

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代表者会と
上越市議会自治基本問題調査特別委員会との
自治基本条例についての第2回意見交換会

2 開催日時

平成19年2月27日（火）午後6時30分～午後8時30分

3 開催場所

上越市市民プラザ 2階 第1会議室

4 出席した者（傍聴人を除く）の氏名（敬称略）（順番は席順）

- ・みんなで創る自治基本条例市民会議代表者会委員：12人中10人出席
平野通子(1班)、増田和昭(1班リーダー)、君波豊(2班)、田村安男(2班リーダー)、
今井不二子(3班)、小田武彦(3班リーダー)、横倉進(4班リーダー)、横山文男(4班)、
岸本八千子(5班)、宮下敏雄(6班)
- ・上越市議会自治基本問題調査特別委員会委員：12人中12人出席
橋爪法一(日本共産党議員団)、小関信夫(市民クラブ)、上松和子(公明党)、
岩崎哲夫(政新)、石平春彦(市政会議)、宮崎政国(副委員長、創風クラブ)、
栗田英明(委員長、政新)、山岸行則(議長、無所属の会)、市川文一(自民クラブ)、
新井徹(毘風)、高波勝也(毘風)、塚田隆敏(毘風)
- ・みんなで創る自治基本条例市民会議事務局
野澤企画・地域振興部長、高橋企画政策課長、池田企画政策課副課長、
中澤企画調整係長、米山主任
笹川法務室長
- ・上越市議会事務局
片岡事務局長、白石次長、堀川調査係長

5 議題（公開・非公開の別）

(1) 意見交換（公開）

- 意見交換項目 ①「市議会の責務」について
②「自治基本条例の最高規範性、改正手続」について

6 傍聴人の数

3人

7 内容

(市民会議事務局：野澤企画・地域振興部長)

- ・明日から議会が始まるというお忙しい日程にも関わらず、ご出席いただき、誠に感謝している。
- ・それではただ今から、意見交換会を開催させていただきたい。このような形、すなわち、市民の皆さんがお考えになられたものに、議会の皆さん方と意見交換をさせていただきながら、私どものほうで調整をさせていただき、自治基本条例が出来上がって

いく経過は、非常にありがたく、うれしく思っている。今後ともぜひ、よろしくお願いしたい。

- ・ それでは、始めさせていただきたい。よろしくお願いしたい。

(高橋企画政策課長)

- ・ 意見交換に入る前に、若干、進め方についてご説明申し上げたい。
- ・ 進め方については前回と同様であるが、本日使用させていただく資料についても、前回お配りさせていただいた資料を使わせていただく。
- ・ 本日、意見交換を行っていただく項目は、「市議会の責務」についてと、「自治基本条例の最高規範性、改正手続」についての2項目とさせていただきたい。
- ・ 進め方としては、前回と同様、まず「市議会の責務」の項目から始めさせていただき、初めに代表者会側でタタキ台について説明していただく。その後、特別委員会の方から、まとめていただいたものについて、栗田委員長からご説明をいただいて、その後、意見交換を行うという形で進めさせていただきたい。
- ・ 「市議会の責務」の項目が終了した後、「自治基本条例の最高規範性、改正手続」の項目に移らせていただくが、手順としては、今ほど申し上げた手順のとおりであるが、「改正手続」の部分については、特別委員会でご結論を出さなかった部分、今後の検討課題とされておられる部分がおありであり、そちらについては、各会派からご説明をいただきたい。
- ・ 本日は、概ね2時間、8時30分を目途に予定をさせていただいている。
- ・ なお、本日、市民会議代表者会の種岡委員と横山郁代委員については、お仕事の都合で欠席されている。また、特別委員会の橋爪委員については、急用のため、遅れて来られるか、もしくは欠席になるとのことであり、市川委員については、今こちらに向かっておられるとのことである。

(1) 意見交換

(ア) 「市議会の責務」について

①-1 市民会議代表者会の「タタキ台」について説明

(市民会議代表者会：横倉進委員：4班リーダー)

- ・ 本題に入る前に、前回の意見交換会で感じたことを少し述べさせていただきたい。率直に申し上げて、さすがに特別委員会の委員の皆さんはよく勉強しておられると感じた。目の前におられる12人の議員の皆さんに、将来の上越市を任せて大丈夫だと強く感じた。私も市民会議の委員として、勉強会から始めて2年間余り、他の委員の皆さんの足を引っ張りながら検討をさせていただいたが、私もこの自治基本条例が、私たち上越市民のためのより良い条例になることを厚く願って参加させていただいている。21万市民の中の1市民の発表ではあるが、特別委員会の皆さんには、前回同様、活発に前向きな、貴重なご意見をいただき、実りある意見交換会にしたいと思う。よろしくお願いしたい。
- ・ では、「市議会の責務」についてご説明させていただく。**資料No.1**の3ページ目と、**市民フォーラムの結果の概要及びいただいた意見**の8ページ目の両方を参照しながら、ご説明させていただく。

市民会議での議論の経過について

- ・ まず、この項目についての市民会議での議論の経過からご説明したい。
- ・ 「市議会の責務」については、当初、各班で自由な意見を出し合った。そして、各班から議員の皆さんへの率直で忌憚のない意見が挙がった。しかし、残念ながら、ほと

んどが不満のようなものであった。そこから、市民会議では、「議員の責務」と「議会の責務」の2項目に整理を行った。

- 2項目に整理を行った時点での「議員の責務」の内容としては、
 - 市議会議員は、政策を立案する。
 - 市議会議員は、自らの発言と行動に責任を持つ。
 - 市議会議員は、動いて、視て、聴いて、考える。
 - 市議会議員は、選挙における地域との約束を果たす。
 - 市議会議員は、議員活動と議会活動を区別する。

の5点が個別内容として挙げられていたが、これらは、議員の皆さんに信託している市民から見れば当然のことであり、自治基本条例にわざわざ規定する内容ではない、議員と議会は、市民の目線からは一体のものとして認識されており、本質的には議員と議会は異なるものであることは十分理解しているが、議員と議会を分けて規定することは、市民にはかえってわかりにくい条例になってしまう、という考えから、最終的には、議会の責務のみを項目として残した。

タタキ台についての説明

- 議会の責務の項目については、市民フォーラムの際の素案（案）に市民会議の思いを詳細にまとめてあるので、ご参照いただきたい。個別内容としては、まず、市民、市議会、市の三者ともまちづくりの主体である、ということを前提に、
 - 市議会は、市を監視しなければならない。
 - 市議会は、市民に開かれた議会を心がけなければならない。
 - 市議会は、市民全体の代表という意識を持たなければならない。
 - 市議会は、次世代を見据えた市政の運営を図らなければならない。
 - 市議会は、広く市民の声を聴き、議会に反映させなければならない。

以上の5点を個別内容として挙げた。

- これらをもとに、タタキ台として条文の形に整理を行った。
- ここで一旦、説明を終わらせていただき、この後、特別委員会の皆さんのまとめについてのご説明をいただいた後で、それについての市民会議の考え方をご説明させていただきたい。

② 市議会特別委員会の「まとめ」の説明

(市議会特別委員会：栗田英明委員長：政新)

- お手元に配付されている資料No.1をご覧ください。今ほど、代表者会横倉委員から、議会と議員ということで、最初は分かれていたものを一つにしたというご説明があった。意味合い的には理解しているが、我々特別委員会のまとめの中では、まず、議会の責務と議員の責務では違うものであると。当然のことながら、議員は市民の代表であり、議会は機関であることから、それぞれの役割と責務は違う。議員と議会は分けて記載をしていくべきであるとして意見が一致している。
- その次のカッコのところ、議会の権限というところがあるが、ここには今回の中には載せなかったが、議会の権限という項目を入れたほうがよいのではないかと、という意見もあった。それについては全体で一致はしていない。
- 具体的な議会の責務としては、そこに4点書かれているが、市民の意見を聴いて市政に反映する、市民との情報共有を図るということでは、市民会議の皆さんと同じであると思う。開かれた議会と説明責任についても、皆さんのお考えに異論はないと思う。
- 一つここで加えてほしいと思ったのは、監視機能だけではなくて、政策立案機能、立法機能を発揮するという項目を入れたい、ということである。それは、市民の皆さん

