

会 議 録

1 会議の名称

第4回 みんなで創る自治基本条例市民会議

2 開催日時

平成17年4月7日(木)午後6時30分～午後8時40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)

・委員：72人中59人出席

市民委員：飯塚むつこ、石井陽子、石塚賢、石橋馨、稲垣健一、今井不二子、岩井栄子、太田修二、小田武彦、君波豊、栗田英明、坂井龍輔、佐藤恵子、佐藤忠治、高橋洋一、武田昌子、田中幹夫、田中美和子、種岡淳一、田村安男、塚田正、中嶋巖、長谷川敦子、平野通子、細井徳治、増田和昭、松川太賀雄、満田恵美子、宮下敏雄、宮本富男、柳沢良治、矢野宏明、山本信義、横倉進、横山郁代、横山文男、吉村壱子(43人中37人出席)

職員委員：池墻幸子、市村雅子、大出聡子、風巻雅人、加藤英樹、五井野宏美、小嶋栄子、笹川正智、沢田繁、新保大志、富田真由美、内藤香織、澤井真衣、藤田幸子、丸山隆、水澤弘光、壘正孝、山本有恒、吉沢真理、米川美樹、鷲津史也、渡辺由美子(29人中22人出席)

・事務局：高橋企画政策課副課長、瀧本企画調整係長、小池主任、大島主任、米山主任、丸山主事、高橋主事、渡邊主事(計8人)

5 議題(公開・非公開の別)

(1) 学習会(公開)

「上越市での自治基本条例を考える」

講師：上越市創造行政研究所 渡来研究員

(2) その他(公開)

ア 事務局からの連絡

6 傍聴人の数

3人

7 内容

事務局からの連絡

本日のスケジュールについて

- ・前回に引き続いての学習会を中心に進めていく。
- ・今回はじっくり時間をかけて学習会を行うため、班別意見交換によるワークショップの練習は行わない。
- ・前回、各班からいただいた質問事項について、講義内容についての質問にはこの後の講義の中で行う「前回の整理」を回答とし、会議運営に関する質問については、次回に予定している「今後の検討の進め方」についての話し合いの中で、皆さん方と一緒に考えていきたい。
- ・事務局を担当している市「企画課」は、4月の機構改革により「企画政策課」として再編した。課長も三浦から市町村合併や地域振興を担当してきた野澤が引き継いだ。本日は両名とも県外に出張しており、この場で挨拶させていただくことができないが、次回以降挨拶する機会を設けたい。

学習会

テーマ：「上越市での自治基本条例を考える」

講師：上越市創造行政研究所 渡来研究員

- ・上越市創造行政研究所では現在、自治基本条例について調査・研究を進めており、その研究成果の発表という形で前は話させていただいた。若干理論的で難しい部分があったと思うので、今回はもう少しかみ砕いた形で話をさせていただきたい。
- ・まず最初に「前回の整理」ということで、復習を兼ねながら前回の話を振り返り、もう少し自治基本条例に対する理解を深めていただくという流れにさせていただきたい。
- ・二番目に「いざ検討へ」ということで、上越市での自治基本条例をどのように考えていくか、進めていくかのヒントとして、話題提供をさせていただければと思っている。
- ・「さいごに」というところで、こちらからの提案や考えをお伝えしていきたい。

前回の整理

- ・前回、「自治基本条例とは何か」という話をした中で、大きく2点をポイントとして挙げた。

自治基本条例には何が書かれているか

- ・1つ目は、「自治基本条例には何が書かれているか」ということ。わが国最初の自治基本条例ということでニセコ町の事例を取り上げ、地方自治法と比較した形で話をさせていただいた。
自治法と自治基本条例との比較により、いろいろな自治基本条例を読み解くことができる
- ・その理由として、1つは、この2つを比較することによって、他の事例を勉強しようとする場合に理解することが非常に楽になるという意味があった。
- ・例えば、自治基本条例と地方自治法は構造が似ている。その中身を比較したときに共通している部分として次のようなものがある。

共通している部分

- ・目的やまちづくりの理念・原則が書かれている。

- ・まちづくりの参加者（プレイヤー）、要はまちづくりを誰がやっていくのか、まちづくりの参加者とは誰かということについて。例えば住民や議会といったことが書かれており、参加者を一通り挙げて、その責務や役割、各参加者がどういう方法でまちづくりに参加するかについて書いてある。
- ・団体相互の関係については、例えば国と都道府県や市町村、市町村と市町村のような団体間の関係について書かれている。
- ・こうして全体を見てみると、まちづくりの参加者とは誰かについて非常に分量を割いて書いてある。特にニセコ町の自治基本条例では、まちづくりの参加者とまちづくりへの参加方法、つまり市民参加について特に強調して書いてある。
- ・ここでニセコ町の条例の方を確認していくと、大きく言って、次のような4つの内容になっている。

