

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意見交換会

2 開催日時

平成 19 年 1 月 29 日（月）午後 6 時 27 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 12 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)、種岡淳一(5 班リーダー)、宮下敏雄(6 班)、横山郁代(6 班リーダー)
- ・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
高橋企画政策課長、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
白石次長、堀川調査係長

5 議題（公開・非公開の別）

- (1) 委員自己紹介（公開）
- (2) 意見交換の進め方について（公開）
- (3) 意見交換（公開）

- 項目 ①「前文、目的」
②「住民投票制度」
③「市議会の責務」
④「自治基本条例の最高規範性、改正手続」

6 傍聴人の数

21 人

7 内容

（市民会議事務局：高橋企画政策課長）

- ・定刻より若干早い、これより「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意見交換会」を開催させていただきたい。

- ・ 本日は、市民会議代表者会の皆様、市議会特別委員会の皆様、ご多忙の中、お集まりいただき、誠に感謝している。
- ・ 自治基本条例の検討に当たっては、これまで市民会議の皆さんが検討を進めてこられ、昨年7月末には「市民フォーラム」を開催したところであるが、その際、まだまだ議論が不足しているということ、及び市議会の皆様の方からは、議会がどのタイミングで関与するのか、との問題点も投げ掛けられており、それらを解決するために、市民会議の中に「代表者会」を設け、そちらと市議会の皆様との意見交換を通じて議論を深める場ということで、本日の意見交換会の開催に至ったところである。
- ・ 本日は、市民会議の事務局として、私ども企画政策課の方で司会進行をさせていただきたいので、よろしくお願いしたい。

(1) 委員自己紹介

市民会議代表者会委員：班、市民フォーラムでの担当項目、氏名を紹介（内容省略）

市議会特別委員会委員：所属会派、氏名を紹介（内容省略）

(2) 意見交換の進め方について

（市民会議事務局：高橋企画政策課長）

- ・ 次第に記載のとおり、意見交換を行っていただく項目は、「前文、目的」、「住民投票制度」、「市議会の責務」、「自治基本条例の最高規範性、改正手続」の4項目をお願いしたい。
- ・ 時間配分の目安としては、1項目あたり25分間程度、合計100分間で予定させていただいている。
- ・ 進め方は、それぞれの項目ごとに、まず市民会議代表者会の皆さんから、**資料No.1**の「市民会議代表者会 タタキ台」についてご説明していただきたい。説明に当たっては、市民フォーラムでその項目を担当された班の代表者の方からご説明をお願いしたい。
- ・ 続いて、市議会特別委員会の皆さんから、同じく**資料No.1**の「特別委員会のまとめ」についてご説明をしていただきたい。こちらについては、原則として栗田委員長の方からご説明をお願いしたい。
- ・ その後、忌憚無くご自由に意見交換を行っていただきたい。この行程を項目ごとに繰り返していただく形で進めさせていただきたい。
- ・ ただし、「住民投票条例」の項目については、特別委員会としてお考えをまとめていただいた部分ではない部分、つまり、「常設型」か「非常設型」かの部分で両論併記とされている部分については、栗田委員長のご説明のほかに、各会派の皆様の方からご説明をお願いしたい。
- ・ 同様に、「自治基本条例の最高規範性、改正手続」の項目についても、「改正手続」の部分は、特別委員会としてお考えを敢えてまとめられてはいない部分であり、こちらについても、栗田委員長のご説明のほかに、各会派の皆様の方からご説明をお願いしたい。
- ・ 意見交換としてお時間を100分間ほどいただきたいが、終了時刻については、午後8時30分を予定させていただきたく、スムーズな進行にご協力をお願いしたい。

- ・ なお、代表者会のタタキ台については、**資料No. 2**「特別委員会のまとめを踏まえた代表者会の考え方（概要）」を添付してある。
 - ・ その**資料No. 2**の「意見交換について」の欄に記載してあるが、**資料No. 1**のとおり、代表者会としてのタタキ台は条文の格好になっている。こちらについては、特別委員会の皆様から、箇条書き程度のレベルで市民会議の思いを整理したうえで意見交換を行ったらどうか、というご意見をいただいていたところであるが、代表者会の皆様のご意見としては、共通認識として集約していく際に、条文の形に整理をしていく方が集約しやすいということから、ある程度条文の形に整理をしたうえで、特別委員会の皆様と意見交換を行いたいというお考えであり、このような条文の形でのタタキ台という格好を取らせていただいたところである。
 - ・ 併せて、このタタキ台だけでは市民会議の思いが表せないことから、特別委員会の皆様には以前にもお配りさせていただいた資料であるが、「市民フォーラムの結果の概要及びいただいた意見」の資料も添付させていただいたので、**資料No. 1**のタタキ台と併せてご覧いただきながら、それぞれ代表者会の皆様のご説明をお聴きいただきたい。
 - ・ 意見交換の進め方については、以上である。ご質問等はいかがか。
- (一同)
- ・ なし

(3) 意見交換

(7) 「前文、目的」

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：小田武彦委員：3 班リーダー)

- ・ **資料No. 1**の「前文、目的」のタタキ台は、代表者会の中でタタキ台として整理したものである。特に「前文」については、実際の文案でご相談しないとなかなか話し合いができないのではないかと、という懸念があり、現段階ではここまでまとめるという作業を行ってきた。
- ・ 「前文」については、市民会議では、委員の皆さんから諸々のご意見をいただくに留まっていた。それを今回、代表者会の中でまとめさせていただくという作業を行った。
- ・ 「前文」の役割としては、条文の解釈の指針になるものであること、憲法には「前文」があり、「自治体の憲法」として非常に重要な自治基本条例にも「前文」が必要であろうということ、この条例をつくった由来や目的、目指している理想などを宣言する必要があるであろうということ、「前文」という形式を採っているので、表現に自由度があり、わかりやすい表現で決意表明を行いたいということ、これらの一般的な流れに合わせて「前文」を置こうということにさせていただいた。
- ・ 構成としては、既に条例が施行されている先進市町村の事例を参考にして考え、4つの部分から構成している。これをご説明しながら、それはどのような役割であるのかをお話したい。
- ・ 1 段落目の「上越地域の市町村は、日本海の恵み、そして頸城の山々と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」の部分は、まちの歴史や文化、環境という要素の中で、特に自然環境についてここで述べている。
- ・ その次の「こまやかな人の心と文化をはぐくみながら、それぞれの歴史を刻み、栄えてきました。」は、歴史の部分である。余談になるが、このような部分を長く書いて

しまうと、「前文」全体が非常に長くなってしまう。先進事例では、「前文」はだいたい6行から16行くらいで構成されており、それ以上長い「前文」は今のところ見当たらない。

- ・このタタキ台は18行あり、それらと比べて長いものであるが、その理由としては、それらの先進事例とは事情が異なるというところがある。次の段落を先にご説明するが、「しかし、近年の少子高齢化の急速な進展と地方分権の時代の幕開けは、住民に最も身近な行政と住民自治の在り方を今一度考える契機となりました。」の部分は、自治環境の変化を述べる必要があるであろうという部分である。環境や自治の取組という要素の中に入ってくる。
- ・次の段落の『私たち上越地域の14市町村の住民は、地方分権時代の幕開けを地域の新たな飛躍への希望と捉えて、「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。』の部分は、「合併」という自治の取組について述べている。ここまでの最初の一つの区切りである。
- ・次の段落の4行は、新しい自治の形やあるべき姿を述べている。「新しい上越市は、それぞれ歩んできた歴史とはぐくんできた文化、そして恵まれた自然を地域資源として大切にしながら、一つのまちとして、ともに支えあって、みんなが安全に安心して快適に暮らせるまちとして私たちが自らの手でつくり上げ、次の世代に引き継いでいかなければなりません。」として、合併後、私たちはどのようにしていかなければならないかということで、多様性を認めながら、一つのまちをつくっていかうということを宣言している。
- ・次の段落の4行は、前段落の内容を実現していくためには、市民の主体性や参加、参画、協働が重要であるということを謳う必要があると考え、「そのためには、私たち一人ひとりが、お互いを理解し、人を大切にする心と郷土愛の意識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、私たちの生活に最も身近なところから行政運営に参画し、行政と協働でまちづくりを進めていくことが必要です。」として、市民の主体性と参加、参画、協働の精神をここで謳っている。
- ・最後の段落の2行は、自治基本条例を制定する意義や目的、市民の決意を述べている。「このような認識を共有し、私たちがまちづくりの主体となって自主自立のまちづくりを進めるための住民自治の最も基本的なルールとしてこの条例を制定します。」として、制定の意義をここで謳っている。
- ・このような構成で、結果として18行ということで、一般的な「前文」より若干長い形になっているが、我々がこの「前文」を検討するときに、よくありがちな「観光案内」的な、よその人たちに向けた「観光案内」になるような「前文」はやめよう、もう少し格調高いものにしようということで、先ほど申し上げたとおり、自然環境、歴史、文化については、3行と短く整理している。その辺がこのタタキ台の特徴である。以上がまず「前文」の部分の説明である。
- ・「目的」の部分については、この自治基本条例の「目的」として非常に明解にまとめである。「第1条 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。」として、はっきりと「目的」を宣言している。

