付与しているものであること、地域協議会の設置目的はその区域のことを考えてもらうことであり全市的な視点のことが多くなるような今回の案件で

は難しいと思われることから適当ではない。

- ・自治基本条例の性格からすると、学識経験者のような人が始めから入ってくるようにしなくてはいけないと思う。
- ・現在の審議会では学識経験者や、諸団体の代表といった人から構成されるものが多いが、今回の自治基本条例の場合は、市政全般に関することであるから、それはそぐわない。
- ・どのような方法を採用するかは、内容によって市長が政治的判断をすることであり、見直しの程度も事前に考えているであろうから、その程度によって構成する組織の大きさも変わってくるはずである。
- ・方法を確定するのではなく、それぞれの案件の重要性を市長の権限の中で判断して、それにふさわしい組織を設置すべきと考える。

市民意見の聴取方法を市長に委ねた場合の課題と結論

- ・市民が主体と謳っている以上、市民を交えた審議ができるような仕組みの担保をとってほしい。
- ・委員構成に偏りが生じないための工夫は必要だ。
- ・埼玉県自治体の事例で「市民の意見を聞いてから改正案を出す」方法をとっているところがあり、そのような方法がよいのではないだろうか。
- ・基本は広く市民の意見を聞くことであり、そのスタイルはそのときの状況により市長が決めることである。
- ・何を持って「広く」というかが懸念されるところである。「広く」といったときに、単に各界の代表を集めるような形での審議会になってしまうかもしれないことが心配である。
- ・懸念される課題への対応も踏まえた上で「提案する際には『広く市民の声を聞いて、この条例の趣旨を踏まえて必要な措置を講じるものとする』』という記述を規定するものとする。

市民による新たな直接請求制度の必要性について

- ・市民が改正に主体的に参加できる仕組みとして、新たな直接請求制度の導入を検討する必要がある。
- ・地方自治法に則った通常の手続では、有権者の50分の1以上の連署に、条例改正案を添えて請求しなければならないため、一定の連署を集めた場合は、市民は改正について、意見のみで提案できる制度も考えられる。なお、この場合の考え方は2通りあり、一つは、ハードルを50分の1よりも下げて、市民が積極的に提案できるシステムを新たに作るという場合と、ハードルを50分の1よりも高めて、市民から請求があった場合は、市長に条例改正の提案を義務付けるという場合がある。
- ・また、地方自治法上の直接請求の制度をそのまま活かした上で、市民の側での条例案策定というハードルを軽減する意味で、市の職員に改正案策定のための支援を行うような義務を負わせることも考えられるが、改正に係る条文については、たいていの人でも作れると考えられるため、あえてそのような規定は必要ないと考えられる。

新たな直接請求制度の課題と結論

- ・ハードルの高さによっては、少数意見で条例改正が発議されてしまうことが懸念される。
- ・心配されるのは、直接請求の制度が、改正の抜け穴となってしまうことである。
- ・50分の1の連署による請求の場合でも、改正が必要かどうかといったレベルからの検討を市長が行うようにしないといけないと思う。
- ・新たな直接請求制度の導入に当たっては、改正の可否と改正案の作成の双方を何らかの組織で検討する必要がある。
- ・定期的見直しというセーフティネットもあるので、特に新たな直接請求の制度は設けなくてよいのではないだろうか。
- ・この制度は、市民の請求権の問題ではあるが、それについては地方自治法でも規定しているわけであり、改正については、審議会や委員会などで検討するのであるから特にこのような制度はいらぬのではないかと思う。
- ・改正に関して考えられるものとしては、条項の追加であるとか文言の修正程度ではないだろう

か。文言の修正程度であれば市長の側で行えば十分だと思う。しかし、市民主体の条例であるから市民の門戸について開いておくことについてはいいのだが、新しい請求制度までは考えないでよいのではないだろうか。