ニセコ町の条例にある部分

- ・まず目的として前文があり、非常にわかりやすく「私たちは～なまちを目指します」という文章の形式で、原則的な大きなことが書いてある。
- ・まちづくりの参加者についてみると、「コミュニティ」という新しい概念も入っており、町の役割や町長の役割も書いてある。また、財政的なこと、政策の過程における評価やその過程における住民への説明など、それぞれの過程において市民参加が保障されていることが書いてある。住民の行政活動への直接参加の制度の一つとして、町民投票制度も書いてある。
- ・次に、団体相互の関係として、外部との連携がある。例えば、ニセコの町民だけではなくニセコファンとも仲良くしていくということがニセコ町にとっては重要であるというように、外部との連携について書かれている。
- ・さらに、この条例を最大限尊重し、他の条例もつくらなければならないという最高法規性が規定されている。これは、自治基本条例が自治体の憲法や総合条例であると言われる根拠の1つとされている。
- ・この検討及び見直しについては、自治体の憲法というからには、ある程度普遍性はあるわけであるが、絶対に直してはならないということでもなく、その時々住民が大事だと思う内容や価値観に合わせた形で直していくことも同時に保障されている。

「なぜ自治基本条例が必要か」についての理解の手助けになる

- ・なぜ必要なかと考えた場合、まちづくりの目標などをあらわす「目的」、住民参加のしくみを保障する「住民参加とその方法」、まちとして自立していくための「ニセコ町以外の皆さんとの連携」が必要だったということであり、それらを文章にしてルール化するためにこの条例が必要だったということである。
- ・つまり、これは前回も話したことだが、ニセコ町は現在非常に町民参加を重要視しているが、果たして町長が代わったときも同じような仕組みが保障されるのか、ということが住民の不安としてあり、そういうことを条例にしてルール化すれば永遠に保障されていく、という考えに基づいて条例という形にしたということがある。
- ・これらを考えると、「住民参加」の部分が多く書いてあるということも理解できる。
- ・住民参加が法律できちんと規定しているのであれば、条例として敢えて定める必要がないようにも思われる。しかし書かれていないので、条例によって定めている。地方自治のしくみは地方自治法に基づいて大枠部分で決められているが、住民参加のように、実はあまり書かれていない部分がある。最初に「共通する」と話したとおり全く書いてないわけではないが、かなり弱いということがあり、こ

れを補完するような意味で規定されている。

- ・これは、次のように言える。もともと地方自治というものは、住民が首長と議会を選んで行うという「間接民主主義」が採用されている。よって、地方自治の主な参加者（プレイヤー）は首長と議会ということになり、一部の直接請求といわれるものを除いて、住民参加すなわち住民が行政活動に直接的に参加するという「直接民主主義」というものは想定されていない。これまでの考え方では、住民参加というものは、間接民主主義が機能しない場合のいわば「非常手段」であった。どちらの制度にも良いところと悪いところがあり、お互いを補い合いながら地方自治を行うことが現実的な進め方である。しかし、ニセコでも住民参加が積極的に行われるなど、一般的にも盛んに見られるようになってきており、住民参加は非常手段に過ぎないという考え方は最近の動きと合わなくなってきた。そこで、この動きを条例によってきちんと認めて定めていこう、ということでこの条例が制定されたと言える。このため、自治法で言うところの「住民」の部分を強調したかたちが自治基本条例であるということもできる。
- ・団体相互の関係については、地方分権改革の中で見直されてきた部分もあり、また自治体を書けることにも限度があるため、ニセコ町の場合もそれほど詳しくは書かれていないといえる。
- ・最高法規性については、自治体のいちばん上位に位置付けられるものということである。地方自治法が行政、自治体の大元の取り決めになっており、同じような位置付けを目指しているという言い方ができるかと思う。法律と重複した内容であったり、それ以上のことは書けないというのがルールなので、位置付けは同じようなものでありながら、内容はまた違ったものになっている。
- ・以上のように、なぜ自治基本条例が必要なのかについて、ニセコ町の場合は、これまでやってきたもの、特に「住民参加」をこれからも長く受け継がせたいが法律には規定がなく、だからこそ条例になったということでご理解いただければ良いのではないかと思う。

条例に書けることと書けないことを判断するてがかりになる

- ・条例は上位法、つまり上位の法律である地方自治法をはじめとする様々な自治の取り決めに関する法律に反することや、法律と同じことは書けないルールになっている。この市民会議がどこまでの役割をするのか、ということは事務局を含めた皆さんの話し合いの中で決まっていくことだと思うが、仮に皆さんがこの中身まで、文章のレベル（条文化）まで全部決めようとなった場合には、上位法に既に規定してあることは何なのか、条例で自由に書けることは何なのか、それらを考えてチェックしなくてはならない。その場合、だいたい基本的なことが自治法に規定してあるとなれば、皆さんの案とよくよく見比べてみて「これについてはもう書いてある」「これについては書けない」というように、フィルターやふるいの役目も果たすことになる。そういう意味で、法律にこんなことが書いてある、ということをお頭にに入れておいていただければ、これから先の役に立つのではないかということでお話させていただいた。

自治基本条例はどのように構成されているか

- ・ここから前回話させていただいた内容の 2 つ目になる。自治基本条例にはいろいろな作り方がある、という話をさせていただいた。例として「総合型（フルセット型）」、「組合せ型」を紹介した。
- ・総合型は、各項目を一つの条例の中に一本として定める方法である。一方、組合せ型はそれぞれ別々に定める方法で、それぞれの条例をまとめて（総称して）自治基本条例とする考え方である。
- ・どちらが良いというものではなく、それぞれに良い点、悪い点がある。総合型は一覧性に優れており、この条例を一つ読めば、まちづくりのルールが一から十までわかるというメリットがある。