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)

- ・ 特別委員会では、「全体像、基本理念、前文」ということでまとめてある。この中には「目的」という項目は入っていないこと、及び反対に代表者会の皆さんのタタキ台には「基本理念」が入っていないことから、少しすれ違いの部分もあるが、その辺りはご了解をいただいて、そこは今後の課題とさせていただきたい。
- ・ 各会派の考え方については、資料の最後に添付されている意見集約表のとおりである。
- ・ 特別委員会では、この「全体像、基本理念、前文」の部分についてはまとめきれていない。どのようにしてまとめたらよいか最終的によくわからなかったということもあり、各会派の集約表を見ていただいて、その中でご質問がおありの場合は、各会派に直接ご質問をしていただくということをお願いしたい。
- ・ 「まとめ」の箇条書きの一点目としては、自治基本条例そのものは、市民と協力する条例になるので、法令特有の言い回しというものがあるとは思いますが、そのような表現は避けて、市民にわかりやすい表現を使ってほしいということをお願いしたい。
- ・ 二点目については、「上越市らしさ」、「上越版らしさ」という表現がわかりにくかったことと思われるが、その辺りをご説明したい。次の三点目にも「前文には、上越の歴史や文化、特色等を織り込む。」として載せてあるが、これらを含めて「上越市らしさ」ということで「前文」に入れていただきたい。
- ・ また、上越市独自の新しい自治の仕組み等があるわけであるが、それらも条例の中に入れ込んでいったらどうか。これらも「上越市らしさ」である。
- ・ 「上越版」についても同じような話であるが、実際には先進市町村のどこの自治基本条例も、書いてある中身にはさほど違いはない。しかし、いろいろな事例を拝見したが、それぞれが独自性を出そうという工夫をされている。そのような面からしても、上越市ならではの独自性をどこかで盛り込んでいただけるとありがたい。全体としての「上越版らしさ」として捉えていただきたい。
- ・ 今日は「理念」の部分の意見交換は項目として設定していないわけであるが、箇条書きの四点目で、『理念では、「市民が主権者であること、市民の信託に基づき市長と市議会が置かれている」という大原則を明記する。』として、大変当たり前のことではあるが、しかしこれが大原則であり、当たり前であるからなくてもよいということではなく、これをしっかり明言し、条例全体がこれに沿って進んでいくのだということをごどこかで表現できれば、ということで、ここでは「入れ込む」ではなく「明記する」ということでまとめた。
- ・ 五点目の「市民と市と市議会がともにまちづくりの担い手であることを記載する。」については、市民会議の素案（案）でおっしゃられていたものに同調するという意味で書いてある。

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）

- ・ 我々代表者会では、特別委員会の「まとめ」にある「上越市らしさ」、「上越版らしさ」がどのような意味なのかがわからなかったが、今ほどのご説明で、少なくとも「観光案内」ではないということは認識させていただいた。
- ・ そうすると、今回のタタキ台の中で、「前文」にそれなりに「上越市らしさ」、「上越版らしさ」というものを盛り込んだつもりでいる。先ほど申し上げたように、多様性というところを重要視すべきであり、多様性を重要視すれば、自ずから「都市内分権」などに繋がっていくと考えたので、旧 14 市町村の各々がはぐくんできた文化や自然環境を大切にしながら一つのまちとしていくことを多様性と捉えて、「上越市らしさ」

として、今回の平成の大合併を捉えたつもりでいる。

- ・ まだ不十分なところがあれば、ぜひご指摘をいただきたい。

(市議会特別委員会：石平春彦委員：市政会議)

- ・ 特別委員会では、それぞれ委員としての思いもあるので、この「まとめ」に明示されていることがどのようなことを想定しているかということは、必ずしも一致しているわけではない。少なくとも私の考え方としてはそうである。
- ・ 例えば、「上越市らしさ」、「上越版らしさ」を織り込むという場合も、「前文」の中に織り込むということではない。そのような考え方をしておられる委員ももちろんおられると思うが、市政会議の考えとしては、「全体像」というところに関わってくるものであり、「前文」だけに関わらず、条例全体を通して、このような「上越市らしさ」というものが織り込まれる必要があるのではないか、というものが考え方である。
- ・ したがって、「前文」のタタキ台としてこれがよいかどうかという話は、私自身としては、そのような形での論議はできないのではないかという感じはしている。
- ・ そこで、最初であるので、少し全体的な話をさせていただきたい。今後、市民会議の皆さんがどのような形で取りまとめをされるのかがまだ少し見えてこないので、この条例を総合的、体系的な視点からどのようにして組み立てていくのかが、まず今の段階では明らかではない。市政会議では、少なくとも、まず自治の基本的な仕組みや、あるいは上越市の自治体としての有り様など、そのようなものをどのようにして今のこの時代の中で組み立てていくか、ということをまず考えていく必要があるのではないかということが大前提である。
- ・ そのような意味では、代表者会の皆さんのタタキ台の「前文」の中に書かれているように、地方分権時代という時代背景の中で、例えば憲法で謳われている国民主権や地方自治の本旨というものが、では今まではどうであったのか、ということを改めて問い直しをしながら、新しい 21 世紀型というか、地方分権の時代にどのような仕組みが相応しいのかということ、上越市から発信をしていく、あるいは上越市の市民が共通認識を持って、外に向かっても発信していくというようなことが、今回の条例制定の一つの大きな意義ではないかと思っている。
- ・ したがって、このような状況の中で、例えば「上越市らしさとは何か」と言ったら、自然や歴史、文化、あるいは人情、地勢的な、あるいは地理的な上越市の位置など様々なものがあるかと思うが、それに加えて、合併前の上越市もそうであり、13 区もそうであろうと思うが、云わば、地方分権が明確になってくる以前の準備、助走段階とも言える、そういうものをそれぞれの地域の皆さんが一生懸命自分たちの地域のことを考えて行っているわけであり、これは例えば、条例に結晶化されているものもあるであろうし、あるいは政策的に出来てきているものもあるであろうし、あるいは住民の皆さんのいろいろな取組を行ってきた代表的なものがあるであろうと思うが、今まで取組んできた、そのような上越地域の特色あるものを新しい自治の仕組みの中にしっかりと取り入れていくというような考え方が必要ではないか、ということが、私ども市政会議の気持ちとしては、この「上越市らしさ」や「上越版らしさ」ということの中の一つの意味である。
- ・ そのようなことを、ぜひ条例全体の中で、条例の体系的、総合的な形をとっていくときに、全体の中でそのようなものがにじみ出てくるというか、織り込んでいただくということが重要なのではないかと考えており、そのようなことをぜひお願いしたい。
- ・ それから、先ほど憲法の話も申し上げたが、「理念」で「市民が主権者であること、

市民の信託に基づき市長と市議会が置かれている」という、このような自治の仕組みのところをやはり体系的に、当たり前の部分もあるが、上越市民の頭の中ではっきりとしっかりと自分たちの頭で考えて、自分たちの独自の考え方で改めて明らかにするというのを、条例の全体の中で、そのような息遣いが見えてくるようなものにしていく必要があるのではないかと思います。

- ・まず、基本は「市民が主権者」ということで、要するに、自治体としての上越市というものを今改めてここで作り上げていくということであり、見方としてはもちろん協働や様々な視点があるわけであるが、それを自分たちがあたかもつくり出していくかのような形で、条例の制定作業の中でそのようなことを行っていくということが必要なのではないかと考えている。
- ・ある意味当たり前であり、では今まではそうであったのか、と振り返ってみると、実際に行われたときには、そうではなかった方が多いように思う。市民が主権者であるということが、本当に実際にそうであるのかということ、なかなかそうではないというのが現実である。そのようなものを、今回のこのような作業を契機として、本当に実効性があり、本当にそのようなものなのだとということを市民みんなを確認をして、それを組み立てていくときに、この上越市ではそのようなものになっていくのではないかと、という思いを持っている。
- ・したがって、そのような意味で、市長や市議会という、云わば代議制という民主主義というものを明確にしたうえで、市民が主権者であるという柱を、この条例の中にしっかりと位置付けていくということを行っていただく必要があるのではないかと。これが私ども市政会議の思いである。
- ・雑駁な話になったが、まずはそのような体系的、総合的な考え方から少し整理をしていただいたうえで、具体的内容に入っていただく必要があるのではないかと、という感想を最後に申し上げて、最初の段階のお話にさせていただきたい。