からすると当たり前で、我々議員にとっても当たり前ではあるが、このところは、今の時点では、議会としても強調をしていきたい、という気持ちもある。

- ・ 議員の責務ということにおいては、今ほどの議会の責務を忠実に実行するということになると思う。
- ・ それぞれの議員は立場が違っており、考え方も違うわけであるので、それらも市民の皆さんには明確に示していくべきである、ということも加えていきたい、ということである。
- ・ 「市民の代表として、普遍的な利益のために活動すること」というこの辺りが、我々の中では一番、表現の仕方で話し合いが持たれた。最初の段階では、市民会議の皆さんのフォーラムの際の素案（案）に載っていた「議員は一部の市民の代表ではない」というような表現であったが、その辺の表現が今ひとつピンとこない、ということもあり、とりあえずここは「普遍的な」という言葉でまとめてある。うまく説明ができていない部分もあるが、もしご質問がおありであれば、後で報告をさせていただきたいと思う。
- ・ 4つ目のところは、そのとおりであり、自己研鑽をしていくということである。
- ・ ・の3つ目として、品位の問題というのが少しあった。これについては、他市を視察したときにあったものであり、これについてどうするかということがあった。これについては、長々と書くよりも、別の規定を設けて、という表現に留めたらどうか、ということでこのようにまとめてある。

①-2 特別委員会のまとめについての代表者会の考え

(市民会議代表者会：横倉進委員：4班リーダー)

- ・ ただ今、栗田委員長から特別委員会の皆さんのお考えをお聞きした。議会の責務については、私たち市民会議と全く同じようなお考えであると思う。
- ・ 議員の責務についても、私たち市民会議と同じようなお考えであると思うが、先ほど私が申し上げた、市民会議での議論の経過から、やはり自治基本条例には規定すべきではないということで、代表者会で再度意思統一を行ったところである。
- ・ 議員の責務の中に、議員の品位と議会の品格保持についてのご意見があるが、代表者会で議論した結果、ここは議員の責務としてではなく、そのような品位を有している議員を選挙で選ばなければならない、として、逆に市民の責務として規定すべき、という考えでまとまった。
- ・ タタキ台の条文の最初の4行については、中身的にはこのようになるが、文章的に難しく、かつ長くてわかりにくいので、今後箇条書きに整理をしていきたいと考えている。
- ・ 市民、議会、市長の三者が対等であるかどうか、という議論は、言葉の定義とも併せて、今後も引き続き議論が必要であると考えている。

③ 意見交換

(市民会議代表者会：小田武彦委員：3班リーダー)

- ・ 議員の責務について、具体的に規定するまちづくり条例や自治基本条例があるのかどうか、という確認を事前に行った。私が持っている情報は少ないので全部ではないと思うが、その範囲でご紹介をしたい。
- ・ 東京都杉並区の条例の中に、区議会議員の責務というのが入っている。こちらは非常に簡単な内容であり、「区議会議員は、区民の信託に応え、区議会が前2条に規定する機能等を果たせるよう、誠実に職務遂行に努めなければならない」という、仕事を真面目にやりなさい、というだけの書き方になっている。

- ・身近なところでは、現在はもう存在していないが、旧吉川町の条例にも議員の責務という項が入っていた。こちらでは、「議員は住民の代表者として、議事に参加していることを自覚し、審議能力及び政策提案能力の向上に努めます」となっている。
- ・私が申し上げたいのは、こういうものを実際に条例に盛り込んでいる事例もあるが、ただ、条例の中で議会を規定しているものは、たまたま調べた 16 の事例の中では 7 つが議会を規定している。制定の古いものは、議会を入れていないものが多い。この 7 つの中の 2 つだけが、議員の責務について規定をしている。全般的には、議員の責務を規定していないところが多いということをご紹介したい。

(市議会特別委員会：石平春彦委員：市政会議)

- ・会派の意見も含めて、少し申し上げさせていただきたい。
- ・少しいろいろなことを申し上げるが、まず一つは、今ここでは議会の論議であるが、自治基本条例の全体を考えたときに、市民と議会と市長(今のところ市という表現になっているが)、この三者のそれぞれ、簡単に申し上げると、権利、そして責務、これが明らかにされる必要があるのではないか、こういう考え方に立っており、そういう全体の基本的な組み方というか、そういうところからまず議会も規定する必要があるのではないか、こういう考え方である。
- ・具体的に申し上げますと、実は、権限を明記したほうがよいのではないか、というのが私どもの会派の考え方である。それは、それぞれ職能というか、能力、権限をどの範囲にするか、ということと、責務、責任というのは表裏の関係にある。単に責務があるわけでもなく、ただ単に権限があるわけでもない。そういう形の中で、議会として権限というものが、やはりはっきりさせておく必要があるのではないか、こういうふうに思っている。
- ・市民の場合には、権利という形で規定されるのであろうと思うが、市民も、人、個人である。集団としての市民というか、全体を表して市民ということもあるが、とりあえずここでの権利規定からすれば、個人であると思う。
- ・それに対して、議会と市長というのは、機関、組織である。したがって、市民の中に、議員も市長も、職務を除いて、いわゆる職権というか、そういうものを除いた場合に、議員も市長も市民である。
- ・したがって、議会というのは議員で構成する機関であり、市長は執行機関であるので、市民と、議会、市長というのは、当然、意味合いが違ってくる、ということから申し上げますと、これは非常に国語的、辞書的な話になるが、市民の権利に対しては、議会、市長は権限である、そういう考え方に基づいている。
- ・したがって、自治基本条例を総合的に勘案した考え方から構成をしていくとすれば、当然、一番最初に市民の権利、市民の責務が出てくるであろう。その次に、議会が出てきた場合に、やはりそれは、議会の権限と議会の責務というのは、当然、表裏の関係として出てくる必要がある。そしてその後に市長が出てくるとすれば、市長の権限と市長の責務という、それが対になって規定をされる必要があるのではないか。こういうふうに思っているところである。
- ・そこで、議会の権限とは何か、ということをおっしゃると、今一応考えてきているのは、例示であるが、例えば、
 - ・市の意思決定機関であるとともに、市政運営を監視し、牽制する機能を果たす
 - ・法律に定めるところにより、条例の改廃、予算、決算の認定等の議決、請願等の審議、関係機関への意見書の提出等を行う
 こういうことが、権限の中に入ってくるのではないか、こういうふうに思っていると

ころである。

- ・ 議会の責務については、特別委員会のまとめのとおりである。
- ・ 次に、先ほどの議会と議員の関係であるが、ご説明いただいた趣旨、気持ちは理解する。理解をするが、やはり議会と議員は違うという点は、これは非常に重要なことであって、ものの見方ということよりも、責任の在り方と知っている。
- ・ つまり、どういうことかと申し上げると、市民に直接責任を負っているのは、議員である。市民の直接の選挙により議員は選ばれているわけであり、それは議員として直接に市民に責任を負っている、という関係である。したがって、議員として市民にどのように接するかという部分については、これは明確に規定をしていかないと、間接的な形の中の話というのは、非常によろしくない。
- ・ 例えば、議会と市長は二元代表制であるが、市長の場合は、市長という人格との関係になってくる。しかし、議会と市民との関係というと、これは議会そのものは人格ではないわけであり、選挙の洗礼を受けて就任をした議員が直接の責任を負うわけである。それが合議体となって一つの結論を出すということであり、その仕組みなり、あるいは市民と議員との関係というものを、やはり明確にしておかないと、実際は、実効性のない話になってくるのではないか、このように考えており、そういう意味で、議会というものと議員というものは、市民との関係で全く違うということ、まずご理解をいただきたいというのが私どもの考え方である。
- ・ したがって、議員の責務については、市民に直接責任を負っている立場で規定をしていただくことが、必要ではないか、こういうふうを考えているところである。

(市民会議代表者会：横山文男委員：4班)

- ・ お考えはごもっともであると思う。市民会議でも、各班で温度差があった。そういう中でこのような結論に達したわけである。今おっしゃられたことは、誠にごもっともであり、当然であると思うが、それを果たして自治基本条例に書き込むか、という点になった場合、やはり自治基本条例ではなくて、議会の皆さん方のほうでご検討されておられる倫理条例や議会基本条例など、そういうところで、いろいろ皆さんで研鑽されて、私ども一般市民は、やはり議員の皆さん方に信託しているわけであるので、そういうことをしていただけるのが当たり前のことというような考えでいるので、あまりに、最初におっしゃられたように、あまり難しいことを書くと市民の皆さんに読んでいただけない、ということもあるので、そういうことはどうかなと思っている一人である。
- ・ そして、今おっしゃられたとおり、市議会では、地方自治法により、市民の直接選挙によって選ばれていて、代表の皆さん方が、議員によって構成されている意思の決定機関であるとともに、執行機関の市政運営の監視と、いろいろおっしゃられますが、研鑽をする機能を果たすために、市議会はあるのだと思う。そういうことは、自治基本条例に本当は盛り込めばよいのであろうが、あまり厚くなってしまうと、果たして条例として市民の皆さんに馴染むかどうか、という点が心配というのが私の考えである。

(市議会特別委員会：山岸行則議長・委員：無所属の会)

- ・ おっしゃられることも、私どもとしても十分理解しているところである。ただ、私は、この特別委員会では、各会派の議員の皆さんから、議員も個々の責務の問題を明記していくべきだ、というふうな議員側の強い思いがあったというのは、今のこの時代と、これからもう少し地方分権の流れが進んでいく、この時代の中において、従来と同じパターンの、先ほどから申し上げている、議員個々の集合体である、機関の一つであ