- ・組合せ型のメリットとしては、仮にその一つが「まちづくり理念条例」あるいは「市民参加条例」であった場合、タイトルをみて中に何が書いてあるかすぐにわかるという利点がある。
- ・また、組合せ型のもう一つのメリットとして、今重要だと思うこと、例えば理念の部分はとりあえず後に置いておき、参加の仕組みを決めることが重要だとなった場合、この部分から決めていくことができる、ということがある。
- ・それに対して総合型は、今必要なのか否か判断つきかねるようなことも中に入れなくてはならず、一から十まで全部議論して決めなければならないというマイナスの面もある。
- ・このように、それぞれメリット、デメリットがあり、これから議論して決めていく上で、参考になるかと思う。
- ・これは、上越市で条例を作っていく場合の一つの参考として、紹介させていただいた。

いざ検討へ

- ・ここからが今日の話の本題である。「いざ検討へ」と書かせていただいたが、この市民会議の名前が「みんなで創る自治基本条例市民会議」であるので、その進め方の参考になるような、話題提供という形で捉えていただければありがたい。
- ・どういう形でこれから進めていけばいいのか、進めていく中でどのようなことを議論していけばいいのかについての話である。

(1) 一般的な策定手順

- ・「一般的な策定手順」として、これはある本から持ってきた内容であるが、自治基本条例をつくっていくときのステップとして3つが考えられる。
- ・1つ目のステップは、「自治基本条例のあるべき姿」についてである。要はどのような内容を条例に盛り込んでいきたいのか、盛り込むべきなのか、そのようなことを検討するのが1つ目の段階である。
- ・実は、前回話させていただいた内容はこの1つ目のステップに含まれる調査・研究にあたるものである。このほか他の市町村の情報も参考にしながら話し合っていくことも大事であり、あるいは市民会議だけの意見ではなく、より広い皆さんの意見も聞きながら内容を決めていくことも必要だということもあるかと思う。例えば説明会やフォーラムなど工夫しながら、より多くの意見を取り入れていき、自治基本条例の内容を考えていく。これが1つ目のステップである。
- ・2つ目のステップとして「現状の把握」がある。これは1つ目のステップで自由に話し合った結果、実際に既に条例や法律で規定されていることはどこまであるのか、あるいはそういうものに基づいて実際の地域での動きや現状はどうなっているのかについて、いったんふるいにかけ、本当に残すべき内容は何かについてみていくことである。
- ・これらを踏まえながらいよいよ何を決めていくのか、「自治基本条例の策定」の段階が3つ目のステップである。この段階では文章化、条文化ということになるが、これに合わせた形で関連する他の制度や仕組みがあれば、それも変えていかなければならない。また、いよいよ市民のための条例ができたときに、市民へのPR、条例化の作業、仕組みの検討、周知徹底などといった段階に入ってくる。

神奈川県大和市の事例

【1つ目のステップ】

- ・ここで、実際の事例をこのステップにあてはめてみたい。
- ・神奈川県大和市では、形を作るだけなら他の事例もあり何とかできるわけで、それであればつくるブ

ロセスを大事にしたい、ということで、「大和市自治基本条例をつくる会」(通称「つくる会」)をつくった。

- ・公募という形で市民が集まったわけであるが、何から始めていいのか手探りの状態であり、まずは市長がなぜ自分たちにつくってもらいたいと思ったのか、市長の意見を聞いてみたい、ということで、一番最初に市長をゲストに呼び、市民の前で市長が話をした、ということである。
- ・一部の人たちだけの意見で決めるのではなく、より多くの市民の意見を取り入れてつくるのが大事だということで、フォーラムや市民との意見交換会、つくる会と市民の意見交換会を多く開いたと聞いている。
- ・つくる会では、ホームページや自前で作った広報を広く一般の皆さんに公開しており、今私たちはこういうことを議論している、という内容をその都度知らせるなど、最新の情報公開に努めた。それに対する意見を広くいただく中で、内容を深めていったと聞いている。これが1つ目のステップであり、自由に話し合う段階、あるべき姿を検討する段階である。

【2つ目のステップ】

- ・2つ目のステップの現状の把握について見てみると、このつくる会には実は行政職員も参加していたことが大きい。上越市でも市民会議には職員委員が入っているが、大和市の場合は、上越市より職員委員の人数は少ないものの、自らの専門の内容を話したり、あるいは法務的・法律的な手助けをしながら、議論が活発に、円滑に進むように尽力したと聞いている。