(市議会特別委員会：橋爪法一委員：日本共産党議員団)

- ・私も条文を書いたことのある人間であり、タタキ台を書かれた皆さんのご苦勞はよくわかる。そのうえで、率直な意見を述べさせていただきたいと思う。
- ・この自治基本条例は、上越市で一番大事な条例になる。そしてこの条例は、専門家の方々がおわかっておられればよいという条例ではなく、21 万市民がみんなで大事に育てていかなくてはならない条例として、受け止めていただかなければならない。そうになると当然、「前文」も条文も、本当にわかりやすく、読んでみたくなるようなものでなければならないし、そのような気持ちになっていただくためには、まず「前文」で「読みたいな」と感じていただけるものにしていく必要があると思う。
- ・率直に申し上げると、今のこのタタキ台の文言であると、今一つ、「続けて読みたいな」というところが少し不足している気がする。歴史や文化の部分も、もう少し、例えば上杉謙信などを使ったりしながら書かれてみてはいかがか。
- ・「市民」というお立場で書かれたものであるので、まちづくりの担い手については「市民」が前面に出てきた文言になっておられるが、私も含めて多くの会派の委員は、まちづくりの担い手は、基本的には「市民」であるけれども、「市民」と「議会」と「行政」の三つが力を合わせていかなければ駄目だということを、共通認識として持っていると思う。したがって、この点も「前文」にしっかりと書いてもらった方がよいように思う。そうすると、すっきりすると思う。
- ・もう一点、少し気になったが、「前文」の最初に「上越地域の市町村は」とあるが、

これは合併の歩みを振り返って、これまでの行政のエリア、そこに住んでいる人たちのそれぞれの歩みや思い、多様性というものを大事にしたいということで、これまでの「14 市町村」というような意味合いの言葉を使われておられるのだと思うが、既に上越市は合併しているわけであり、合併している上越市だということを、はっきりと最初のところから書いた方がよいように思う。タタキ台は、合併前に条例をつくらうとしているような感じに受け止められてしまうような表現になっている。その辺りは、もう少し工夫をされたほうがよろしいのではないかと思う。

(市民会議代表者会：小田武彦委員：3 班リーダー)

- ・ 先ほど、特別委員会の石平委員から大変貴重なご指摘をいただいた。しかし、まだ私も市民会議の検討プロセスをご説明していないので、若干の誤解があるように思う。
- ・ 私どもは、「上越市の今後のまちづくりには何が大切なのか」、「まちづくりの担い手は誰なのか」、「その担い手の役割と責務は何か」、「まちづくりを進めていくうえでルール化すべきことは何か」という形で、委員の皆さんにそれらについての考えを自由に挙げていただき、それらを整理して項目にまとめていくというプロセスであった。
- ・ したがって、必然的に、委員の皆さんの思いを積み上げていったものがこの条例の構成になっている。例えば、市民フォーラムの際の素案（案）では、最初に挙げてある項目が、私ども 3 班が担当した「市民参加、参画」となっている。市民はまちづくりに参加しなくては駄目である、あるいは参加したい、という気持ちが活かせるような上越市であってほしい、という思いがあったものであるから、委員の皆さんが一番思い抱いているこの項目が「前文」にも入ってきている。これからもまちづくりにはそのようなことが大切だということを謳っている。そのようなことから、ご指摘をいただいた点については、私どももおっしゃるとおりだと思っている。このようなプロセスを踏んできたものであるので、不十分なところもあると思うが、そのような形でつくられてきたものということでご理解をいただきたい。

(市民会議代表者会：増田和昭委員：1 班リーダー)

- ・ 「上越市らしさ」ということについては、私どもは当初「前文」の中でどのようにそれを出していこうかと考えていたが、今ほどお話をお伺いして、条例全体で「上越市らしさ」が出ればよいというご意見をいただいた。例えば、今日の意見交換項目ではないが、「評価」という項目には、まさに「上越市らしさ」が出る項目なのではないか、と思っており、おっしゃる意味合いがよくわかった。
- ・ 私たちの思いも、そのようなところにある。全体を見回せば、かなり「上越市らしさ」が出るものが出来上がるであろう。ただ、そこについては、今までの流れとは少し変わったものも出していかなければならないので、いろいろな議論も出てくるかもしれないが、思いは思いとして訴えていきたいと思っている。
- ・ それから、特別委員会の「まとめ」の「市民が主権者」ということについては、誠にこのとおりであると思うが、今まではどちらかというと、このようなことが表に出てきていなかったわけであり、市民もあまりこのようなことを意識していなかった故に、お互いにいろいろな部分でブレが生じているというのは、たしかにご指摘のとおりだと思う。私たちも、言葉としてかなりギラギラするような言葉であるが、市民への訴求力ということを考えれば、このことはどこかできちんと盛り込まなければならないように思っており、ぜひ盛り込んでいきたい。
- ・ 同じく「まとめ」の「市民と市と市議会が」というこの考え方は、条例全体に通じている言葉だと思われるので、基本的には、全ての条文を通じてこのようなトーンで流

れていくべきだと感じている。

- ・「前文」の訴求力については、非常に難しいことであるが、気持ち的にはもっと訴えたいという気持ちはあるわけであるが、市民の皆さんに読んでいただくために、どのように書いたら抵抗なく読んでいただけるか、ということを考えたところに実は悩みがある。文章がやさしすぎると何を言いたいのがわからなくなり、逆にあまりギラギラさせると反発されるところも出てくると思われ、これから更に考えていきたい。
- ・「既に合併している」という件については、我々もどこかにそのような懸念はあった。お話をいただいたので、持ち帰って、もう一度全体的なトーンで再検討をしてみたい。

(市民会議代表者会：平野通子委員：1班)

- ・先ほど、特別委員会の橋爪委員から「読みたくなるような前文であってほしい」というご指摘をいただいた。市民会議の委員の皆さんから挙げていただいた様々なことを織り込みたいという気持ちはあるが、文量が長くなってしまうと、読みたくなってしまうのではないかという懸念から、かなり整理をしていったことによって、このタタキ台のようになったわけである。読んでいけば、条例を最後まで読まなくてもだいたいわかる、というような「前文」がよいのかもしれないが、そうすると、かなり文量が長くなるということを一応懸念はしている。

(市議会特別委員会：市川文一委員：自民クラブ)

- ・私は、結論から申し上げて、だいたいこのタタキ台のとおりでよいように思う。
- ・自民クラブでは、できるだけシンプルにしてほしいということと、雪国特有のイメージから抜けた、明るい希望に満ちた言葉にしてほしい、という気持ちを抱いていた中でこのタタキ台を読むと、私どもの思いと一致するものもずいぶんあるように思う。
- ・ただ、最後まで読むと、まだ若干長いようにも思う。そのような目で見ると、4～5行目は必要ないのではないかと、3行目から6行目に飛んでも差し支えないのではないかという思いもある。
- ・しかし、結論的には、今ほど申し上げたように、明るい、一体感の醸成のためには、やはりこの「合併」という言葉は入れるべきであろうと思っているので、私としてはこのタタキ台を非常に好意的に受け止めてはいるが、もう少しシンプルにしていなければありがたいと思う。

(市議会特別委員会：新井徹委員：毘風)

- ・率直に申し上げて、大変よくまとめていただけたのではないかとと思っている。資料の各会派の意見集約表に私ども毘風の考え方を示してあるが、私どもも「上越市らしさ」を織り込む、「特色」を出す、「海に山に大地に」というようなことで一体感を醸成していきたい、ということでまとめているが、タタキ台はそれらのことと合致をするのではないかとと思っている。
- ・先ほど、特別委員会の橋爪委員から、「前文」の最初の「上越地域の市町村は」という部分について若干ご指摘があったようであるが、私も最初に拝見したときにやや違和感を感じたが、繰り返し読ませていただくと、これで十分通じるものがあるのではないかと、と感じ方が変わってきており、私は全体としては、長くもなく短くもなく、よくまとめていただいたと率直に感じている。

(市議会特別委員会：岩崎哲夫委員：政新)

- ・感想だけ述べさせていただくと、できるだけ長くないように短く整理をされたということで、大変ご苦労された部分だと思っている。私どもの会派では、「上越市らしさ」や「上越市の特色」を感じながら、めざす方向のあるまちづくりをしていこう