る議会の責務では、とてもではないけれども、この先の時代の中においては、住民との関係の中で、今一步前へ出ないのではないかと、むしろ、先ほど石平委員もおっしゃられていたが、議会を構成する議員一人ひとりの責務のほうが、もっと逆に申しあげれば、重要ではないか。むしろそちらのほうをもっと逆に申しあげれば、前に出していくほうが、市民との関係でも、よりわかりやすくなるのではないかと。だから、今、自治基本条例を上越市がつくるときには、これからの時代の中では、むしろ、合議体であり集合体である機関である議会よりも、むしろ、議員個々の責務なり責任の明確化なり倫理観を高めるための位置付けをしていくほうが、よりこの自治基本条例を高めていくのではないかと、という議員の気持ちも、敢えてこのような格好で表れてきている、というのが相当強くあると思う。その辺をぜひ考えていただきたい。

(市議会特別委員会：岩崎哲夫委員：政新)

- ・ 市民会議の皆さんの、議会と議員は一体に見ているという部分は、わからないでもない。山岸委員もおっしゃったが、皆さんが議会を見ておられる部分では、やはり議員を見られているのではないかと、という感じがする。
- ・ 市民会議の皆さんのタタキ台の中で、議会は議決機関であるので、市民に対する説明責任や、議会として市民に責任を負うなど、結構、議員個々の部分で責任を負うという場面もずっと多いと思う。
- ・ したがって、私どもも、今いろいろな流れの中で、議員個々のレベルアップを、上越市ばかりではなくてどこでも言われているわけである。その部分では、特別委員会の中では、議論として、やはり議員自ら、そのように努めなければならないということで、敢えて、議会と議員は別のものだということの中で、やはり議員としても責務をきちんと明確にして、それにしたがって我々も努力をすると、そんな思いで別にしたほうがよいのではないかと、ということで、特別委員会の中ではまとめている。

(市議会特別委員会：新井徹委員：毘風)

- ・ 代表者会の皆さんのお話をお聴きしてよくわかったが、私どもが特別委員会の中で議論してきたことであるが、このまとめにも書いてあるように、議会の責務の中で、監視機能だけでなく、政策立案機能、立法機能も発揮すること、というようなことを書いてあるが、これを規定するということになると、これは議員個々の資質、能力の向上がなければ、これが出てこないわけであるので、これとの関連からみても、やはり、そこだけをとっても、議会と議員は分ける必要があるのではないかと、私も思っている。
- ・ これまでは、議員というと、どちらかというと、自分の出身地区の代表というような考え方の中で活動されてきたし、あるいは、市民の皆さんもそういうところを一番求められたのだろうと思うが、なかなか今、このような状況になってくると、それがかなわない、お互いの願いがかなわないというような関係になってくると、非常に議員としても、それだけの活動ではなかなか、選挙一つとってみてもうまくいかないのだと思う。やはり、これからの議員というのは、市全体をみて、公平な目でみて、市民の皆さんにとって、市にとって、どれが一番良いのかということをやはり考えていく、そういう資質、能力が一番必要なのであるというふうを考えており、その意味からも、今申しあげたようなことで、分けて規定するほうがよいように、私的には思っている。

(市民会議代表者会：横山文男委員：4班)

- ・ 当初、我々が考えていた議員さんとは皆さんは違っておられて、私どもも合併する前は、やはり議員さんは地域の代表というような形で個々の仕事をされておられたが、

今の活動をみていると、本当に勉強したり、研修会等で広く市全体を、出身地域のみならず、広く地域をみている。先ほど横倉委員が申し上げたが、本当に敬意を表する。

- ・ 言わんとしていただいていることは、本当に嬉しいのであるが、これを果たして自治基本条例に載せた場合に、どのような形で載せるかということ、また代表者会で摺りあわせをしなければならない。私としては、私自身、責任を持って議員さんを一票投じており、また期待どおりに働いていただいております、本当に個々の皆さん方のそのようなことを謳ってもらわなくても、皆さん方のほうの条例云々等でもって、それぞれ研鑽され、またそれぞれの立場として行動していただければよいように軽く考えていたが、皆さん方のそのような熱いお考えを今お聴きして、本当に感動しているところである。
- ・ 今までであれば、先ほども申し上げたが、自分の出身地域だけをみておればよかったのだと思うが、市民フォーラムでもお話があったとおり、市の全体をみる議員さんになってほしいという要望も兼ねており、その辺も皆さん方にお含みいただければ、そうさせていただきたい。

(市民会議代表者会：増田和昭委員：1班リーダー)

- ・ 特別委員会の皆さんの思いはよく理解できた。その思いについては、我々市民会議も全く同じ思いを持っている。ただ違うのは、その思いを文章にするかしないか、というところの違いだけである。
- ・ 思いの部分は、他の法律や条例で読み取れる部分もあり、それでよいのではないかと考えていたが、今ほど山岸議長がおっしゃった、従来のパターンをこのまま引きずってはならない、この言葉は非常に説得力のある言葉であった。やはり我々市民もそうであるし、議員さんもそうであるが、従来の延長線上ではない、新しい考え方でいかなければならない、そのことをみんなにわかっていただくためには、一つの手段としてここに書き込もうではないか、というふうに私は承ったわけであるが、非常に私としても、ああそうだな、というふうに思った。
- ・ 私たちとしても、書かないというふうにこだわっているわけではなくて、書くまでもないだろう、というふうに思っていたわけであるが、そのような深いお考えがあるとすれば、そのお考えには非常に賛同できるところがあるので、ここには書く必要はないと思うが、頭出しだけでも何かできる工夫はないかなと思っている。
- ・ ついでに申し上げると、議員の皆さんの思い、私たち市民会議の思い、あるいは市民の思いは、最近の傾向であるが議会基本条例というものが出てきている。そこに思いがしっかりと書かれているというようなことがあるので、ぜひそちらの方向を目指して検討していただければ非常にありがたい。それは、おそらく、私たちも望むところであるし、市民も望むところではなからうかと思っている。

(市民会議代表者会：小田武彦委員：3班リーダー)

- ・ 市民会議の議論の背景をもう少しご説明申し上げたい。市民、議会、市長と言っている場合に、実はこれらの全てが、実際は個人と団体、市長と議会は個人と団体になるが、市民も同じ表現で実はつくられている。我々の議論の中で、市民とは何か、という議論を行ったときに、市民には個人の市民もあるし、市民活動団体もあるし、企業もある。これら全部市民であり、全部市民だという前提で文章を作ってきたという流れがある。
- ・ おっしゃられたことは大変ごもっともだと思うので、私たちも、そちらのほうまで含めて考えないと、自治基本条例の構成がブレてしまうということがあるので、大変貴

重なご意見を賜ったので、私どもでまた考えさせていただきたい。

(市議会特別委員会：小関信夫委員：市民クラブ)

- ・ 市民クラブの中では、いろいろ今、議員のほうから出されたものについては、まとめの一番下にある、倫理条例を、もしくは議会基本条例になるのかはわからないが、そういうものをつくることを検討している委員会が今ある。だから今、増田委員がおっしゃられたように、私は一つ思うが、先ほど小田委員がおっしゃったように、杉並区や旧吉川町の事例があったが、東京都では政務調査費の件でいろいろ問題が出ていた。杉並区であったがどうかは憶えていないが、そういうことが、たとえつくってあったとしてもあるのであれば、やはり倫理条例などできちんと反映すれば、市民クラブとしてはいけない、として、市民クラブの意見としては下の部分である。

(市議会特別委員会：宮崎政国副委員長：創風クラブ)

- ・ 議員の責務については、いろいろ語られたので、私もそのとおりであり、入れるべきであろうというふうに考えている。
- ・ ただ、今ほど倫理条例や議会基本条例の話が出てきている。これは混同してしまうと、ただただ首を絞めるだけになってしまう。したがって、自治基本条例の中に議員の責務をきちんと入れれば、議会基本条例の話は少し違ってくるのではないかと考えている。
- ・ それから、倫理条例についても、私もその委員をしているが、今基本的な部分で基準の話をしている。これも今モデルを一度出してみようということで、その検討にこれから入るわけであるが、ずっと調べてみると、全国にある倫理条例は非常に数が少ない。何故そうかという、倫理条例はあっても、かなり細かくやっているとところとかいろいろあるが、私の予想では、何か議員が間違いを起こしたところが急いでつくっているような感じで、そんなに倫理条例自身も上越市議会として議長の諮問として勉強を行っているが、それは真剣に考えていかないと、安易に走ってはいけないのではないか、こんなことも実は考えている。
- ・ したがって、今の倫理条例や議会基本条例の動きは頭から離して、議員の責務として、先ほど石平委員や山岸議長からいろいろ話があったが、その辺で整理をして、何とか私もこの議員の責務というものを、きちんと捉えていただきたいと思いますと思っている。
- ・ もっとわかりやすくお話をすると、私は三和区の出身であるが、三和区の住民で直接私にこうおっしゃる方はいないが、合併前の上越市の区域にお住まいの何人かの方から、議会は何をやっているかわからない、極端なものでは、議員はいらないのではないかと、ということをや面と向かっておっしゃられた。そんなことはないと話してはみたが、いわゆる、私どもの今の議員と、これまで一生懸命勉強していただいた皆さんでお話すれば、お互い理解ができるけれども、言葉がよいかどうかはわからないが、一般市民の皆さんであまり関心のない方であれば、このことを決めても関心はないかもしれないが、ただその辺できちんと謳っておかないと、その辺がやはり淘汰できないのではないかと、こんな思いも実はある。