【3つ目のステップ】

- ・3つ目のステップであるいよいよ条例の中身を決めていくという段階では、大和市のつくる会の場合は、条文の形までつくったと聞いている。しかしこれは非常に難しいところであり、かなり高度な議論を毎日のようにされたという想像がつく。その後、それを法律用語のルールに沿った形で事務局が手直しする必要があるといっても、そこまで思い入れのある条文を修正し、合意を図るのは困難である。そういった反省点も市の方から聞いており、同様の話が辻山先生の話にもあったかと思う。
- ・出来上がった素案を市長に提案し、それを受け取った行政の側では、いただいた素案を尊重しながらも、法律的に若干おかしいような文章は直させていただき、議会へ上程したと聞いている。ただし、その修正した内容もきちんとつくる会のほうに説明をし、つくる会からもさらに意見をさせていただいたうえ、さらのこの段階においてもより多くの市民から意見をいただくために、フォーラムを開催したようある。
- ・条例ができた後、誰より行政職員がこの内容を理解する必要があるということで、例外なく全職員を対象にしたこの条例の研修会を開催したということである。
- ・「つくるプロセスを大事にしていきたい」という理念に基づいてこのつくる会は進んできた。その全過程を振り返ってみると、一年半の間に182回の会議と61回の市民との意見交換会を開催している。非常に大変な会議だったという話を聞いている。しかしそれもつくりあげるプロセスを大事にしたいという思いの中でこのような形になったわけであり、その過程を本に残したいということで、今年出版を計画しているようである。
- ・このつくる会は、3つ目のステップの途中までをつくる会の仕事、役割として行ったということである。

(2) 上越市における自治基本条例のあるべき姿

- ・これらを参考にしながら、では上越市ではどういう形で考えていく必要があるのだろうか、という段

階に進めていきたい。

- ・集まった皆さんそれぞれのなかに、大事にしたいことや盛り込みたい思いがあることと推測している。例えば、合併したのだから、新しいまちづくり、まちの将来像を盛り込んでいきたい、という方や、自分は男女共同参画に関心があり、それについて活動してきたので、それをぜひ盛り込みたい、という方、あるいは子どもの参加について、例えば子どもに対する刑罰が厳しくなる一方でそれに見合った参加の権利も子どもに考えていく必要があるのではないかという方、市民の声がいまあまり反映されていないので、その時々で反映されたりされたかったりするのではなく、市民の声の反映の方法をきちんとルール化していきたいという方、各旧町村の中で続けてきたまちづくりで良いところはぜひ継続していきたいので盛り込んでいきたいという方など、いろいろいらっしゃると思う。このよいういろいろな意見や、日頃身近に感じている課題を解消するために、何かしらこの条例を使えないだろうかということをお考えの方々もいらっしゃるのではないかと思う。

項目の整理にあたって（その1）

- ・このような自由な意見、発想の中で、まずは項目の整理をしてみることが必要であり、この項目を整理する中でこれが条例の大元になっていき、ここから条例の中身ができてくるものと思う。
- ・これは非常に当たり前のことではあるが、あえてこのような形で考えを書かせていただいた。ニセコ町の事例を紹介したことで、こういうことは書けないのか、あるいはここを書かなければいけないのかというような疑問を持たれた方がいらっしゃるとすれば、検討の一番最初については自由な発想で進めるというように、柔軟に考えていただければと思う。他の事例を見てみると、条例についてのスタイルのようなものはあるが、しかし自治条例にはこれといって決まった定義はないからである。
- ・項目の整理を進めるにあたり、どのような資料や意見を参考にしながら進めればよいのかについて、私から少し情報を話させていただきたい。

より多くの意見を聞いてみる

- ・いろいろなやり方があると思うが、大和市のようにより多くの意見を聞いてみるということで、市長とじっくり意見交換をしてみたいということもあるかと思うし、あるいは例えば議会について項目を盛り込みたいと考えているので、何かしら議会と対話の機会が持てないだろうかと、そういうこともあるかと思う。

新しい上越市のまちづくりを考える

- ・今回の合併で一つの新しい上越市になったわけであるが、人口二千人、三千人の町村の規模から 21 万人の新しい上越市の規模になり、顔が見える関係からそうではない関係になるのではないかと、という不安が市民のなかにはあるかと思う。その規模の違いによって市民参加やまちづくりの方法も変わってくるはずなので、新しい上越市のまちづくりを考えていく中でこの条例の中身も考えていけるのではないかと思う。
- ・例えばの話であるが、ニセコ町には町民向けに予算説明書『もっと知りたいことしの仕事』という冊子が配付されており、予算の内容が写真入で分かりやすく説明されている。
- ・この冊子は、「ニセコ町まちづくり基本条例」の第 29 条（予算編成）に、町の予算の内容についてはきちんと町民に情報提供しなくてはならない、ということが規定されていることにもとづいて配付されているものである。
- ・これは条例ができたから新しく始まったということではなく、その前からもともと続けられてきたことだが、この先も続けていきたいということで条例に盛り込んだということだと思う。ニセコ町は、

このように身の丈に合った、実践していることを大切にしており、予算に関する情報の共有を図ることもその一つである。

- ・上越市が21万人の市民にこれと同じような冊子を配付するとなれば大変な予算がかかるわけであり、そういうことを考えると、上越市には上越市にふさわしいやり方もあるのではないかとすることも考えられる。上越市の場合、広報じょうえつの4月1日号に上越市の平成17年度予算の内容を市民にお知らせしている。例えば、こういった情報共有の方法の一つの違いということで、参考にさせていただきたい。
- ・このように、人口4,600人のニセコ町だからこそできることや、これからの上越市でできることやしていくべきことについて、よく見極めながら考えていくことも必要である。
- ・予算の情報を住民に提供する方法だけをみても、やはり上越市とニセコ町では違っているわけであり、それぞれのまちに合ったやり方、ふさわしいやり方になっている。