- ・ 地方自治法で保障されている直接請求の制度もあることから、実現に当たって、複雑な事情が絡んでくるような制度については設けない方が制度として分かりやすくなると思う。

意見を踏まえ修正

■たたき台【第18回代表者会提示】

- 市長は、この条例の改正を提案しようとするとき（地方自治法（昭和22年法律第67号）第74条の規定に基づく付議である場合を除く。）は、あらかじめ広く市民の声を聞き、この条例の趣旨を踏まえて必要な措置を講じなければならない。

■解説

本項目は、この条例の改正手続きについて規定したものである。

この条例は、当市の最高規範として、現在の我々が考える自治のあり方を規定した普遍性を有する条例であると考えているが、将来的な社会経済情勢の変化に対しても積極的に対応し、常に自治のあり方を進化させていくことを念頭において改正規定を設けたものである。

基本的な改正手続きは、地方自治法で規定する通常条例改正の手続きによることを想定しており、その発議の主体としては、市民・市議会・市長の三者を想定するが、市長が発議を行う場合については、最高規範の改正にふさわしい慎重性を担保するとともに、市長の権限の濫用を防止する観点から、主権者である市民の意思を尊重した改正手続きを経ることを求めるものとしている。

なお、法令改正などに伴う軽微な変更の方法については、執行機関である市長がその権限と責任の下で判断するものとしている。

整理番号	項目名
12-2	改正等/条例の見直し

■項目の趣旨

○この条例の見直し手続について明らかにするもの。

※今回の議論の結果を受けて再検討

■市民会議の考え方

○市民フォーラムでの素案（案）

見直し規定については議論なし

○改正手続きに関するこれまでの代表者会・市議会の意見

- ・第16回代表者会の配布の資料10～資料13を参照
- ・第16回代表者会での自治基本条例の姿のイメージは次頁のとおり
(具体的な改正手続きは見直し規定とセットでの検討が必要)

■今後の検討課題・論点等

○第16回代表者会の議論の結果（めざすべき自治基本条例の姿…「発展性」と「慎重性」を兼ね備えたもの）を踏まえた上で、制定後の「見直し」「改正」の具体的な手続きをどうするか。