(市議会特別委員会：上松和子委員：公明党)

- ・ 私ども公明党では、当初、最初のご説明にもあったが、議員としての活動というのは、敢えて文章に出さなくても当たり前なことではないかと、ということで、当初、会派としても、それはいけないのではないかとというような考えもあった。
- ・ しかし、特別委員会のまとめのほうで、栗田委員長のほうから説明させていただいたが、最終的には、やはり載せていったほうがよいのではないかと考えた。ただ、これは市民のどなたも目にすることであり、あまり難しい表現はどうかということはある。

るが、議員の責務ということもやはり入れていったほうがよいのではないかと、ということが、私ども会派の最終意見となった。

(市民会議代表者会：君波豊委員：2班)

- ・市民会議では、もちろん今ほど議員の皆さんから出されたような検討もしている。
- ・私個人的には、議会イコール議員、議会の責務によって議員は拘束されるのであろう、という考えを持っている。
- ・それから、先ほどから議員の皆さんのほうから「会派」ということが出てきているが、もしその議員の責務を決めた場合には、逆にその会派とかそういうものにもものすごく拘束されるのではないかと。例えば、ここに「普遍的な活動」という言葉が出てきているが、そういったことが果たしてできるのか、という疑問を今持った。
- ・もう一つは、先ほど山岸議長がおっしゃられたが、いわゆる都市内分権が進んでいくと、今までのようなものを引きずってはおられない、ということであるが、逆にこの分権化が進んでいくと、それぞれの地域に地域コミュニティが、それぞれ自己責任、自己決定の能力が備わって、それぞれの地域コミュニティの中でそういった形のものが出てくる、いわゆる上越市皆議員というような形にもなってくるのではないかと、時代が進むと。そういったことも考えると、敢えてそういう責務というものを自治基本条例の中に確立してしまうのかどうか。むしろ、逆に、議員も、もちろんそうであるが、市民をベースにして議員になられているわけであり、市民の責務をまっとうするということは、議員の責務をまっとうすると、イコールであってもよいのではないかと、という考えを持っている。

(市議会特別委員会：石平春彦委員：市政会議)

- ・今の君波委員のご意見に直接反応して申し上げるわけではないことを予め申し上げさせていただくが、一つは、「普遍的な」という言葉が何故出てきたかということ、発案者の立場から申し上げたいと思う。
- ・例えば、「全市の」とか「全体の」という立場で」とか、あるいは「一部の地域ではなくて」というような、そういういろいろな表現があったわけであるが、いろいろ考えてみると、例えば、ある地域に特別関係することは、その地域の意思というか考え方を反映できないものでよいものかどうか、ということが一つ。
- ・この地域あるいは社会のいろいろな立場、いろいろな方々がいらっしゃるわけで、それが例えば全体という形、いわゆる多数ということでもって括ったときに、果たしてそれで物事が済むのかどうか。少数の方々の立場というものも尊重しなければならない。そういうような、いろいろなことを考えたときに、地域とか全体とか、というように形の括り方ではなくて、もっと違った括り方、視点が必要ではないか、ということから、最終的に今の段階ではこのような言葉しか思い付かなかったものであると、「普遍的な」という言葉を使ったということである。
- ・もっとよい言葉があれば、別にこだわっているわけではないことをご理解いただきたい。
- ・次に、先ほどからの、議会とは別に議員のという話であるが、本来といってよいかわからないが、この論議は、通常は逆の論議になるものである。市民からは議員ということ強調して責務ということ語られるし、議員はどちらかという、意識をしなければいけないほど、議員の立場からすれば、むしろ放っておいていただいて、議会という大枠の中でやっていただければありがたい、という話に実はなるのだと思う。その論議が逆の立場で展開されていて、ここが上越市のそれぞれの、議会も市民の皆さんも含めて、大変に将来に向かって意欲ある論議を行っているという証明であろう

と、このように思っている。むしろ、市民の皆さんからはお気遣いをいただいていると、議員はむしろ必死になってやらなければならないのではないかと、ということで、自らの責任をひしひしと感じながらやっていると、こういうことであるので、いわばベースは同じ気持ちの中で、論議が行われているのではないかと、こういうふうにして、その底辺の部分で共感を覚えている。論理的な話ではないが、共感を覚えているということを申し上げたい。

(市民会議代表者会：宮下敏雄委員：6班)

- ・ 2年以上に渡って市民会議で議論させていただいた。議員の皆さんの前に出ると、意見が硬くなってしまふ。我々代表者会の議論であると、もっと砕けた話で、議員の皆さんには聞かせられないような話も出ていた。目の前におられると、みんな緊張してしまつて、なかなかそのような話が出てこない。
- ・ 議員の皆さんもいろいろおっしゃられるが、私が日頃思っていることを申し上げたい。
- ・ 私は、この自治基本条例というのは、市民が一人ひとり、本当の行動基準であると思っている。これを守っていったらみんなよくなる。議員の皆さんもプライドもおありで、ここに書くか書かないとおっしゃっているが、それはまた行動基準をご自分でお持ちになれば、必ずよくなると私は思う。

(市民会議代表者会：今井不二子委員：3班)

- ・ 今ここで議論になっていることは、市民会議でも当初に議論があった。議員個々の質というところで、かなり白熱した。それは結局、そうは言っても、選ぶほうの市民も悪いのであるから、市民がもう少ししっかりしたらよいのではないかと、という話に落ち着いたわけである。
- ・ しかし、今議員の皆さんのお話をお聴きして、この議員の皆さんなら、上越市を本当に任せられると感じた。
- ・ これは、たしかにおっしゃるとおり、とても考えさせられるところでもあるので、市民会議でもう一度検討する必要があるのではないかと、感じている。貴重なご意見に感謝している。

(市民会議代表者会：横倉進委員：4班リーダー)

- ・ 先ほど私が申し上げたように、特別委員会の皆さんは素晴らしい議員さんであると思う。今日でますますそれが実感できた。熱い思いを語っていただき、本当に感謝している。
- ・ この件は我々で持ち帰って、次回の代表者会で検討をさせていただきたい。

(市民会議事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 今、横倉委員からまとめていただいたところであるが、いわば当事者たる議員の皆さんのほうからも、考え方や思いを伝えていただいて、代表者会の皆さんも十分理解をされたことだと思うので、また持ち帰って、代表者会の中で検討していただくということで、よろしいか。

(一同)

- ・ 了解

(4) 「自治基本条例の最高規範性、改正手続」について

① 市民会議代表者会の「タタキ台」について説明

(市民会議代表者会：田村安男委員：2班リーダー)

- ・ まず「最高規範性」として、「この条例の位置付け」として条文をタタキ台として作成した。特別委員会の皆さんのご意見のほうも、まとめとしていただいているものと、

だいたい一致していると思う。

- これは、あくまでも上越市の憲法としての基本であるので、最上位の条例に位置付けるのは当然のことであると思う。
- 次に「改正手続」であるが、これはなかなか、特別委員会のほうでは意見統一されずに、会派ごとにいろいろなご意見があったとお聞きしているが、市民会議代表者会では、まがりなりきに一応「改正手続」ということで、まとめてみた。
- あくまでも憲法並ということになれば、日本国憲法でも第 96 条で、議員の 3 分の 2 以上の発議をもって国民投票を行って、その結果が半数を得ない場合は改正ができない、という立派な規定がある。日本国憲法でもこの規定が一番活きているのではないか。我々もそれを参考にして、検討を行ってみた。
- その手続として、市民投票を実施して、その結論をみて、提案したらどうか、これは市長についてであるが。
- 2 番目も市長に対してのことであるが、過半数を得た場合には、当然実施していただきたい。
- 3 番目は議員についてであるが、大変失礼になるが、「定数の〇〇分の 1」と書いてあるが、「定数の〇〇分の〇」に訂正していただきたい。例えば、4 分の 3 になったり、あるいは 3 分の 2 になったり、いろいろな数字があると思う。
- 前回の意見交換会の際にも、石平委員のほうから、3 分の 2 以上などの特別多数決は可能である、との強いご意見があった。ぜひこの 3 番目の議員についての「〇〇分の〇」というところは、できれば、3 分の 2 以上、あるいは 4 分の 3 以上という特別多数決というふうな方向に持っていければ、という思いである。
- あくまでも、改正や廃止については、ハードルを高くして、簡単に改正ができない方向でいきたいということで、市民会議としてはまとめた。
- 特別委員会の皆さんからご意見をいただき、我々市民会議代表者会でも、そのご意見についてまた再度検討を行っていききたい。代表者会としても、譲れないところは譲れないとして意思統一を図ってはいるが、よろしくお願ひしたい。