これまで続けてきたまちづくり活動から

- ・これら以外にも、これまで続けてきたまちづくり活動から項目を整理することも考えられる。市民活動、市民参加の現状、あるいは市民の意識などについて広く勉強していく中で、項目の整理、素案の中身も煮詰まってくるだろうと思う。
- ・他方、これまでのまちづくり活動のなかで、なかなか思い通りにならなかったようなこと、例えば住民参加や住民の声がなかなか反映されなかったというようなことがあれば、変えるべきことはこれを機会に見直していくことも重要であると思う。

これまでの議論を参考に

- ・これまでの議論を参考にする方法もある。前回話させていただいき、また前々回も話題に出たが、合併協議の中で自治基本条例が必要だというような話し合いも進められてきた。また、上越市第5次総合計画の中にも自治基本条例をつくっていききたいという内容が盛り込まれている。このほか、旧上越市ではあるが、平成15年度の「市民と行政との協働に関する市民委員会」において、これからのまちづくりに関して市民の皆さんで議論していただいた過程があり、その中でも自治基本条例の必要性について議論されている。このような議論を振り返り、参考にすることも一つの方法ではないかと思う。

他市町村の事例を参考に

- ・他の市町村の様々な事例を勉強されていく中で、それらを参考にしながら項目を整理したり煮詰めていく方法もある。これは今後、事務局から必要な資料が提示されるだろうが、研究所としても現在まとめている報告書をお配りするので、これも役立てていただければと思う。

事例にとらわれない自由な議論から

- ・事例を参考にする前にまずはゼロから自由に考えてみる、とお考えの方もいらっしゃると思う。こうした自由な発想、柔軟な思いや気持ちももちろん大事になってくる。

項目の整理にあたって(その2)

- ・項目の整理にあたっての続きであるが、ここからいよいよ上越市での項目の整理をしていくにあたって、どのようなことを参考にしていけばよいのか、という話の内容に移らせていただく。ここからは「上越市のいま」、それから「上越市のスケジュール、これからの予定を参考に」として、こういうことも項目の整理をしていく中で参考にさせていただければよいのではないかとということで、いくつか話をさせていただきたい。

- ・最初に、参考としてビデオ（平成 17 年 1 月 29 日放送の市広報番組）を皆さんにご覧いただきたい。

ビデオ上映（15 分間）

上越市のいま

- ・市政要覧をお手元にお配りしているのでそれを見ていただきたい。ここには、いまビデオで見ていただいたような市の重要施策のほか、現在の市政の中で協働、市民参加、市民からの声を非常に重視した政策が重要な一つの柱として紹介されている。
- ・また、市町村合併前に旧上越市民に対して実施した市民アンケート（平成 16 年 7 月実施）結果のうち、自由記述の欄の抜粋を資料としてお配りした。市の今後に対する市民の考えや期待などが読み取れる適当な資料がないため、その代わりにとさせていただいたが、「上越市のいま」を知るという意味では若干の参考になるかと思う。この中では新しいまちづくりに対する不安と期待が非常によく表れており、より広い意見を取り入れる中での参考にしていただければよいかと思う。
- ・市政要覧などでは大きな話になってしまい、市民一個人の感覚からは少し遠いような感じもしてしまうので、次に市民参加の現状ということで、市民参加や市民の声を取り入れる施策がどのような形で行われているかについて、その一部を紹介したい。

市民と市長の現場でトーク

- ・市民個々人の声をどのように政策や市政に取り入れていくかということで、市民対話事業というものを市で行っている。市長がいろいろな市民の皆さんのいろいろな場面に赴いて意見交換を行うという事業である。
- ・平成 14、15 年度に、旧上越市では小学校区を一つの単位として、市民の皆さんと市長との対話の集会を持った。ここで出された意見を取り入れながら、施策に反映させている。
- ・今年度については、4 月から 8 月にかけて新しい市内の 16 箇所で開催することが決まっている。これについてはその都度、広報じょうえつなどでお知らせをしていくのでご覧いただきたい。

市政モニター

- ・より幅広い市民の皆さんの意見を取り入れるために、月に 1 回のペースで公募した市民との意見交換を行っている。
- ・原則として平日の夜間にお集まりいただくという格好になっているが、市内の施設を見学したり、身近な問題について意見を述べるという形で開催しており、今年度も継続される。

市民の声ポスト

- ・合併後の新しい市内 22 箇所にこのポストが設置してあるが、投函していただいた市民の皆さんの声を集め、それに対して疑問を解消したり対応をしたりという事業も進めている。
- ・具体的には紙ベース、ホームページ、パソコンのメールを通じて、市民の皆さんの声、自由な意見を集め、市の各課がきちんと一つひとつに回答し返答したうえ、広報などで一部紹介するなどしている。そのような形で市民の皆さんの考えを取り入れる仕組み、制度もつくっている。寄せられた意見の例としては、野焼きは禁止されているが「さいの神」はよいのか、という声が寄せられた場合には、こういう理由で一部認められているので大丈夫である、というような回答をさせていただく。このような事業も、今現在行っている。