と考えており、また、「基本原則」の担い手の部分は、「市民」、「市議会」、「行政」の三者であるということは当然であると考えており、その部分がうまく盛られていることを私は評価をさせていただきたい。

- ・ただ、文言の部分で、先ほど特別委員会の市川委員もおっしゃられたが、もう少し文量を縮められる部分はあるような感じは受けた。

(市議会特別委員会：上松和子委員：公明党)

- ・資料の各会派の意見集約表の中には、公明党はこの部分については記載していないが、公明党としてこの「前文」のタタキ台を検討させていただいた。先ほどこのタタキ台についてご説明いただいたが、「観光案内」はやめるべきとのお話もあり、拝見させていただいて、新しい自治の多様性や条例制定の意義がいろいろ盛り込まれており、よくまとめられていると考えている。

(市議会特別委員会：橋爪法一委員：日本共産党議員団)

- ・先ほど一つだけ申し忘れた点がある。「上越市らしさ」、「上越市ならではの」の自治基本条例という点で、私が注目しているのは、全国の様々な自治基本条例がある中で、上越市がつくるものの最大の特色になるものは、私は「都市内分権」になるのだと思う。
- ・先ほど、どなたかが、これまでのそれぞれの地域の歩みを大事にして「多様性」ということをおっしゃられたが、今までのそれぞれのエリアの違い、多様性、特色を大事にしながら、顔の見えるまちづくり、行政運営を行っていくのだということを全体に感じられるようなものにしていけば、「上越市らしさ」のあるものになっていくのではないかと私は思っている。

(市民会議代表者会：増田和昭委員：1班リーダー)

- ・今ほど、「都市内分権」についてのお話をいただいたが、私どもにとっても非常に悩みの多いところである。というのは、市も研究会を設置して研究をされているが、上越市としてどちらの方向へ向いていくのかというところが、まだよく把握ができないということで、私たち市民会議の思いだけで「都市内分権」の項目を整理するわけにはいかず、上越市全体の動きを見ながら、どのように整理すべきか、実は悩んでいるところである。
- ・立場は違っても「都市内分権」を推進したいという同じ思いをそれぞれ抱いているわけであり、思いを共有しながら、今後お互いに研究していきたいと思っている。

(市民会議事務局：高橋企画政策課長)

- ・代表者会の増田委員がおっしゃられたとおり、「都市内分権」については、この意見交換の対象項目として挙がっているわけであるが、行政の方で正式な考え方を表明していないということもあり、それぞれ代表者会、特別委員会の皆様の中で、まだ深く議論されていない部分があることから、こちらについては、後ほどまた十分にご議論させていただいたうえで意見交換をさせていただきたいと考えている。
- ・時間の方も押してきているが、「前文、目的」の項目については、条例の一番初めの大事な部分であることから、十分に意見交換を行っていただきたい。
- ・他にご意見はいかがか。
- ・次の項目に進んでもよろしいか。

(一同)

- ・了解

(4)「住民投票制度」

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)

- ・「住民投票制度」については、地方自治法で直接請求として制度はあるわけであるが、この直接請求には相当の時間と労力を要してしまうということをはっきりしている。
- ・その過程について例えてみると、まず住民投票条例案を作成し、さらに請求者の代表者を選ぶ。それから選挙管理委員会に対して申請を行った後、賛同者の署名を収集し、やっと手続上は最初の段階が終わるわけである。
- ・実際に署名を収集する際に、例えば、今二十歳以上の市民が市内で約 16 万 8 千人いるが、これに対して仮に 50 分の 1 以上であると、約 3,360 人の署名を最低限集めるということになる。一人あたり 30 人ずつ署名収集を担当したとしても 110 数名という労力を要する。向こう三軒両隣という組織がきれいにあるところは署名も割合うまくいくように思うが、アパートなど共同生活の場所になると、なかなか署名収集は大変であるように思う。
- ・市町村では 1 ヶ月以内に署名を収集しなければならず、その後 5 日以内に署名簿を選挙管理委員会に提出し、20 日以内に署名が有効かどうかの判定が行われ、証明が発行され、1 週間程度の縦覧期間がある。
- ・したがって、最低でも 110 日ほど日数がかかってしまうことになる。労力的にも相当な人数を動員しなければならない。
- ・やっとそこまで終わっても、市長が議会へ意見書を付して、住民投票の条例案を提案するわけであり、条例案の議決はもちろん議会である。
- ・このように、相当な時間と労力を要して現行の直接請求の手続を行っても、議会で議決されない限りは、住民投票が実施されないわけであり、その辺を加味しても、我々代表者会としては、「住民投票制度」は「常設型」が望ましいと考えている。
- ・市長が住民投票を実施することができ、市民も規定する署名数を集めれば住民投票の実施を請求でき、議会も規定する議員数、地方自治法では当初は「8 分の 1 以上」であったが、1999 年に「12 分の 1 以上」に改正されており、その賛成をもって住民投票の実施を発議することができる、という形になっている。
- ・「市民」、「市長」、「市議会」のそれぞれの立場で住民投票制度を活用できるようにすることが大事である。
- ・タタキ台で「〇〇分の 1」、「〇〇歳以上の者」の「〇〇」とあるのは、これはまだ数字的には、例えば、市民の 18 歳以上なのか、20 歳以上なのか、16 歳以上なのか、その辺は今後煮詰めなければならないところであるという意味で「〇〇」としてある。

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)

- ・「住民投票制度」については、全ての会派が「この項目を自治基本条例の中に盛り込む」ということについては、考えが一致している。
- ・また、「住民投票の結果については尊重をする」ということも一致をしている。
- ・「常設型」にするか「非常設型」にするかということについては、かなりの時間をかけて話し合いを行ったが、一致を見なかった。特別委員会としては、一本化をせずに、それぞれの会派が考えを直接、市民会議代表者会の皆さんに聴いていただくのがよいであろうということで、ここでは結論を出さずにいる。各会派の意見をこれから聴いていただきたい。

(市民会議事務局：高橋企画政策課長)

- ・ それでは、会派ごとに、「常設型」か「非常設型」かという点に焦点を絞って、それぞれお考えを簡潔にご説明いただきたい。

(市議会特別委員会：橋爪法一委員：日本共産党議員団)

- ・ 私は、今ほど市民会議代表者会の田村委員がご説明されたことはよく理解しているつもりである。
- ・ 私どもも「常設型」でいきたいと考えている。「常設型」にしないと機敏に対応することができず、住民の意思の確認が機敏にできないのではないか、という思いである。

(市議会特別委員会：小関信夫委員：市民クラブ)

- ・ 今の説明どおりで結構である。

(市議会特別委員会：上松和子委員：公明党)

- ・ 私どもは、「非常設型」としてまとめさせていただいた。私どもは、安易に住民投票は利用されるべきではないと考えている。主体間の、住民投票の実施を希望される方々の十分な論議がないままに住民投票が行われてしまう可能性も否定できないと考えている。
- ・ 資料の各会派の意見集約表には、「住民投票にあたっては、多額な費用も伴うことも考慮する必要がある」ということ、また「住民投票することなく重要案件を解決することが望ましいが、住民投票を行う事案が発生した場合に、それぞれの事案に応じて投票資格等住民投票の実施に必要な事項を別途定めた住民投票条例が必要」と書かせていただいた。
- ・ 費用の点については、調べていただいたところによると、実際にまだ住民投票を当市で実施していないので、この金額だという形ではお示しできないが、諸々を考慮して推測で6千万円くらいかかるのではないかという話も聞いている。
- ・ 年齢条件的にも、18歳以上としている例は世界でも多くあるが、今ほどの6千万円についてもその辺りのいろいろな設定条件の状況が絡んでくるので一概には申し上げられないが、私どもは、「非常設型」で臨んでいってはどうかと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)

- ・ 政新では、当初は「できる」規定の「非常設型」でよいのではないかと、という考えで意見を提出したが、これからの分権時代の新たなまちづくりの視点からすると、市民会議の皆さん方がおっしゃるように、議会の決定が全てということはないのではないと思う。当然、自治の担い手である「住民」の部分で意思表示ができる住民投票条例をつくっておくべきだと思う。
- ・ ただ、イメージとして、そんなに簡単に住民投票が実施されても困るわけであり、その部分は基本的には住民投票条例の中で、市民会議の皆さんがおっしゃられるような、かなり縛りのある条例にしていくべきという考え方を持っている。
- ・ 今のところ、「常設型」でいくべきと考えている。

(市議会特別委員会：石平春彦委員：市政会議)