※資料3により、下記論点を検討する。

論点1：条例の見直しについて、市民・議会・市長の「責務と権利」を踏まえると、どのような仕組み・規定が必要か。

- ①見直しの目的
- ②見直しの主体
- ③見直しの体制及び方法
- ④見直しの期間（頻度）

論点2：改正手続きでの「市長の意思による発議」における、市民の意見聴取についての要否と、必要な場合の仕組み（審議会・委員会など）と規定をどうするか。

- ①制度の要否
- ②（必要な場合）機関を設置する場合の正当性・代表性の確保
- ③（②で機関を設置する場合）見直し手続きとの関連をどうするか

論点3：改正手続きでの市民発議の仕組みとして、「新たな直接請求制度」の創設についての要否と、必要な場合の仕組みと規定をどうするか。

- ①制度の要否
- ②（必要な場合）連署の数と、意見提出後の市長の取り扱い
- ③（論点2で機関を設置する場合）市長の意見聴取の要否

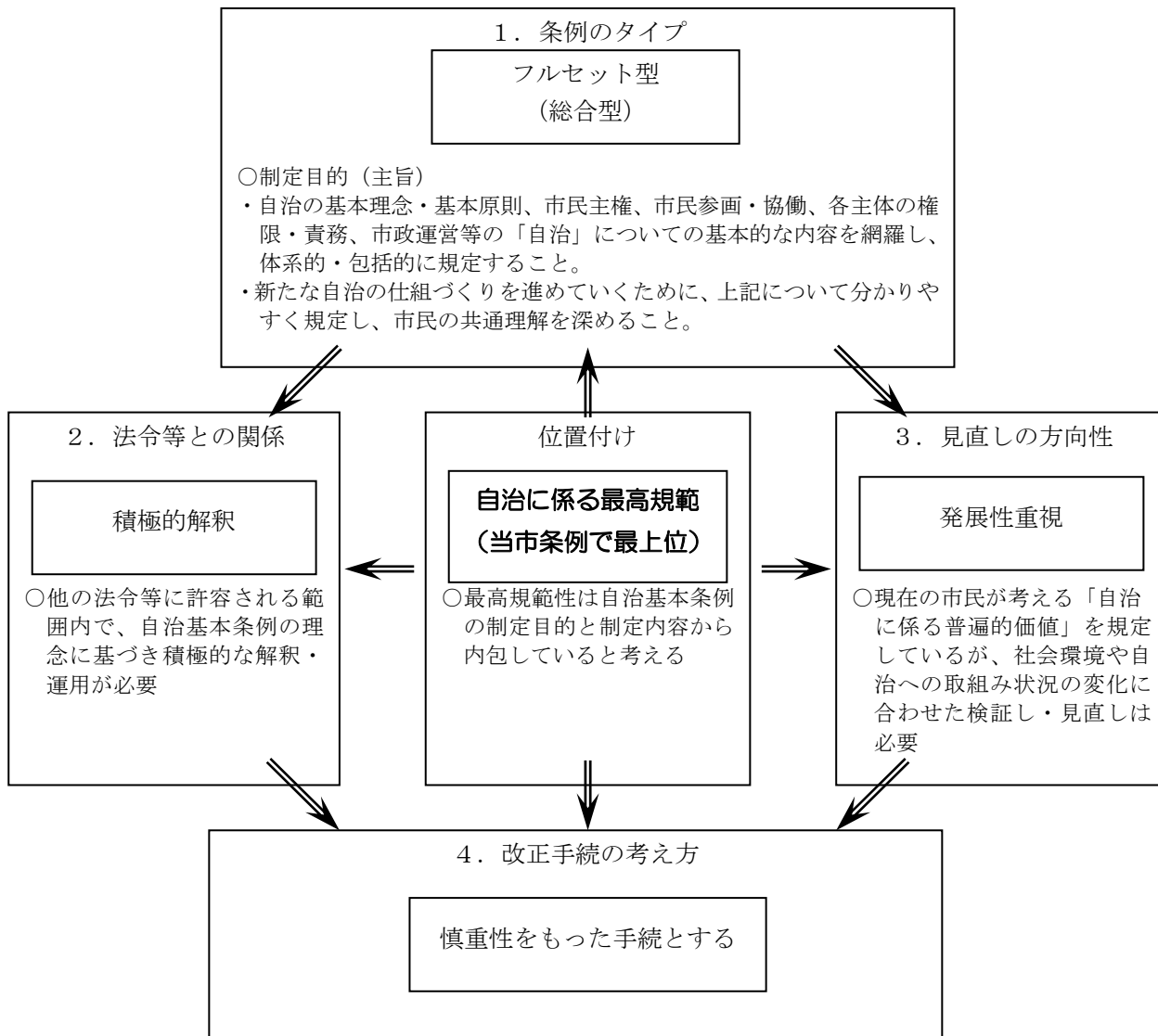
論点4：軽微な変更を行う際の手続きと規定をどうするか。

- ①軽微な場合の判定の基準と主体をどうするか
- ②軽微な変更の手続きをどうするか。

論点5：条例の進捗管理が必要か。また、必要な場合は、具体的な手法をどうするか。

参考 自治基本条例の姿のイメージ

※第16回会議での議論の結果を踏まえたものを事務局にて整理



■第16、17回代表者会の意見

見直し規定の必要性について

- ・ 条例を時代にあったものとし、自治のあり方をより進んだものとしていくために見直しの項目が必要である。

見直しの主体について

- ・ 市民・市長・議会の三者の誰かだけが見直しを行うことができるというのではなく、三者のバランスを保つ必要もある。
- ・ 見直しの主体は、法律で三者がそのような権利を有しているわけであり、これでよいと思うし、この条例であえてそのようなことを謳う必要は無いと思う。
- ・ 一般的には行政の側から改正の必要性が提起されるのではないだろうか。市民の方から改正が提起されるのは、よほどのことに限られると思うがどうだろうか。そうであれば、行政からの発議を第一に考える必要があるのではないか。
- ・ 市民の方は、このような条例ができたのだから、それに則って活動していきましょうというのが正直なところだろう。