市民対話コーナー

- ・専門の部屋を市役所の中などに設け、市民の皆さんと直接話をさせていただき、様々な市民の皆さん

と直接顔が見える関係をつくる事業も進めている。

パブリックコメント制度

- ・カタカナであるが、日本語として言うならば「市民意見提出制度」という表現になる。市が実施する重要な計画や事業、条例について、広くその内容を市民に公開し、幅広い意見を募集する制度である。
- ・計画などの内容について期間を決めて意見を募集し、その意見についてどのように対応したか、その状況を広く公開している。単なる意見の募集と違う点は、反映させるか否かについての理由を明確にしたうえ、公開するところである。

各種委員会への参加

- ・こちらは、幅広い参加というものから、もう一步踏み込んだような参加と言ってよいかと思う。例えば「上越市男女共同参画基本計画見直し策定検討委員会」を例にとると、委員数が10人とすれば、大学教授などの専門家8人の他に一般の市民から公募で2人入っていただき、男女共同参画施策を推進していることから10人のうち5人を女性という構成を意識しながら、幅広く皆さんからの意見をいただいている。
- ・ただ単に幅広い意見を述べていただくというよりも、このように目的がはっきりした委員会では、ある程度その分野の専門意見をお持ちのような市民の皆さんから入っていただくということになるかと思う。
- ・「環境市民会議」や「市政モニター」においても公募の形をとって、市民参加の機会を充実させている。今日現在、市ではこのような委員会が127あるが、そのうち公募を行っている委員会は23ある。全体の委員の数が2,500人程度いるとすると、その中の385人の委員が公募で入っているという状況である。
- ・次に、またさらに一歩進んだ取組みとして、上越市第5次総合計画の策定過程を紹介させていただく。総合計画は、地方自治法、先ほど紹介した自治体の一番基本的な骨格を決める法律の中ですることが決められており、市の基本的な計画、一番上位に位置する計画である。この計画を52人の市民の皆さんと作り上げた。
- ・これは今年度見直しということになっているが、平成14年から15年にかけてこの計画を策定する過程では、公募により52人の市民の皆さんが参加し、ただ単に意見を述べるだけではなく、自分たちで実際作りあげた。そこまでの市民参加は、おそらく旧上越市としては初めてだったと思う。
- ・第5次総合計画は、冊子としても厚く、同時に熱い議論が行われたと私も関わらせていただいた中で感じている。もちろん市民だけで市の全体の政策をつくるというのは実際のところ無理なので、行政とのやり取りの中で、これだけのものが作り上げられてきた。

その他

- ・次に、行政活動への市民参加とはまた少し違って来るが、合併とともに「地域協議会」という新しい制度ができた。それから住民自治組織も続々立ち上がってきている。今、この市民会議の委員の中にも地域協議会や住民自治組織のメンバーとして活動されている方がいらっしゃるかと思う。これは、市民参加の一つの方法として紹介させていただいた。
- ・ここまでの、先ほど話した「上越市のいま」ということで、今現在どういうことが行われているか、それらを参考に項目の整理をするにあたって、役立てていただければということでお話させていただいた。

上越市のスケジュール(予定)を参考に

- ・次に、「上越市のスケジュール」ということで、また違った話題と考え方を紹介したい。
- ・ここでは、自治基本条例に関連するのではないかとと思われるような大きな出来事を拾い上げてみた。
- ・まず、今年の1月1日に新しい上越市が誕生し、その後、市としての一つのステップアップとして、特例市への移行を目標にしている。次の大きな出来事としては、北陸新幹線の開通がある。これに伴い、大きな交流時代が始まるような、そういう市としての新しい転換点を迎えるのではと思う。
- ・一方、より身近な話題としては、2010年（平成22年）には現在の地域自治区、各区についての見直しや、それに合わせて地域協議会の見直しもされていくことになっている。また、2012年（平成24年）には市議会の新たな仕組みへの移行ということがある。これは大きな転機であり、自治の新たな展開というような節目を迎えるのではないかと思う。
- ・これらが今後10年のうちに自治基本条例に関連するのではないかとと思われるような大きなイベント（事業）である。こうしたスケジュールを眺めてみると、いちばん最初というのは、合併により誕生した新しいまちがどうやって調和をとりながら一体化して先に進んでいくことができるのか、そういうところに重点を置く「離陸の期間」と呼ぶことができるのではないかと思う。
- ・その期間が終わったならば、市としてもう一步先に進んでみよう、ステップアップしていこうということで、「飛躍の期間」と呼ぶことができるのではないかと思う。
- ・これはあくまで捉え方の一つであり、参考としていただきたい。
- ・これらのスケジュールと自治基本条例の考え方がどう関連してくるのかと言えば、上越市のスケジュールを眺めた場合、自治の発展や市の発展があるなかで、その流れの一つに条例を位置付けたり、あるいはその流れを踏まえて条例を考えることができるのではないかと思う。