- ・ 私どもも「常設型」でいくことで提案をしている。
- ・ 基本的には、最初にお話もさせていただいたが、やはり大原則は「市民主権」である。したがって、「最終的な決定は市民にある」という基本的な考え方の下に「自治」の仕組みをつくらないとまずいという基本的な考え方がある。
- ・ したがって、何かあったときに、住民の多くの人たちから「住民の意見を聴くべき」

という意味が出てきたときには、それは住民投票でこのことを決めていく、これがやはり基本的な考え方ではなくてはならないと思っている。

- ・ 実際に今、住民投票は、法律でも一応システムとして認められてはいる。しかし、それが機能していないというのが、云わば「非常設型」の問題点であり、したがって、何かあったときに、しっかりとそれが制度として前へ進んでいくという形にしていくなければならないわけであり、そのような意味では、住民の皆さん、あるいは市長や議会が、それぞれの要件を満たした形の中で実施ができるというものにしていかなければ、この自治基本条例の中に織り込んでいく意味がない。ただの「非常設型」であれば、今の法律でよいわけであり、敢えて上越市の形で取り込んでいく必要はないわけである。そのようなことを基本的に考えている。
- ・ 具体的にこのタタキ台を見せていただいたときに、私どもの考え方からして、少し不十分であるという感を持っている。何故ならば、「市長が、実施をしなければならない」という規定が入っていないからである。このタタキ台でいくと、いくらハードルを高めて実施の請求をしても、今までの法律に認められた「50 分の 1 以上」の請求と同じシステムにならざるを得ない。
- ・ したがって、例えばこのタタキ台の第 2 項については、「〇〇分の 1 以上」という部分はあるが、それは「市長が住民投票を実施しなければならない」という規定がなければ、今までの法律と同じような中身になってしまうので、そこはもう少し明確な規定をしていく必要があると思っている。
- ・ いずれにしても、私どもの考えとしては、「50 分の 1 以上」というのは法律で認められている住民の請求権であるので、それを取り込んで、例えば「50 分の 1 以上」という形のものにして請求権を明確に規定したうえで、そのあとの方で「〇〇分の 1 以上の請求があった場合には、市長は実施しなければならない」と規定しておけば、請求権と発議権が両方認められることになるので、そのように条文を整理していただいたほうがよろしいのではないかと考えている。

(市議会特別委員会：宮崎政国副委員長：創風クラブ)

- ・ 私どもの考え方では、「非常設型」ということで考えが動いている。先ほどからお話があったが、市民の皆さんの主権や、反面、間接民主主義の原則があり、そのような面からいって、まず「住民投票制度」は自治基本条例にきちんと担保すべきであろうと考えている。
- ・ ただし、相当な事案でない限りは、「住民投票制度」はそう安易に活用するわけにはいかないわけであり、この辺のハードルという話も、先ほど市民会議代表者会の田村委員からお話をいただいたように、請求権の関係のハードルがあるわけであるが、私は「非常設型」でそのハードルがあってもよいのではないかと考えている。安易に住民投票を活用するべきではないということが、まず一つある。
- ・ もう一つは、先ほど政新さんからお話をされたが、いわゆる分権型の中での一つの権利として、ということについても、これは当然だと私は思っている。決して、私ども議員も、少なくとも私は、市民の皆さんから、あるいは有権者の皆さんから 100% 白紙委任されているとは思っておらず、住民投票制度の必要性は痛切に感じるが、やはりそれなりのハードルがあって然るべきであるという考えから、「非常設型」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)

- ・ 特別委員会の中では、私も「常設型」でいくべきだと主張をさせていただいている。

その考え方とすれば、私自身としては、やはりこの自治基本条例の制定としては、先ほどから論議が挙がっているとおり「住民主権の復活」であり、その「住民主権の復活」の最たるものは「直接住民が自分たちで選択ができるという場を保障すべき」だということであり、そのためには、やはり「常設型」にするのが最も望ましい。

- ・「上越市らしさ」を先ほどから論議されているが、「都市内分権」も含めてこれから検討を進めていくときに、住民投票条例が「非常設型」であったとすれば、「上越市らしさ」がもう完全にそこで失われてしまうであろうという感じがしている。その意味では、まさに「上越市らしさ」を出していくのだとすれば、一連の条例との兼ね合いからしても、ここはやはり「常設型」でいくべきであろうと思っている。
- ・ただ、市民会議代表者会の皆さんのタタキ台の中で、少し荒っぽい申し上げ方になってしまうが、市長や議会は実施しようと思えばいくらでもできるわけであり、わざわざそこまで載せる必要はなく、むしろ逆に申し上げれば、住民の皆さんの規定さえきちんと載っていれば、それでもう全てではないか、という感じがしている。

(市議会特別委員会：市川文一委員：自民クラブ)

- ・私どもも、当初から「常設型」として考えている。
- ・例えがよくないかもしれないが、自治基本条例の目玉は、やはりこの「住民投票制度」である。「常設型」は、伝家の宝刀であり、やたらに抜いては駄目であるが、いつでも抜けるという制度にはしておくべきである。抜くまでに手間をとってしまって、やっと抜いた頃にはもう意味がないというのでは、やはり「住民投票制度」の根幹を揺るがすのではないかなと思う。
- ・「前文」にどんなに美しく格調高い文言を並べても、やはりその「前文」とおりの具体的な条例制度をつくっておかないと、自治基本条例の哲学が泣くであろうと思っており、私どもの会派は、「常設型」と考えている。

(市議会特別委員会：高波勝也委員：毘風)

- ・毘風は、「非常設型」で考えている。
- ・先ほど、市民会議代表者会の田村委員がおっしゃられたように、直接請求というのは非常に膨大なエネルギーがかかるというのは存じ上げており、そのようなことを回避する意味においても、この規定そのものを置くことは意義があることだと考えている。
- ・ただ、「常設型」にしてしまったときに、いろいろ議論があるとは思いますが、いろいろな事案が出てきたときに、年齢条件が「何歳以上」となるのかはまだわからないが、例えば投票資格者が20歳以上、18歳以上、15歳以上など、それぞれの事案ごとにおそらくその辺りをどのように有効に機能させていったらよいかということがあるのではないかなと思う。本当にその年齢まで意思を聞く必要があるのかどうか、その辺は事案ごとに違ってくるのではないかな。投票の結果は結果として、その後素晴らしい機能を発揮していくということが当然考えられるので、そこはやはり固定的に考えてしまうと、運用の中で問題が出てきてしまうのではないかなと思っており、その場合はやはり「非常設型」で、事案ごとに個別の条例を設置して、それでまず対応ができるのではないかなと思っている。
- ・いずれにしても、直接民主主義と間接民主主義のどちらも大事であるのは当たり前と考えており、どちらが良い悪いという議論ではなく、要は、それらが有効にきちんと適用できる柔軟性を持つべきであり、そのためにも制度を設置すること自体は良いと思っているが、先ほど申し上げたとおり、私どもとしては、「非常設型」でその事案ごとに対応をしていき、どのような方々にご意見を聴くべきなのかなということとを、そ

こできちんと判断をしていくべきだと思っている。

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)

- ・ いろいろご意見をいただき、感謝している。
- ・ 「非常設型」とのお考えの会派の皆さんも、必要が生じたときには住民投票を実施すべきとのご意見をいただいた。
- ・ 今の特別委員会の皆さんのように、ご理解のある議会の時代は良いが、将来に向かって、その時の議会の方々のご判断によっては住民投票が実施できない場合もあるだろうということ私は心配している。
- ・ 先ほど、「非常設型でハードルを高くすればよい」ということをおっしゃられた会派の方がおられたが、ハードルを高くするのであれば「常設型」で高くすべきだと思う。
- ・ 個別の案件が出てきたごとに住民投票条例をつくるということになると、それはそれで結構ではあるが、しかし「常設型」にしておいても不備はないように思う。

(市民会議代表者会：増田和昭委員：1 班リーダー)