- ・ 条文などについて、社会情勢を踏まえて改正の必要性を指摘するのは行政側になるのではないだろうか。行政の側に指導的な立場を求めたいところである。むしろ市民の側が気づくのであれば、行政の方がとっくに気づくはずである。
- ・ 場合によっては、議会の方から提起されるということもありえるだろうが、市民の側からこの条文のこの部分を直してほしいというような意見は出づらと思う。市民の側からの提起も絶対無いとは言いきれないが、これまでも、改正や制定は行政の側で行ってきたのが通常ではないだろうか。
- ・ 議会というのは、今回も途中で意見交換を行っているが、独自の議決権を持った機関であって、このような組織に入れるのは違うと思う。
- ・ この第3案が現在市で行っている一般的なスタイルではないか。

見直しの方法・体制について

- ・ 自治のあり方も時代によって変わる可能性もあるのだから、定期見直しはするべきだと思う。そのことによって上越市の自治が進むのであるから、このような仕掛けも必要だと思う。
- ・ 「定期的な見直し」を行う場合に市民の意見を聴くシステムを採用する必要がある。
- ・ 改正手続きは特別多数議決のような手続きは不要だが、市民の声を聞いて慎重に行ってほしいというのが基本の考え方だ。ある日突然市長から提案がなされるというようなシステムはやめてほしい。
- ・ 組織を設けて検討することが必要である。
- ・ 定期的な見直しが入っていないと、誰も見直さず惰性で行ってしまうということもあってこのような規定が必要という考え方もある。その意味で、見直した結果として、現在の内容がよかったという結論があってもよいのだろう。
- ・ それぞれの主体に権利が確保されているが、システムとして機能させるのであれば、定期的な見直しの責任は市長にあるのではないだろうか。
- ・ 見直しの方法については、パターンは二つあると思う。一つは、市長が提起見直しを行う組織を作り議論してもらったパターン、もう一つは市長が見直しの箇所を明示した上で検討する組織をつくるパターンである。
- ・ 市長の方で、具体的に改正の方針があれば、具体的にその点を示すという方法もあるだろう。この辺は市長の権限に属することになる。
- ・ 改正の可否を判断する組織と、改正の中身を検討する組織については、考え方としてはいろいろあるが、効率よくやるのであれば同じ組織であろう。
- ・ 定期的な見直しをした結果、改正する必要があるれば、市民の意見を聞いて条文案をつくり、改正手続きに沿って改正となる。そのとき、市長が提案する形がよいのか、それとも市民が自分たち