上越市のスケジュールと条例の類型

- ・上越市のスケジュールと自治基本条例の考え方を照らし合わせてみた場合、次のような考え方も可能である。
- ・自治基本条例の作りかたとして総合型と組合せ型があるということをいちばん最初に紹介させていただいた。総合型は複数の項目を一本でまとめて作る方法であり、組合せ型は、それぞれの項目を独立させてそれをまとめた形で作る方法である。
- ・新しい上越市が誕生したわけであるが、今この市民会議にお集まりの皆さん、あるいはより多くの市民の皆さんが今現在不安に思われていること、あるいは重要だと思ふこと、そういうものをまずは、例えば「項目ア」や「ア条例」という形で今決めておく。これを、市民の成熟や市民社会の進捗、市としての発展、そのようなものに合わせつつ見直すこととし、その時々々の価値観、状況、重要な項目、内容、思い、そういうものを取り入れたかたちで内容を変化させていく。
- ・例えば、総合型であれば項目をどんどん増やしていくというような考え方ができるかと思う。「項目イ」「項目ウ」「…」といった具合である。
- ・組合せ型でいけば、今もっとも重要だと思ふことをまず個別条例で決めておく。将来不安に思ふことはあるが、それはその時の市民が決めればよい、そういうような考え方で、必要なときに必要な形で変えていくという考え方である。まず今は何が必要なのかを見極めながら必要な条例というものをどんどん足していき、最終的に市や市民の成長とともに自治条例というものが出来上がってくるような考え方もよいと思う。
- ・市のイベントやスケジュールに合わせた形で条例を考えていくと、こういった考え方もできると思う。
- ・いずれにしても、市や市民の成長とともに条例も成長するという捕らえ方である。合併とともに自治基本条例をつくらうとしている自治体は、現在把握する限りではあるが、全国でも他にはないと認識

している。

- ・そういう意味からいくと、新しい、突飛なことを盛り込むというよりも、例えばこういう形で今の市民が重要なことをその時々できちんと見極めながら、市や市民の成長とともに成長させていくというやりかたが、新しい上越市らしい、上越市ならではのやり方であると言えることができる。これは、「上越市方式の条例」と言ってもよいのではないかと思う。一つの参考として捉えていただきたい。

上越市のスケジュールと策定のスタイル

- ・こうして市民会議が立ち上がったが、その役割や検討の方法、内容はこれからの協議になると思う。しかし今のところ来年の3月までの1年間という期間が示されており、このなかで検討を行っていく予定である。
- ・期間が短いという考えもあろうが、一方では時間をかけさえすればよいものができるという確証があるわけでもなく、また、できるだけ早期に作ったほうが市の一体性のためにもよいというご意見もあると思う。
- ・このことを考えたとき、限られた期間のなかで十分な議論を行っていくためには、まずはもっとも重要なテーマを取り上げ、それを掘り下げていくという考え方、すなわち個別型の自治条例が適切であるという考え方もできる。その一方で、十分な時間をかけて、より多くの市民の意見を取り入れつつ十分な議論を行うことが大事であり、全体的な内容がわかるようなものをつくることに重点を置く総合型の条例がよいとする考え方もあると思う。
- ・このように、これまでお示しした情報を参考にしながら、内容や検討の期間、策定期間などを考慮したうえで検討を進めていただければと思う。

- ・ところで、先ほど3つのステップがあるという話をさせていただいた。ここまで私が話をさせていただいたのは、のステップに当たるものである。つまりどういう内容を盛り込んでいくか、あるいは何から議論をして何を決めればよく、何が必要ではないのかといったことを見極めたりするにあたって、または新たな視点として考えるべきことについて、一つの参考として話題提供をさせていただいた。

(4) 現状の把握と条例の制定

- ・、のステップは、現状の把握といよいよ条例の制定という段階であったが、こちらは私の話よりも少し先に進んだような話であり、事務局から話をさせていただいたほうがよい内容になりるので、次回以降、事務局から詳しく話させていただくことになるかと思う。それをご承知おきいただいた上で、少し話をさせていただければと思う。

内容のチェック

- ・の段階では、現実の動きと照らし合わせ、議論されていない新しい視点はないか、既にある法律、条例と内容が重なっているところはないか、このようなふるいにかける段階になる。
- ・こういう中では、今回参加している職員委員は日々市政の最前線にいるわけであるので、職員委員の役割というものが重要になってくるとされる。そういう役割でこの市民会議に参加していると理解しており、必要な情報を適切に提供したり、市民の皆さんに現場の考え方を紹介するなど、職員委員の活躍に期待されるところが大きいと思っている。
- ・ただ、市民会議がどこまで役割として担うのか、すなわち職員委員もどういった役割で関係していくことになるかについては、次回以降、事務局を含めた話し合いの中で決めていくということになっ

てこようかと思う。

自治基本条例の制定

- ・これらを経た上で次のステップで条例の制定ということになる。
- ・若干注文をつけさせていただくとすれば、いずれにしても、より多くの市民の意見を取り入れて、この市民会議の名前に値するような、「みんなで創る自治基本条例」としていくことが必要であるということである。そのためには、どのような工夫や仕組みが必要なのか、どのような話をすればよいのだろうか、こういうことをぜひ頭の片隅に置きながら今後の検討を進めていただければよりよいものができあがるだろうと思う。このステップにおいてどういった仕組みで進めるかについても、自然とこういったところから決まってくるのだろうというふうに思う。