- ・ 私ども市民会議の中でも、「住民投票が安易に使われることがあってはならない」と考えている。いたずらに上越市を混乱させるような事態に陥っては困るということは、十分に考えている。
- ・ したがって、今ほど市民会議代表者会の田村委員が申し上げたように、ハードルを高くすることは当然だと考えている。その辺りは、この自治基本条例の中に書き込む必要はなく、まさに「常設型」の住民投票条例をつくって、その中でハードルや年齢条件を規定していけばよいと考えている。
- ・ 住民投票は、人気投票ではない。旧巻町の事例をみてもわかるように、住民投票は1年間近く準備時間をとって実施されている。時間を十分にかけることで、住民の皆さんが奥の奥まで、一人ひとりまで理解をしていただいて、そのうえで実施している。単に良いか悪いかだけで拙速に投票を実施してしまえば、住民投票の意味が全くないと考えており、そのような奥深い配慮をしたうえでの「常設型」の住民投票条例を設けるべきではないかと思っている。
- ・ 労力の話も先ほど挙がったが、住民の皆さんが一生懸命署名を集めて、「さあ住民投票を実施して住民意思を問うてください」と実施を請求したときに、最終的には議会の議決を経る必要があるわけであるが、そこで否決をされてしまえば、住民投票の実施はそれでももう無くなってしまう。では、大方の住民の皆さんの気持ちはどのような格好で問うのか、ということになってしまうと、やはり住民投票制度が民主主義の一番の根幹であるとなれば、ハードルを高くするなどの配慮をしながら「常設型」として設けるべきではないかと思う。
- ・ 民主主義の根幹に関わることであるので、費用のことはあまり考える必要はないと思う。むしろ、根本のことのほうが大切であると考えている。

(市民会議代表者会：小田武彦委員：3 班リーダー)

- ・ 市民会議の中の議論でも、この「住民投票制度」の項目については様々な議論があった。例えば「頻繁に住民投票を実施したら費用がかかるのではないか」というご意見も挙がっていた。住民投票条例をどのような形にするのかということで、「常設型」として進んできているが、その最後の意見調整は代表者会で調整したという段階である。市民会議委員の中にも、安易に住民投票が実施されては困るという危惧はもちろ

んある。自治基本条例にこの「住民投票制度」を規定するのであれば、やはりハードルは必要であると考えており、そここのところの議論を今後させていただきたい。

- ・ 先ほど、私どもの委員のほうからご説明させていただいたが、私どもはやはり、市民の意見が割れたとき、そのことをその時の議会が正しく判断できるかどうかということは今の私たちにはわからないわけであり、そのような意味では、かえって地域で政争が起こってしまう。それよりは、住民に高いハードルを課してたうえで住民投票を行って民意を問うということが大切ではないかと考え、そのような観点で「常設型」というものを代表者会としては進めていきたいと考えている。

(市議会特別委員会：栗田英明委員長：政新)

- ・ その「ハードルを高くする」という意味がよくわからない。市民会議代表者会の皆さんのタタキ台を見ただけでは、ハードルが高くなっているのかどうかは判断できない。
- ・ タタキ台の中の「総数の〇〇分の1」というところが、例えば「50分の1」となれば従来の制度と同じであり、ではこれを「40分の1」や「30分の1」とすればハードルが高いのだということになると、逆に言うと、それは法律に違反してしまうのではないか。法律の方が優先されるわけである。そうすると、このタタキ台の条文だけでは、ハードルの高さというものは表せないのではないか。

(市議会特別委員会：宮崎政国副委員長：創風クラブ)

- ・ 私も同じことを考えていた。ハードルの高さと、もちろんこれはどのようなものかはわからないが、先ほど、「年齢条件などは個別案件によって違ってくるのではないか」というご意見が毘風さんから出されていたが、そのようなものを、この自治基本条例の中でではなく「常設型」の個別条例の中で規定するというお話になると、ハードルの見えないものを先に決めてしまって、それから個別条例のほうにいくということになると、これはまた少し疑義が出るのではないかという感じも受ける。ハードルの高さが非常に曖昧になってくる。
- ・ したがって、先ほど申し上げたとおり、「非常設型」では先ほどのいろいろな法的手続もあるが、それも現段階では一つのハードルであると思う。そのようなものと、「常設型」にした場合のハードルとは、どのような違いがあるのかということもわからない。
- ・ いろいろお考えになっておられる部分もおありであろうと思うので、お聴かせいただければと思う。

(市議会特別委員会：栗田英明委員長：政新)

- ・ 先ほどの市民会議代表者会の田村委員のご説明の中で、「時間も労力も要する」というお話があったが、その面からすると、ここで同じように「50分の1以上」としても、あるいは高いハードルを設けたとしても、結局は労力的には同じになるのではないか。そこは「労力の問題ではなく民主主義の問題だ」ということであったので、それはそれでよいと思うが。
- ・ 資料No. 2の2(1)「住民投票制度」の中で、『「常設型」にするかわりに、ある程度ハードルは高くすべきである。ハードルを高くするかわりに、議会の関与はさせない。』とあるが、この意味がよくわからない。これは、先ほど特別委員会の石平委員が申し上げたような意味だと考えるべきなのか、その辺を含めてお聴きしたい。

(市民会議代表者会：田村安男委員：2班リーダー)

- ・ 我々のタタキ台にある「〇〇分の1以上」というのは、分母が小さくなるほど大勢の署名を集めなければならないということで、それは高いハードルになるという考え方

でよいと思う。

- ・先進市町村の事例では、一番厳しいハードルは「3 分の 1 以上」というものがある。3 分の 1 であると、上越市の有権者数約 16 万 8 千人とすると、5 万人以上もの署名を集めなければならず、これはなかなか大変なことだと思う。このようなことが、市民の請求のハードルの高さではないかと思う。
- ・「〇〇分の 1 以上」を、国の法律で規定されている直接請求の「50 分の 1 以上」と同じにしてしまうと、上越市でいえば 3 千人余りを集めればよいわけであるから、それはハードルが高いとは言えないと思う。
- ・議員の「12 分の 1 以上」というのは法律で規定されているので、この自治基本条例でとやかく規定するということにはならないと思う。条例で規定すると法律に抵触すると思われるので、それはできないと思う。
- ・市民が請求する際の「〇〇分の 1 以上」については今後の課題でもあり、私どもも、この数字は具体的にはまだ示してはいない。ハードルを高くすることになれば、いくつくらいの数字が一番よいのか、議員の皆さんからも忌憚りの無いご意見をいただければありがたい。今日はタタキ台ということで「〇〇分の 1」としている。

(市議会特別委員会：山岸行則議長・委員：無所属の会)

- ・一点だけ申し上げたいが、地方自治法が定めているのは、今ほど市民会議代表者会の田村委員がおっしゃった、議会の場合の「12 分の 1 以上の賛成を得て、市民投票の実施を発議することができる」という意味ではない。地方自治法上でいくと、先ほど「12 分の 1 以上」とおっしゃられたのは、おそらく、先ほど「8 分の 1 以上が 12 分の 1 以上に改正された」とおっしゃっておられたことから、その「12 分の 1 以上」というのは、議案の提出をすることができるという意味である。それによって直ちに住民投票が実施できるという意味ではないということを、一言申し上げる。

(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「〇〇」の部分がないと議論ができないというご意見をいただいたが、代表者会では、このところの議論をこれから行っていこうとしている段階である。どの程度ハードルを厳しくしたら適切であるのか、先ほど市民会議代表者会の田村委員が申し上げたように、「3 分の 1 以上」というのは現時点で最も厳しい事例であり、それがよいのかどうか、もう少し緩くてよいのかどうか、そのようなことをこれから検討していきたい。このタタキ台はまだその途中過程のものであるということでご理解いただきたい。
- ・ただ、私たちの考え方は、市民が納得するだけの署名数が集まった場合、それ自身が住民投票実施の請求権として認められるような制度が必要なのではないかと考えており、そこが、私どもがめざしている「常設型」の住民投票条例の一つの根本になっているということも、併せてご理解いただきたい。

(市民会議代表者会：田村安男委員：2 班リーダー)

- ・先ほどの資料 No. 2 の「議会の関与はさせない」ということについては、これは市民会議の中で挙がってきた意見であり、最終的に多数の意見をまとめるという立場ではそのようなことではあるが、発議をさせないというような意味ではなく、そのような形のものがよいのではないかと、いうものである。まだ完全に煮詰めた部分ではなく、今日は特別委員会の皆さんのいろいろなご意見をいただきたいということでのタタキ台として挙げてあるものである。

(市議会特別委員会：石平春彦委員：市政会議)