② 市議会特別委員会の「まとめ」の説明

(市民会議事務局：高橋企画政策課長)

- それでは、特別委員会としてお考えを統一されておられる「最高規範性」の項目については栗田委員長から、統一されていない「改正手続」の項目については各会派からご説明をお願いしたい。

(市議会特別委員会：栗田英明委員長：政新)

- 「最高規範性」については、ほとんど市民会議の皆さんのタタキ台と同じことが書いてあると思うので、詳細な説明は省略をさせていただきたい。
- 特別委員会のまとめの「その担保として」の中の、3 つ目の部分であるが、「法令の解釈や運用にあたっては本条例の主旨に基づくこと」と書いてあるが、ここが大変難しいところであるが、一応、特別委員会としては、全会一致ということで書かせていただいた。
- 実際には、説明が難しいが、今ある法令等があるが、その解釈さえも、私たちのこの自治基本条例を基にして解釈をしていくのだ、運用についてもそうしたい、ということであり、本来であれば、法令のほうが進んで来て、私たちはそれに従って折れていかなければならない部分がたくさんあるわけであるが、そういう面では、これが私たちにとって一番大事な憲法であるということを経由に、自分たちの意思に沿った解

釈や運用をしていけるような、ということがここに載っている。

- ・ その次の・とその次の・については、「最高規範性」というよりも「改正手続」についてであるが、先ほど田村委員のほうからは、改正についてはそう簡単にはできないように、との思いがあるのだと思うが、議会のほうでは全く逆であり、変えなければいけないときにはいつでも変えられるようにしたほうがよいのではないかと、というような趣旨である。
- ・ すぐ変えられてもよいという意味ではない。まずは、見直し規定というものを設けて、その年数はまだ議論をしたわけではないが、見直し規定を設けて、何年かに一度は必ず見直しをするという仕組みをつくっておくと、もちろん、途中で必要があれば、何らかの手続をとって改正をするということになると思うが、そういう規定を設けたらどうかということがある。
- ・ 4つ目のものについては、代表者会の皆さんと同じものである。
- ・ 改正の手続については、今ほどの話のとおり、いろいろな意見が挙がったので、特別委員会としては一定の結論を出していない。各会派から説明させていただきたい。

(市民会議事務局：高橋企画政策課長)

- ・ それでは、「改正手続」の部分について、会派ごとにご説明いただきたい。

(市議会特別委員会：小関信夫委員：市民クラブ)

- ・ 市民クラブでは、法律に決まっているように、出席議員の過半数で決することが原則であると考えているが、特別多数議決については、法律でも、例えば、3分の2以上の同意の場合は、地方公共団体の事務所を決める、秘密会にする、議員の資格など、法律で書いてある。4分の3以上の場合は、副知事、助役等の解職、議員の除名処分など、いろいろ法律で決まっているので、一般的には過半数でよいと思う。
- ・ 一つ言えるのは、この自治基本条例が制定される際は、1回目は出席議員の過半数で議決されると思うので、否決されない限り、2回目から3分の2という話は、そこまで細かくは論議はしていないが、そういった部分で矛盾してしまう。
- ・ ご説明の中であった、ハードルを高くというのは、発議の部分とともに、まだいろいろ議論の余地はあるのだと思うが、先ほど申し上げたような形でよいと考えている。

(市議会特別委員会：上松和子委員：公明党)

- ・ 私ども公明党も、過半数でよいのではないかと、としてまとめさせていただいた。

(市議会特別委員会：岩崎哲夫委員：政新)

- ・ 政新でも、特別多数議決について検討を行った。しかし、地方自治法の議決の部分でいうと、やはり過半数でとなった。
- ・ 条例の位置付けが最高規範ということで、位置付けはそれでよいが、皆さんもそう思っておられると思うが、そんなに簡単に変わる内容の条例でもないのに、そんなに簡単に改正するような状況というのは、なかなか出てこないのではないかと。そういう部分では、当然、改正を行おうとした場合、例えば市民会議の皆さんのように、数年をかけて議論をされてきた委員さんであるから、当然改正にあたっては、何らかの形で市民の皆さんからも参加をいただいて、検討しながら、賛否がものすごく割れるような状況で提案をすべきではない。ある程度、多くの人たちが、議会もそうであり、賛同する中で、やはり決めていく必要があると思う。そういうことを諸々考えると、私は今の、改正にあたっては、それは普通に変えられるように、しかし改正にあたっては、十分検討できる時間、あるいは市民の皆さんの意見を聴く場面、検討委員会のようなものを立ち上げながら、しかし議決は、多くの皆さんの賛同を得たうえで決めるということで、過半数議決でよいのではないかと、ということでまとめさせていただいた。

た。

(市議会特別委員会：石平春彦委員：市政会議)

- ・ 私どもの考え方については、少し時間をいただきたい。
- ・ まず、改正手続の前に最高規範性の関係で少し申し上げたい。特別委員会の合意部分の3点については、そのとおりであるが、その他に、最高規範に相応しい名称が必要ではないか、ということをお願いしている。これは、特別委員会ではそういう論議はしていないが、私どもとしては、そのような考え方に立っている。
- ・ それは、国の場合は憲法と法律との関係にもあるように、やはり自治体の憲法という役割に相応しい名前が必要ではないか、ということで、議会で市長にも提案をさせていただいている。「～条例」という表記を敢えて採る必要はないのではないか、ということで、「～条例」という表記を使わない。例えばということで例示を申し上げると、「上越市自治憲法」あるいは「上越市自治憲章」というような名称にする必要があるのではないか。それがやはり最高規範を一見して明らかにできるようなものになるということで提案をさせていただいている。「～条例」の表記を使わなくてもできるということについては、市長からもご答弁をいただいている。それが一点目である。
- ・ 次に、見直し規定の関係であるが、実は私どもは、当初、これは必要ないのではないかと、こういう考え方であった。それはむしろ、こういうものはいつでも必要に応じて見直しをすることは当然であり、敢えて期限的なものを入れると、逆にそれが足枷になるのではないかと、こういう考え方を持っていた。
- ・ しかし、特別委員会の中のいろいろな論議の中で、ほぼ皆さんがこのようなご意向であるということがあったので、私どもとしては、足枷にならないような表現を、例えば、最長でも〇年、というような期限ならば、期限として付けても問題ないのではないかと、という考え方の下に、賛成をした、合意をしたということである。その論議の過程というか、意味合いをご理解いただければと思っている。
- ・ 「制定、改正の手続」については、これについては、前回に意見を述べさせていただいたときに、特別多数議決と市民投票を組み合わせるものにすべきであると、こういうふうに申し上げた。そして、少なくとも3分の2以上の賛成による特別多数議決、これが、地方自治法上において、それに抵触をするかどうか、ということの判断については、当初は、どうも触れるようだという考え方で組み立ててみたわけであるが、それは抵触をしないという学説、専門家、学者の中でそれはできると、こういうことを複数の方からお話があり、そして文献的なものも、時間があればまた紹介させていただくが、いずれにしても、そういう学説の下に、権威ある、具体的に申し上げますと神奈川県であるが、神奈川県の研究所が具体的にモデル条例を作っており、3年くらい前であるが、モデル条例を作っている。そしてそのモデル条例の中に、3分の2以上の議決でということを示記してある。そのようなことがあるので、確かに、抵触をするという考え方もあるが、しないという考え方も有力な考え方が出てきているということからすると、ここは、先ほどの最高規範性を担保する形の中で、法令の解釈や運用にあたっては、本条例の主旨に基づく、という精神を先取的に考えると、少なくとも、我が上越市の自治基本条例の中には、そういう形で書き込んでいくことは、ある意味当然ではないか、このように考えているところである。
- ・ 改正手続の具体の話であるが、ここで市民会議の皆さんから出していただいた中で、「廃止」という文言があるが、私どもは、廃止という言葉は必要ないと考えている。そもそもこの条例は、自治体を、市民の力で自治体をつくって、そしてその自治の仕組みをこの条例の中で組み立てていこうと、こういうことであるので、廃止をすると

いうことは、自治体をやめる、あるいは市民の自治権を放棄する、そういうことに他ならないのではないか、というふうに思っている。そういうものに、廃止というものは相応しくないのではないか。改正ということで十分ではないか、こういうふうに思っている。