で直接署名をとって直接請求するというのも一つの方法だ。

見直しの期間と頻度について

- ・ 見直しについては、他の自治体の条例であれば、ニセコであれば4年に一回見直そうという規定がある。そうすると、改正点の有無に関わらず見直しを行うことになる。
- ・ そうすると、まずは、ある一定の年限で見直しを行うということ、その次に改正する必要性を考えるという二つの問題があることになる。
- ・ 見直しの期間については市町村長の任期が4年であるので、それに合わせて4年とするのが一般的であると考え。
- ・ 見直しの主体としては市長が主体的な役割を担うことが必要であり、市長は見直しを主導する中で、見直しの頻度・期間としては市長や議員の任期の4年の範囲内でやっていくべきではないか。
- ・ そもそも、この条例については、市長や議員が変わったからといって、情勢が変わるものではないはずだ。もともとめざしているところもそうではないはずだ。なぜ4年なのかという根拠が弱いと思う。
- ・ 市長が変わったから条例を変えますということではいけない。
- ・ 年数の規定は根拠付けが難しいが、見直しの規定がないとなかなか見直しをしなくなってしまう。定期ということになれば何らかの年数は必要になる。
- ・ 頻繁に見直すのも大変である。
- ・ ニセコの場合だと町長の任期が終わったときに公約どおりできたのかどうかを反省するというような内容となる。そのように考えると3年という方法もあるだろう。
- ・ 今の時代の流れだと、10年というのは長すぎると思う。
- ・ 総合計画の場合は、通常前期5年、後期5年の10年単位が一つの目安となり、そうなると5年程度が妥当ではないか。
- ・ 5年を超えない範囲という規定の方法もある。
- ・ 「5年を超えない範囲」とすると、3年ということもありえることになる。やはり期限は区切った方がよい。
- ・ 10年という期間で区切ったとしても、その間に仮に改正したいと思えば改正することはできる。
- ・ 何か見直しの年限がいたれば、やはり10年の長期計画が5年で見直しがあるのであれば、5年が妥当なところだろうか。
- ・ 4年という市長の任期が終わった時点で、公約の実現具合を評価するというのも一つの方法ではあると思う。
- ・ 自治基本条例の普遍性から考えるとどうなのだろうか。市長の評価のための制度ではないのであって、普遍性をもつ自治体の憲法であり、最高規範なのであればあえて年限を設定しなくてもよいわけで、改廃を要求できる道は確保しておけばよいという考え方もある。年数といわれても判断がつかない。
- ・ このままのスケジュールでいけば、来年4月1日の条例施行となれば、議員の任期とは重なることになる。そうすると、市長の業績の判定とはニュアンスが異なってくる。
- ・ 我々が検討しているのがいわゆる「まちづくり条例」か、「自治基本条例」かとなれば、はじめは「まちづくり条例」でスタートしているが、途中で頭の中を切り替えてきた。そうすると、今回はシステムを議論するわけであるから現実とは違っていてもよいわけである。世の中の変化とか、法律の改正であるとかを眺めながらどこを直すべきかを検討すればよい。そうすると、市長や議員の任期と重ねること自体が必要なくなり、年数も4年でも5年でもどちらでもよい気がする。

- ・ 見直し作業について、今回のような手順をふめば、非常に長い時間を要することになり、期間が短いと、絶えず見直しを行っているような状態となってしまう。
- ・ 改正するまでに5年なのか、改正の要否を決めるのに5年なのかという点でも異なってくるが、通常は5年といえ、見直しの結果が決まるのが5年であろう。
- ・ 進化し、発展性を重視する条例ということではあるが、普遍性も意識しているので、我々としてはそんなに頻繁な改正をイメージしているわけではないと思う。
- ・ 実際のところは、改正は行われたいであろう。
- ・ 長期の総合計画が5年ごとに見直すということの一つの目安とする。

意見を踏まえ修正

■たたき台【第18回代表者会提示】

- 市長は、5年ごとに、経済社会状況などの変化に照らして、この条例の内容を検証し、市民の意見を反映した見直しを行うものとする。

■解説

この規定は、この条例を時代にあったものとし、自治のあり方をより進んだものとしていくための見直しの必要性とその方法を明らかにしたものである。

見直しの期間は、市の総合計画の見直し期間を踏まえ、それに準じるものとして5年に一度とし、市長は、定期的な見直しを行う主体として、市民の意見を反映させるための措置を講じる責務を有するものとしている。

見直し作業は、市長の諮問機関により行うことを想定し、市長からの特定の案件にかかる諮問事項及び、諮問機関が独自に設定する事項の検討を行うものとする。

なお、定期的な見直しをした結果、改正する必要がある場合は、諮問機関からの答申を受けて、市長はこの条例の規定に基づき改正の手続きを行うことになる。