- ・ だいたい市民会議の皆さんの思いを理解したうえで申し上げたい。
- ・ まず、住民投票制度を自治基本条例の中に入れ込むべき中身としては、個別条例はあったとしても、やはりこの程度のものは入れる必要があると思っている。
- ・ もう一点は、「発議」という言葉の整理が必要ではないかと思う。よく言われる「住民投票における発議」ということと、「議会の中で提案することができる賛成者の数」ということでの「発議」では、「発議」の意味が違う。議会の中の「発議」と、住民投票で三者が「発議」できるというものは意味が違うということ整理したうえで、規定していかなければならないと思う。
- ・ もう一点、私が先ほど申し上げたように、このタタキ台のままでは「議会に関与させない」というものにはならない。私はそのような意味で、先ほど申し上げたように、例えば、「5分の1以上」とか、あるいは「8分の1以上」のようにしてハードルを高く設定し、署名数が集まったときには自動的に住民投票が実施されるという規定にするためには、請求権では駄目である。請求権は、あくまで「住民投票を実施してください」という請求であるだけであり、実施をするのは市長であるから、「市長が実施をしなければならない」という規定をもう一つどこかに設けておかなければならない。
- ・ 請求権は、今も法律上「50分の1以上」という規定があって請求はできるわけであり、それを議会が認めないケースが多いというだけの話であって、したがって、先ほど申し上げたのは、法律に認められたシステムも、住民自身が議会の関与なしに発議ができるということも含めて自治基本条例に載せるのだとすれば、請求は「50分の1以上」という法律上の形にしておいて、さらに『「〇〇分の1以上」のものについては、市長は実施しなければならない』として、もう一項どこかにきちんと入れておけば、法律上のシステムも確認でき、また、住民の発議もできるような形で条例ができるわけである。その辺はもう少し整理をしていただいたほうがよいのではないかと、というのが先ほど申し上げたことである。
- ・ 議会の部分については、これは入れなくても入れてもどちらでもよいように思うが、もし入れるとすれば、このタタキ台の条文では不十分であるように思う。これは議会の中で条例をつくる議案の提案権ができたという形のものであり、これでは意味を成さない。むしろ、「過半数で議決をしたら」というような形の条文にしていかないと合わないということになると思う。

(市民会議代表者会：田村安男委員：2班リーダー)

- ・ 先ほどのタタキ台の3の、議員の発議について「定数の〇〇分の1以上の者の賛成を得て」という部分は、先進市町村の事例を挙げて「12分の1以上」と申し上げたので、地方自治法の「12分の1以上」とは直接関係はないということを申し添えたい。
- ・ 先進市町村の事例の中には、先ほど市民の請求は「3分の1以上」とか、あるいは「12分の1以上」の賛成を得て実施を発議することができるというものがあり、そのような条例をつくりたいことである。先ほどは少し曖昧なお答えをしてしまい、申し訳ない。

(市議会特別委員会：石平春彦委員：市政会議)

- ・ 今おっしゃったことも意味は理解しているが、議会の場合は、議会は議決機関であるので、意思表示をする場合は、そのシステムに沿って行う必要があるのだと思う。議員であるけれども市民であるということであれば、それは市民の中で署名すればよいわけであるが、議員の定数の「〇〇分の1以上」という形で議員をくくるというのは、

私はその辺はいかなものかとも思う。他の市町村の事例にあったということであれば、それはそれで一つの形式かとは思いますが、議会として行うべきことであれば、それはやはり議会の議決の中で、少なくとも過半数の議決をもって議会の意思を示すということの方が当然必要なのではないかと思っている。どうしてもそうでなければならないというものではないが、私はそのように考えている。

(市民会議代表者会：田村安男委員：2班リーダー)

- ・ 今ほどのようなご意見についてであるが、例えば、現在 48 名の議員さんがおられるが、もし「12 分の 1 以上」とした場合は、5 名以上の賛成があれば発議はできるわけであるが、議会としてそれを取り上げるかどうかは、私たちにはわからない。市長、市民、議会の三者がそれぞれの立場で住民投票を実施できるということを言いたいわけである。

(市議会特別委員会：石平春彦委員：市政会議)

- ・ 思いというか気持ちは理解できるが、ここで言わなければならない「発議」は、例えば、住民が「〇〇分の 1 以上」の署名をした場合は、要するに自動的に住民投票を行うわけである。市長が実施したいと思ったときに、これも住民投票を実施するわけである。そのことを考えれば、議員が例えば、議会の議決の基本的な過半数ということをしに、例えば 5 人なり 10 人なりで手を挙げたら住民投票を自動的に実施するのか、ということになると、それはそうではないと思う。
- ・ したがって、議会の場合は、あくまでも議決機関であり、議会の意思を示すときには、過半数議決というものがあるので、やはりそのような形になるのであろうと思う。したがって、私が前提として理解したのは、議会として意思を示すために議会の中で提案をするための人数かと思ったものであるから、先ほどのように申し上げたしだいである。
- ・ そうではなくて、それだけ手を挙げれば自動的に住民投票を実施するのだという話であると、それは少し違うのではないかと思う。したがって、「発議」ということを、市民と市長を横並びにするとすれば、これはもう、市長も市民も要件を満たせば自動的に実施するというシステムをつくろうということであるので、議会もさらに横並びにするのだとすれば、それは少なくとも過半数の議決による議会としての意思表示がないとまずいのではないか、ということである。

(市民会議事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 代表者会の委員の皆さん、今の特別委員会の石平委員のお考えについてはご理解いただけたということによろしいか。

(市民会議代表者会：一同)

- ・ 了解

(市議会特別委員会：橋爪法一委員：日本共産党議員団)

- ・ 違う話になるが、特別委員会でも「常設型」か「非常設型」かについての議論はいろいろ行ってきたが、そのときに私は、川崎市の自治基本条例のようなものをつくったらどうか、という話をさせていただいた。市民会議代表者会の皆さんのタタキ台の条文そのものは、非常に川崎市のものに似ており、先ほども評価しているという言葉を上げた。
- ・ ただ、一つだけ少し気になった点があった。それは、先ほど「議会の関与はさせない…云々」という議論があったが、はっきり申し上げれば、住民投票は市民の皆さんのご意見をしっかりと確認する最高の手段であると思うが、それが議会の場でもって覆

ったのでは何にもならないのではないか、というものがある。したがって、「住民投票の結果について市長が尊重しなければならない」という規定に留まらずに、「議会もそれを尊重しなければならない」と書き込まないと、住民の意思は無視されていってしまうのだと思う。何故、市長だけに絞られたのかというところが少し疑問であり、その辺りをご説明いただけるとありがたい。

(市民会議代表者会：増田和昭委員：1班リーダー)

- ・ 市民会議では、そこまで深くは考えていなかった。今日いろいろご提案していただいた点は、重々これから検討していかなければならないことであると思っている。
- ・ あまり制度的なことに詳しくなかったので、上位の法令との整合も含め、まだまだこれから研究しなければならない部分もたくさんあるので、今日いただいたご意見を参考にしながら、いろいろと研究を深めていきたいと思っている。
- ・ 不足している点がたくさんあると感じており、それらを含めて、もう一度勉強していこうと思っている。

(市民会議代表者会：君波豊委員：2班)

- ・ まず一つ申し上げたい。勉強が不足しているので専門的なことはわからないが、少なくとも条例が制定されているということは、議会が議決したということであるので、当然議会の皆さんもそれを良としているという解釈でもよいのではないか、ということ、以前何かの本で読んだのを今少し思い出した。
- ・ もう一つは、先ほどからいろいろご指摘を受けているが、この「ハードルを定める」ということで、数値的な設定については、かなり上位法との整合性の問題で難しい面があると思う。私たちもいろいろ勉強をしたが、まだその答えは見出せず、この後の「改正手続」の項目でも、またこの問題は出てくるものと思う。
- ・ そこで問題になってくるのは、自治基本条例の中で住民投票に定める要件の数値が上位法に反するのか、ということについて、今いろいろと勉強してみると、必ずしもそうではないという学説もあるようである。その辺りをもっと勉強してみたいと思っている。
- ・ 近頃盛んに住民投票条例が、各県でも、あるいは各市でもいろいろ制定されており、それぞれ独特の要件数値と独特な方法で特異性を出しているという傾向も見られる。それらを専門に研究するグループもあるようである。例えば、新藤宗幸（しんどうむねゆき）先生や今井一（いまいはじめ）先生などが、盛んに研究されておられる。そのようないろいろな資料を拝見しながら、さらに勉強を深めたいと思っている。
- ・ 我々が自治基本条例に盛る要件数値が、もし上位法に違反するということであっても、逆に言えば、今は地方分権の時代であり、地方自治体が市民のために、市民が自分たちのために条例をつくる、そのうえで数値を決めるということは、必ずしも法に反するものであるのか、という疑問が私自身にあり、それは議会の皆さんなり、行政、あるいは市民が良とすれば、それはそれで通るのではないかと考えている。いわゆる上乗せ条例、あるいは横出し条例のようなものも認められるのではないだろうか。その辺も含めて勉強させていただきたい。ぜひ、ご助言をお願いしたい。

(市民会議代表者会：田村安男委員：2班リーダー)