- 改正の、特別多数議決と市民投票の関係についてであるが、改正手続は当然、自治基本条例の中で取り込んでいけるものであるが、制定に関しては、特別に、制定に関する条例を設けて、そして、制定についても、当然特別多数議決と市民投票を行っていく、こういうものにするには可能であり、ぜひそういうことも改正手続と同様の仕組みを、制定の過程の中でつくり上げていく、ということが必要ではないかと思っているところである。
- 特別多数議決と市民投票の順序の関係であるが、これはどちらがというところは、今のところ私どもも結論を持ってはいない。ただ、いずれにしても、慎重に検討しなければならない課題であり、そして、当面する時期的なことを申し上げると、来年の4月の市議会議員選挙に市民投票を合わせていくということが、一番相応しい、望まれる形ではないか、このように思っており、要は、その前に、例えば12月議会で条例を議決するのか、あるいは、4月を超えた6月議会で議決をするのか、具体的にはこのような話になってくると思われるので、どちらがよいのか、ということも十分この検討に熟慮した中で、方向性を決めていく必要があるのではないか、このように思っているところである。

(市議会特別委員会：宮崎政国副委員長：創風クラブ)

- 昨年10月2日の特別委員会でいただいた、市民フォーラムでの素案(案)の資料を見ながら、私ども会派でいろいろ話し合いをしてきた。最高規範性については、これは当然この位置付けでいくべきであると思っており、特別申し上げる点はなく、私どもとしても、市民会議の皆さんのお考えでよいのではないかと考えている。
- ただ、この改正手続については、これも先ほどの資料を見させていただきながら、あるいは会派の議員の思いを聞きながら話し合いをしてきた。市民会議の思いの中に、「時代や情勢の変化に応じて、臨機応変に改正できることが重要である」とあり、臨機応変という言葉は別にして、次に「改正手続の仕方を明確にしておく必要がある」とあり、これらについては、私どもも当然であると思っており、市民会議の皆さんとだいたい考えは同じであるということで、実はいたわけであるが、今タタキ台を見せていただくと、かなりハードルの高いものになっていて、これだと、私どもの考えとは違ってきているよう、というふうな思いがある。
- 改正手続きについては、いくつかの会派の皆さんもお話をされたが、特別多数議決という考え方も、これはあるであろう。ただし、まさに、自治基本であるので、基本を重点にするか、その中で謳われている市民の皆さんのお考えを、あるいは、改正が必要な状況が出てきたときの判断ということになると、やはり過半数、通常の議決でよいのではないかと、というふうな考えを実は持っている。
- それと、タタキ台の中で、先ほど石平委員もおっしゃられたが、廃止ということになると、これはまた話が別である。
- もう一つは、前段で、改廃についての市民投票の実施であるが、この辺まで本当に必要であるのか、というふうに思っている。素直に、改正手続は過半数でどうであろうか、という考えである。

(市議会特別委員会：市川文一委員：自民クラブ)

- 最高規範性については、今ほど各会派の皆さんがおっしゃったとおりである。

- ただ、少し違うのは、最高規範性は、言葉や文字ではなく、実行である。つまり、この条例を制定後速やかに、過去の上越市の条例を徹底的に見直すということ、そしてまた当然、新たに条例を作る場合は、この自治基本条例の精神に乗っ取ってもらおうと、つまり、先ほども申し上げたように、実行することこそ、最高規範性の哲学に合う、こういう主義者である。
- 見直し規定については、これは、見直し規定があるから改正するという意味ではなくて、やはり一定の年数を見て、上越市内外の環境をみながら、改めて制定したこの条例を見直してみる、そして見直した結果、このままでよいということであれば、そのままでもよいと、つまり、確かに石平委員がおっしゃるとおり、見直し規定があろうとなかろうと、常に見直す精神は必要ではあるが、やはりないと、なかなか踏み切れないであろう、という意味で、見直し規定を、一定年数、4年なのか5年なのか、入れたほうがよいのではないか。あくまでも、それは改正するというのではなくて、まわりの環境に即しているのかどうか、こういう趣旨である。
- 特別多数議決については、従来私は、過半数でよいではないか、という主義者である。若干この頃変わってきてはいるが。何故かという、やはり民主主義の大原則は過半数である。確かに日本国憲法はいろいろ難しい制約を設けているが、まさにこれは日本国憲法だからこそ、日本国憲法なのであって、私どもが見直し規定なり、市民の意見を聴くなり、いろいろ行う中で、やはり、この過半数、逆にいうと、あと一步で3分の2に達しない場合は、多数意見が潰されているという、そういうことになるわけである。また、今、自治基本条例をこれだけの市民の皆さんと一緒にやってつくった結果、では何を改正することがあるのか、以外にないのではないかと思う。そういうことを含めて、非常にこの技術的なもの、あるいは文言的なもの、あるいはこの文法上のようなものまで、難しい手続を経る必要はないわけであり、そういった点を含めて、今後また議会の中で変わるかもしれないが、今のところは過半数でよいのではないか、という主義者である。

(市議会特別委員会：高波勝也委員：毘風)

- 最高規範性については、当初から認識は一致しており、理念条例であって最高規範性であるというふうに最初から思っていた。
- いろいろお話もあったが、法令の解釈や運用については、ご存知のように、通達行政や要綱などから、いわゆる自治体の裁量権が自治体に非常に降りてきているので、その意味でもって、このまとめに書かれているそのようなことを踏まえて、当然運用はされるべきと思っている。
- 改正手続については、タタキ台のように、ここまでハードルを高くする必要はあるのか、というところは、今ほど何人かの委員がおっしゃったが、そのような感じで持っている。
- 都市内分権も非常に進んでくるであろうし、また別の意味において世の中が動いているというときにおいて、あまりにもハードルを高くしておくということが、世の中の動きの実態と本当に合ってくるのかどうか、その辺を非常に吟味している。
- 例えば、極端な話であるが、例えば首長が替わったら、ある程度物事の考え方が変わってくることもあり得るであろうと、そんなこともあったり、また、いろいろ考えていくと、その辺は、通常の過半数の手続でよいのではないか、というふうに一応理解していた。
- 市民会議の皆さんが、この市民投票まで行って、特別多数議決まで行って、そこまで行うのかどうかはわからないが、いずれにしても、ハードルを高くということであ

ているが、普通の手続でよいのではないかと考えている。

(市議会特別委員会：山岸行則議長・委員：無所属の会)

- ・ 特別委員会で、私は議長一人の会派であるので、私の意見は特別出してはいなかったが、少し私なりの考え方を話をさせていただくとすれば、やはりこの自治基本条例そのものというのは、上越市の住民自治をさらに高めていく位置付けが一番強いであろう、というふうにも思うので、その意味では、今ほど他の会派の皆さんがおっしゃられるように、上越市の全ての条例の最高の位置にこの条例を位置付けていかなければならない、というのは当然であろうというふうに思っている。
- ・ ただ、そういう中において、改正手続の問題で、市民会議の皆さんが出されているタタキ台の中で、私はむしろこれはよいと思っているのが、住民自治であくまで住民が基本だというものを上越市に定着させていくのであれば、まずは、住民の意見をしっかりと整理をする意味で、まず住民投票にかける、そこで過半数になったものが、市長が議会に提案できる、というだけで、これだけでも私は最高規範性の意味が相当高まるであろうというふうに思っている。
- ・ いろいろな想定をして、住民が過半数以上になって、行政のトップが議会に提案したら、特別多数議決で3分の2にいかなかったという状況になったら、さあその責任はどこに行くのか、という問題もたしかにある。私はその意味では、特別多数議決の意味合いも当然にはあるとは思いますが、この住民投票にもっとウェートを置くべきではないか、というふうに思う。その住民投票で過半数以上というクリアーをした段階は、やっぱりもうその次の議会はそれ以上のクリアーをかけても、かえって厳しいのではないか、という感じがしている。
- ・ 逆にこの住民投票がなければ、逆に言ったら、議会のハードルをもう少し高くする、という特別多数議決を導入していく、という意味合いがあるのではないか。今の状況で、2つともそれをかけることができるかどうか、私としては少し疑問といえれば疑問である。というのが私の考えである。

(市民会議事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 日本共産党議員団の橋爪委員におかれましては、まだお見えになられていないので、日本共産党としてのご意見につきましては、後ほどお聞きして、代表者会の皆さんにお伝えさせていただきたい。

③ 意見交換

(市民会議代表者会：田村安男委員：2班リーダー)

- ・ 貴重なご意見に感謝している。我々がお示ししているのはタタキ台である。
- ・ 私どもも、廃止については、改正の中には全部改正というものもあり、そうであれば、廃止は不要ではないか、という議論もあった。しかし、一般的には、条例というのは、改正、廃止という言葉は、通常あるものであることから、入れてみたものである。
- ・ いろいろご指摘をいただいたご意見や参考になるものは参考にしていきたいと思っている。そして、譲れないところは譲れないとして、また市民会議で検討を進めていきたい。
- ・ 見直し規定については、他市町村の事例の中に、首長が4年ごとに替わるから、ということで、これは首長提案の条例であったかと思うが、首長が交代すれば見直しは必要ないのかもしれないが、また場合によっては、環境の変化やその他の状況によっては、見直ししなければならないことも出るかと思う。
- ・ ただ、その中で、市民投票までかけて行う必要があるか、あるいは3分の2以上の特別多数議決にすべきか、という方法はいかがか、というご意見もいただいたが、我々

市民側としては、あくまでもタタキ台に挙げたように、ハードルを高くするということは、そういう意味であり、幸いにして改正する必要がなければ一番よいわけであるが、時によっては改正もやむを得ない場合もあると思う。その辺の見直し規定その他については、条例が決まってからでもできるわけであるので、そのようにご理解いただければと思う。

(市民会議代表者会：小田武彦委員：3班リーダー)

- ・ タタキ台の件であるが、これは前回の代表者会でもかなりの議論を行った。いろいろな制約があると思う。民主主義の観点で言えば、時代が変わっても改正できなくなってしまうような厳しい規定で本当によいのだろうか、という議論があった。
- ・ タタキ台の下に波線を引いてある部分であるが、「これはあくまで考えられる手法の一つであり」としてある。私たちが一番感じていることは、今回、この自治基本条例の検討には市民会議を設けて、市民の皆さんのいろいろな意見を基にしてつくってきたといういきさつがあるので、改正するにしても慎重であるべきであり、その慎重というのは、ハードルではなくて、システムのほうがよいのではないか、という意見も実はある。私はそちらのほうである。
- ・ 似たような規定を設けているところはある。埼玉県鳩山町や東京都清瀬市などは、「この条例の改正を行おうとする場合は、住民の意見を適切に反映するための処置を講じなければならない」とある。然るべき、時間とかシステムで議論したうえでなければ改正してはいけない、というシステムの規制のほうが適正ではないか、という議論を我々は今行っている。
- ・ そのようなことも含めて、今後また検討させていただきたい。

(市民会議代表者会：君波豊委員：2班リーダー)

- ・ 最高規範性の面で、特に、先ほど山岸議長もおっしゃられたが、いわゆる都市内分権がこれから上越市内で進められてくるということになると、まさにこの自治基本条例がその最高規範性たるやの意味合いを持ってくるのではないか、そういうふうに思っている。
- ・ 改廃の面で問題があるのは、一番問題があるのは、首長が替わったときに、新たな首長の方針にそぐわないということでこういった提案をされると、その可能性が強いというようなことから、やはり、こういったクサビというか、ストッパーは設けていく必要はあるように思う。
- ・ ただ、全てを住民投票でというのは、先ほど皆さんのご意見の中にもあったが、それは必要ないのではないかと思う。
- ・ 一番問題なのは、それを改める場合には、私ども市民会議でもさんざん議論したが、市民が検討委員会みたいなものをもって、その中で論議して、その結果に基づいて改めていく、あるいは、条項を付け加えていく、ということが望ましいのではないか、というような議論もされており、今ほどお聞きしたご意見も取り入れながら、きちんとしたものにしていきたいと考えている。

(市民会議事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 市民会議代表者会の皆さんから何人かにお話をさせていただいたが、それをお聞きいただいたうえで、さらに特別委員会の皆さんから、先ほど会派ごとにお話いただいたが、ご意見等おありであれば、お願いしたい。

(市議会特別委員会：石平春彦委員：市政会議)

- ・ 2点ほど申し上げたい。まず最初に、最高規範性のところで、この自治基本条例のできた暁であるが、自治基本条例との整合性を図ると、こういう部分がお互いの共通認

識であると思うが、私は、それはそうであるが、ぜひ、今の段階、つくる段階で、ぜひしっかり考えていただきたいことは、前回は申し上げたが、上越市らしさ、というところにかかってくるが、これまでのいろんなまちづくりに関する条例が20~30あると思う。旧市の場合であるが。そういうものを、やはり、今までつくり上げてきた精神というか、そこの部分をしっかりと踏まえていただいて、それを今の自治基本条例に体系化というか、結晶化というか、私はそういう言葉を使っているが、そういうふうにしていただくことが、まず最初の段階で必要ではないか、というふうに思っている。

- したがって、その暁に、できたものについて、そこから今度は、逆に見直しをしていくということは当然のことであるが、いわばその歴史性みたいなものをよこに置いておいてつくったと、そしてそれからまた見直すというのでは、そうではないのではないか、とこう思っているので、そんなふうに思っはいらっしやらないと思っはいるが、ぜひ今一度、今までのつくり上げてきた歴史とか精神とかいうものを十分お汲み取りいただいて、それを自治基本条例の中に、精神として、やはり入れていただくような作業も、ぜひ行っていただきたい、というお願いである。
- 改正手続の部分については、私の感じ方で率直に申し上げるが、何となく、譲れないところは譲れないとおっしゃったが、どうも譲っているような感じが非常にしており、私としては少し不安な気持ちになった。
- この条例は、単に自治体の憲法という、もちろん最高規範の意味合いもあるが、やはり新たな気持ちで、新しい自治体をつくっていくのだと、そのための土台であり、柱である、そういうものを自治基本条例というものに仕上げていく、こういうことであるので、そういう意味では、ぜひ、逆に、先ほど申し上げたことと違うが、今までのしがらみを取り払っていただいて、市民主権とは何なのか、という基本的な観点から、これを最終的に完成させていただくと、これはやはり、手続によって最終的に完成するわけであるので、そういう意味で、市民の皆さんにしっかりと問うていただいて、市民の共通の認識と、いわば共同性として、最終的にこの自治基本条例というものをつくり出していくということの重要性ということ、やはり考える必要があるのではないか、このように思っているので、ぜひとも、市民の皆さんが共通認識を持って、これを守り育てていく気持ちになれるような、当事者というか、そういう関係を市民一人ひとりの方から持っていただけるような、やはり、制定の仕方というか、つくり方というのを行っていく必要があるのではないか、このように思っているし、それは、議員である私どもにとっても同じことであるので、そういう意味では私は、くどいようであるが、特別多数議決についても、日本の国、あるいは世界の国々のほとんどのところがそういうシステムでやっているの、当然やはりそういうこともしっかり念頭に置いていただいて、特別多数議決ということについても、十分ご配慮いただければありがたいと、このように思っているところである。

(市民会議代表者会：田村安男委員：2班リーダー)

- 貴重なご意見をいただき、感謝している。私どもも、「上越らしさ」というのは一体何なのか、ということ、まず自治基本条例から離れて、何が上越市らしさになるのかを考えた。
- 準公選制、無報酬、これは日本でも珍しいものであり、上越市らしさではないか。それから、市民投票制度の常設型、これも、もしそうなれば、上越市らしさになるのではないか。それから、都市内分権についても、今だに議会の皆さんも勉強をされて、着々と進んでおられるかと思うが、いずれにいたしましても、大きな問題であり、固

まるであろうと思う。

- ・ これらを例えば3つの柱としたら、これが上越らしさではないか、ということ、我々は話をしていた。

(市民会議事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 今、橋爪委員がおいでになられたので、恐縮であるが、最高規範性、改正手続について、日本共産党議員団のお考えを、橋爪委員からご説明をいただければありがたい。

(市議会特別委員会：橋爪法一委員：日本共産党議員団)

- ・ 基本的には、市民の皆さんの意思をはっきりと確認するというので、住民投票による改正手続が一番よいのだと思うが、それができないとするならば、やはりより多くの市民の皆さんと改正の内容について議論を交わして、理解を深めるという、この努力が大事なのではないか、というふうに思っている。基本的にはそのように考えている。

(市議会特別委員会：山岸行則議長・委員：無所属の会)

- ・ 市民会議の皆さんの先ほどからの論議の中で、一点気になったのは、今の皆さんのこの市民会議もそうであるが、各種の審議会だとか市民会議という位置付けであるが、私個人かもしれないが、これが、対住民との関係の中で、どういう位置付けになるのか、全く位置付けにはなっていない。
- ・ 先ほどの準公選制における委員であるならば、市民の代表としても見られる、ということがわかるので、もし今後の手続上の問題で、先ほどから話されているように、そういう市民会議や審議会のようなものをつくって、そこの賛成を得たら、というお話もあったが、私は、それはむしろやめるべきであると思う。全く市民からみて、責任のない素材をつくって、そこの賛成を得たからやるということというのは、逆に言ったら、この条例からして、全く逆行するのではないか、という感じがする。
- ・ ぜひ皆さんからその辺を検討して見ていただきたい、というふうに思っている。

(市民会議代表者会：増田和昭委員：1班リーダー)