- ・ 特別委員会の橋爪委員から、先ほどいろいろとご指導をいただいた。他市町村の事例を挙げると、「市民、市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重しなければならない。」という条文のものもある。今日は貴重なご意見をいただいたので、できれば、全国並みであり、かつ、上越市の特色のある条例ができればと考えている。また議会の皆さ

んのご助言、応援をぜひお願いしたい。

(市議会特別委員会：小関信夫委員：市民クラブ)

- ・ ハードルの件で少しお願いしたい。私の地元でも 14 市町村の配置分合のときに、住民投票は実施しなかった。こんな重要なことでも実施しなかったのであるから、ハードルのことなどは気にしなくてよいのだと思う。

(市民会議事務局：高橋企画政策課長)

- ・ ご議論は尽きないと思うが、ここで皆さんにお諮りしたい。4 項目を 2 時間でという私どもの設定そのものに誤りがあったのかもしれないが、当初お約束させていただいている午後 8 時 30 分までという時間についてであるが、この後もまだ 2 項目あり、先ほどもご議論の中で触れられた「自治基本条例の最高規範性、改正手続」の項目についても、確実にかなりのご議論があるであろうと思われる分野である。
- ・ そこで皆さんにご相談申し上げたいのは、予定時間どおり 8 時 30 分で区切り、意見交換を行えるところまでを行い、残っている項目については後日改めて意見交換会を開催させていただく、というやり方にせざるを得ないように思われ、ここで仮に 30 分間程度延長したとしても、おそらく最後までは終わらないのではないかと思います。皆様のご意見をお聴かせいただきたい。

「キリのよいところでやめたほうがよい」との声あり

(市民会議事務局：高橋企画政策課長)

- ・ もう少しキリのよいところまでということであれば、この「住民投票制度」の項目までを、皆さんからご意見が出尽くすまでもう少し続けさせていただきたいと思う。
- ・ 特に「改正手続」の部分については、市民会議代表者会の皆さんからもお話があったとおり、代表者会ではまだ法律の壁をかなり意識されており、かなり抑えた格好で条文にしている部分がありであり、先ほど代表者会の君波委員からお話があったとおり、さらに代表者会で詰めなければならない部分もあるかと思うので、その辺も考慮して、「市議会の責務」と「自治基本条例の最高規範性、改正手続」の 2 項目については、改めて機会を設けさせていただいて、開催させていただくということによろしいか。

(一同)

- ・ 了解

(市民会議事務局：高橋企画政策課長)

- ・ それでは、そのようにさせていただきたい。

(市議会特別委員会：石平春彦委員：市政会議)

- ・ 「改正手続」について、中身に入るわけではないが、資料の各会派の意見集約表について、市政会議の意見の部分を訂正させていただきたい。

(市民会議事務局：高橋企画政策課長)

- ・ 市政会議からご提出いただいた、修正された A 4 版の資料については、本日、市民会議代表者会の委員の皆さんにはお配りさせていただいたので、その資料でご説明をお願いしたい。

(市議会特別委員会：石平春彦委員：市政会議)

- ・ それでは、訂正の中身だけ申し上げたい。資料の中の下線を引いた 2 行である。

- ・『「制定・改正における厳格性」については、少なくとも3分の2以上の賛成による議会の特別多数議決と住民投票を組み合わせた仕組みとする。』と直させていただいた。
- ・訂正前のものについては、資料の各会派の意見集約表に載っており、かなり長々と書いてあるが、この例示は、「3分の2以上」の特別多数議決という方法は、地方自治法上採れないのではないかと、という前提に立って、このような長々とした仕組みをつくって見たわけである。
- ・先日、(財)地方自治総合研究所の辻山幸宣(つじやまたかのぶ)先生が議会の勉強会に講演に来てくださった際に、この点について質問をさせていただいたところ、「特別多数議決は採れる」ということをおっしゃられた。学説的にはいくつか本には出ており、私もそれは確認させていただいたが、そのようなことであるので訂正をさせていただいて、当初の思いどおりに、「少なくとも3分の2以上の賛成による」ということで、「少なくとも」というのは、「3分の2以上」、あるいは「4分の3以上」、「5分の4以上」といろいろあるが、「少なくとも3分の2以上」という意味であり、特別多数議決と住民投票を組み合わせる仕組みとすべきである、ということである。
- ・具体的な部分にまでは意見を記載してはいないが、前に実施するのか、後に実施するのか、いずれにしても、議会の特別多数議決と住民の皆さんの投票が必要ではないかということであり、そのような形で行うと、本当に良い自治基本条例ができるのではないかと考えている。
- ・訂正については、以上である。

(市民会議事務局：高橋企画政策課長)

- ・「住民投票制度」の項目についてのご意見について、他にいかがか。

(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思いがこの中に入っているのかどうかであるが、内容そのものというよりは、この「住民基本台帳に登録されている者」ということについて、これは市民会議の皆さんの場合は、例えば年齢が「18歳以上」とか、そのような意味合いがあって住民基本台帳として、いわゆる選挙人台帳ではなく住民基本台帳という思惑があるのかどうか、また、例えば、外国人も含めるようなものであるのかどうか、そのようなものであれば私は大いに結構であると思うが、そのようなものが皆さんの意味合いにあるのかどうかをお聞きしたい。

(市民会議代表者会：田村安男委員：2班リーダー)

- ・お答えになるかどうかわからないが、外国人といえども、上越市に定住されておられる方もいらっしゃるので、当然、この年齢条件については、外国人も考慮しなければならないと考えており、それが民主主義であると考えている。

(市民会議事務局：高橋企画政策課長)

- ・事務局からの補足で大変恐縮であるが、住民基本台帳に登録されている方は、外国人の方は含まれていない。市民会議代表者会の中でも議論があり、外国人を含めるかどうかについては、今のところ結論は出ていないというところである。
- ・他に、ご意見、ご質問はいかがか。
- ・それでは、この「住民投票制度」の項目については、「常設型」か「非常設型」かも含めて、仮に「常設型」としても、手法あるいは有権者の捉え方について、いろいろとお考えがとおりだと思う。こちらについては、本日いただいたご意見を代表者会のほうで受け止めさせていただいて、今後、検討を進めさせていただきたい。

- ・ 特別委員会の皆様におかれては、本日の意見交換を踏まえて、また各会派に持ち帰っていただいて、ご議論いただければ幸いです。
- ・ 本日は、予定していた4項目のうち2項目ということで、残っている2項目については、また日を改めて意見交換会を開催させていただきたい。
- ・ 意見交換会については、以上であるが、市議会特別委員会の栗田委員長のほうから、市民会議代表者会の皆様に、一言何かおありであれば、頂戴したい。

(市議会特別委員会：栗田委員長：政新)

- ・ 本日は、大変貴重な意見交換ができたのではないかとと思っている。時間が足りないくらい、良い意見交換ができたと思っている。
- ・ その前に、もう2年以上に渡って、このようにまとめてこられた市民会議の皆様には、心から敬意を表したい。大変ありがたく思っている。
- ・ 今回、4項目のうちの2つしか意見交換ができなかったが、本来は、その4項目でも我々はいけないと思っている。時間がないために、今回は急遽、4項目だけ、私たちの特別委員会では一生懸命考えてきたという状況である。本当は、これから先、もし今度の段階があれば、市民会議の皆さんのほうから、この項目については議会のほうで少し考えてきてほしい、というものがおありであれば、ぜひ出していただきたい。最終的には、全部の項目について、市民の方も含めて、意見交換ができればと思っている。
- ・ これからも、まだまだ続くと思う。かなり長い時間をかけて検討してくださったので、大変感謝している。まだまだかかるかもしれない、大変申し訳ないが、良い自治基本条例をつくりたいと思うので、一緒にがんばらせていただきたい。よろしくお願いいたします。

(市民会議事務局：高橋企画政策課長)

- ・ ただ今、特別委員会の栗田委員長のほうからお話があったが、今後の検討の進め方についてであるが、この4項目以外でも大項目としてかなりの数がある。代表者会としては、特別委員会の皆様にも以前ご説明させていただいたが、この3月末までに一通り目鼻を立てたいということで進めさせていただいている。
- ・ 本日、積み残しとなった2項目の他にも、たくさんの項目があり、こちらについては、代表者会の検討状況、進捗状況を勘案していただいて、また議会の皆様とご相談申し上げて、他の項目の検討、あるいは意見交換の手法も含めて、またご相談申し上げたいと思うので、よろしくお願いいたします。
- ・ 大変、司会進行がまずくて、予定していた部分が終わらずに、大変申し訳ない。
- ・ 以上をもって、意見交換会を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。