- ・ 今おっしゃられたとおりで、私どもも、今の行政上の問題点は何かというところに、審議会とか委員会がいろいろあるが、本当の市民の声の反映に全然なっていない、ちっともなっていない、少しはではなくて、全然なっていない、つくられた審議会であるというふうに感じる部分が非常にたくさんある。
- ・ 先ほどの話でいくと、このままの延長線上でものを考えると、そういうシステムは全くの無駄であるかもしれない。そういうものではない、新しい何かをつくれぬものかと私は思っている。
- ・ これからどんな知恵が出るかであるが、いずれにしても、今のままでは絶対に駄目だというふうに思っている。

(市議会特別委員会：石平春彦委員：市政会議)

- ・ 先ほどの山岸議長のお話のとおりであり、私も大賛成である。
- ・ 今また増田委員からもお話があったように、やはり、基本的に住民の代表性というものを、議会などいろいろあるが、代表性ということはどう捉えるかということ、明確にしていけないと、まずいと思う。
- ・ 審議会や委員会などいろいろあるが、これは比較する話ではないが、例えば今の市民会議の皆さん、これは、市の括りで行われている委員会、審議会の一つだとすれば、これは最高の組織である。これは、ぜひ、皆さんから自覚をしていただきたいと、このように思っている。
- ・ それは何故かと申し上げると、審議会、委員会の場合は、せいぜい市民公募があつて

も、何分の1、数分の1である。この市民会議は、全て市民公募、職員委員もいるが、職員も公募である。そういう形の組織であるので、少なくとも、選挙を経て行われた代表ではない形の中では、最高の組織である。このことは、やはり明確にしていく必要はあるのではないかと。

- 要は、基本的な市民主権という考え方からすると、たしかに全体が網羅できるものが一番よいわけであるが、権利とか民主主義というものは、基本的に勝ち取るものであると思う。したがって、手を挙げて、積極的に社会のために、地域のために、そして自治体のためにがんばろうという気持ちのある方が、出てきていただいてやるのが、一番、少なくとも選挙ということを経れば、一番よいことであるので、そういう形のもの、ぜひ大切にさせていただいて、これからもがんばっていただきたいと思っている。
- 皆さん方よりも、民主的で代表性のあるような審議会、委員会というのは、今の上越市の中にはない。だから、そういうものを、改正手続の中でもし考えておられるのだとすれば、逆行する話になると思うので、そのことはご認識いただいたほうがよいと思う。このように思っているところである。

(市民会議事務局：高橋企画政策課長)

- 橋爪委員に、先ほど「最高規範性、改正手続」についてご説明いただいたが、「市議会の責務」について、おいでになられる前に意見交換をさせていただいたが、日本共産党議員団のご意見について、お願いしたい。

(市議会特別委員会：橋爪法一委員：日本共産党議員団)

- 私の場合、どうしても旧吉川町の事例を出してしまうが、まちづくりというか自治というか、そこにおいては、やはり、市民、行政、市議会というのは、担い手の一つだと思っている。それはきちんと書き込むべきだという考えである。
- 先進的な事例をみると、市議会だけの責務だけで終わっているところもあれば、議員の責務についても触れているところもあるが、私ども会派の中でいろいろ議論をする中で、議会の責務と併せて、やはり議会を構成している議員そのものが、どういう資質を持っていなければならないのか、どういう姿勢で臨む必要があるのか、というところもきちんと書き込んでいかないと、まずいであろうという考えである。
- 私も、今までの経験の中で忘れられないことが一つある。まちづくり基本条例の原案をつくって、住民の皆さんの中に入っていったときに、ある人から、議員について非常に当たり前のことを書いてどうなるんだ、というご意見をいただいたが、そのときに、ある女性が、議員というのは、そんなことを言ったって、当たり前のことをこういうところに書き込まないと、当たり前にならないのだ、というふうにおっしゃられて、それ以来、私も、そういうものかと思って考えている。
- ですから、理論的ではないが、市議会の責務の中には、議会全体がどうあるべきかということと、議員の資質、スタンス、そういったものを書き込んでいくのがベストかなというふうに考えている。

(市議会特別委員会：市川文一委員：自民クラブ)

- 少し情緒的な発言であるので、聞き流して結構であるが、先ほどもどなたかから「上越市らしさ」ということが挙げたが、私は、「上越市らしさ」ともし言われたら、若干昭和の時代に戻ってほしいと思う。昭和の時代といっても戦前の昭和ではなく、戦後、20年30年、私の場合、子ども時代、青春時代であるが、あそこには、常に助け合いの精神が流れていた。私どもは農家であったので、田植えの結とか、衛生上はよくないが、風呂もまわり当番とか、落後者をつくらないという、古いと言われれば

古いが、非常に助け合いの精神があった。

- ・ところが、最近はまだ、あらゆるものが競争であり、そしてそのことを言えば、何か抵抗勢力のようなことを言われてしまう。もし私が「上越市らしさ」ということを具体的に表すのならば、昭和30年時代の、あの古きよき時代を、少し精神として流しただけであればありがたいなど、これは私の希望的な意見であるが、よろしくお願ひしたい。

(市民会議代表者会：田村安男委員：2班リーダー)

- ・いろいろご意見をいただき感謝したい。できるだけ素晴らしい自治基本条例になるようにがんばりたいと思う。

(市民会議事務局：高橋企画政策課長)

- ・それでは、これで意見交換を終わらせていただきたい。
- ・最後に、特別委員会を代表されて、栗田委員長のほうからご挨拶をお願いしたい。

(市議会特別委員会：栗田委員長：政新)

- ・大変充実した意見交換であったと思う。大変感謝している。
- ・今日も、我々特別委員会のほうも、たくさん勉強させていただいた。それぞれの市民会議代表者会の皆様のご意見に対して、ほとんどの方が納得をしながら今日はいけたと思う。
- ・議会というのは、ほとんどこういうふうにはならない。だいたい相手の意見をきちんとお聞きするという気持ちはほとんどなくて、自分の意見だけを言う、自分の意見は必ず曲げないのだというところからスタートをしているという感じで、今日のメンバーは、特に優秀な人たちを集めたのかもしれないが、この方たちであっても、議会へいくと、また別の顔になる。ですから、議会と議員というのがあったときには、必ず議員のほうを一生懸命応援しないと、いい議会ができない、そう思っているの、先ほどの小田委員の話のとおり、同じなのだとすると、議会も議員も同じようにして、他のところは団体と個人と一緒にするので、そういうふうな形にならざるを得ないのかもしれないが、大項目の中で、いくつか分類をしてやっていただければよいのかなというふうに思っている。
- ・今日の話ではなくて、今後の進め方については、皆さんのほうもこれからどうなるのかということは、仕組み的にはご存知だと思うが、ここで議会との意見交換、それからこれからは行政との意見交換もあるということで進んでいくが、まだまだ、今日も市民の方たちがどのくらいいらしているかということ、それほどいらしているわけではないという状況であり、こうやって考えると、せっかく今日のようなよい話し合いは、市民の方に聴いてもらいたくないではないか。結果がどうであるということよりも、本当は、この過程が大事だとずっと言い続けてきたのであるから、ここを本当は見えていただきたかった。
- ・これから何回か、こういう意見交換をさせていただきながら、よいものをつくりたいと思う。私たちは、各市の自治基本条例を視察に行ってきたが、どこの議会も一発では通していないというような状況であり、我々もタタキ台の段階でこのように話し合っているが、議案がきたときには、それに対してまたいろいろなことを言うことになると思うが、ただ、ある程度話し合いができて、お互い腹の内がわかっているというところでやるのと、全くわからないで、おかしいだろう、とだけ言っているのでは、大きな違いであると思うので、これから市民の方たちを巻き込みながら、一緒によいものをつくっていきたいと思う。よろしくお願ひしたい。

(市民会議事務局：野澤企画・地域振興部長)

- ・長時間に渡り、大変感謝している。今後の手続等について、もう一度、今お互いの立場の中で確認させていただきたい。
- ・検討委員会は別につくらない、市民会議の皆さんでつくり上げていっていただく。行政側は、お手伝いをさせていただく中で、今後も議会側のほうに声をかけさせていただいて、議会の皆さんが了解されれば、このような会を引き続き、時節ごとにもっていきたいと思っている。
- ・今日は、非常に自治という姿を見させていただいた。何故かという、自治が充実すれば、行政はいらないのだとつくづく思ったところである。そういうことを感じさせていただく、非常に貴重な会であった。
- ・今、栗田委員長からも、これをもう少し市民の皆さんに見ていただいたら、というお話をいただいたが、もう少し開催方法について、少し検討させていただくことをお約束させていただいて、第2回の意見交換会をこれで終了させていただきたい。

8 問合せ先

企画・地域振興部 企画政策課 企画調整係

TEL：025-526-5111(内線 1452)

FAX：025-526-8363

E-mail：kikakuchosei@city.joetsu.lg.jp

9 その他

別添の会議資料もあわせてご覧ください。