さいごに

- ・最後にということで、「自主学習のすすめ」について話をさせていただく。
- ・1点目は、限られた時間のなかでの議論には、やはり限界もあるのではないかとということである。
- ・第5次総合計画の策定に関わったメンバーがこちらにも参加されているという話をさせていただいたが、当時は限られた期間の中で、なんとか納得がいくまで話し合いをしたいという皆さんの強い意思があった。1、2度会っただけでは忌憚のない意見を言い合うこともできないので、あるときは飲み会をして親睦を深めながら、あるときは市民プラザの会場を借りながら自主的な勉強会というものを開催し、お互いのスケジュールをやりくりしながら非常に熱心に議論されていた。その場に何回か私も混ぜていただいたが、その時の印象が非常に強く残っており、いい結果につながったと感じている。そういうこともあるので、より良いものをつくっていくという段階においては、公式な会議だけではなくて、このようなグループ学習や自主学習というものも有効ではないかと思う。
- ・2点目は、自治条例をつくるということは、今後のまちづくりを考えることにつながるのではないかと、同じではないかということである。
- ・私のほうでもいろいろ勉強させていただいてはいるが、各区、旧町村の皆さんがどのようなまちづくりをされてきたのかということ、やはりなかなか全ては把握しきれていない。もしかしたら今までのやり方がすごく良いものであり、それをこれからもやっていきたいので、それをぜひ自治基本条例で決めておきたい、と考えている皆さんもおられると思う。あるいは、これまでなかなか自分が意見をいう機会がなかったが、新上越市ではこのような住民参加の機会が多数あり、それを制度としてこの自治基本条例で決めることができるのであれば、今回の検討をチャンスと捉えて発言していく、そのような一つの機会にしたいとお考えの方もおられると思う。
- ・こういった意味からいっても、残すべきものは残し、変えるべきものは変えるといったように、今は異なる意見や認識があるとしても、これまでのまちづくりやこれから先を考える中で、同じスタートラインに立ちながら十分な議論を進めていただければと思う。
- ・このことは、合併により新しくメンバーとなった皆さんが、いわば一つの家族になるために必要な過程であると考えている。新市の一体性や相互理解というものは、やはりこういったところから生まれてくるはずであり、これは上越市創造行政研究所ニュースレターNo.13「自治基本条例と新しいまちづくり」にも記載している。
- ・そしてまた、ここに至るまで、この条例がなぜ必要なのかまだよく分からない、という方も当然いらっしゃると思う。確かに、これまでこの条例がなくても支障がなかったことも事実であり、その意味で理解いただくのはなかなか難しいものがある。これは、やはりこれからの議論のなかで疑問を出し

合い、話し合うなかで納得していただき、または自分なりの答えを見つけ出していただくしかないと考えている。

- ・これからの議論の中でこうした点を確認しつつ、なぜこの自治基本条例が必要なのかというようなことをぜひじっくり話し合っていていただき、個々人の考えを高めていっていただきたい。自治条例は「自治についての基本的なルール」を定めたものであるという大まかな定義を念頭に置きながら、話し合っていていただくことが必要だと思う。
- ・ここで話すまでもなく、話し合いは自然と一つの方向にまとまっていくとは思いますが、皆さんが同じスタートラインに立って始めて可能になることでもあるので、最後にあえて「自主学習のすすめ」というなかでお話させていただいた。
- ・私の話は以上にさせていただく。説明不足な点もあり大変申し訳ないが、今日話させていただいた内容が皆さんの議論のお役に立つ内容となれば幸いです。

質疑応答

質問

- ・講義の中で、「十分な討議をする」、「フォーラムなどの方法で多くの市民の声を反映させる」という話が出ていたが、限られた期間の中でどの程度市民の意見を反映できるのか疑問である。期間が十分ではなくて少し先送りになることもあり得るのであれば納得ができるが、そのあたりの考え方を聞かせていただきたい。

渡来研究員

- ・講義の中で、事例の紹介などを含む中で、その辺について強調しすぎていたとしたら大変申し訳なくお詫びしたい。そのあたりをご承知おきいただいたうえで、話をさせていただく。
- ・公募により参加された方もいらっしゃる、またそれ以外の方法でこの検討に参加された方もいらっしゃると思うが、皆さんは市民の代表ということでお集まりいただいております、市民会議ができたと理解している。その意味で言うと、ある程度自分の周囲の声なども取り入れながら、その代表として市民会議で意見を述べながら議論を進めることができると思われる。もちろん、より多くの市民の意見を反映することは必要だが、この市民会議の皆さんだけではだめだということではないということをご承知おきいただきたい。
- ・しかしその上で、この市民会議から「市民会議だけの議論で終わらせるのではなくて、より多くの意見が聞きたい」という意見が出てきたならば、それなりの工夫が必要になるかと思う。事務局も含めた協議の中で、ぜひそうした工夫や仕組みを作っていくのが良いと思う。

事務局

- ・第6回以降に素案の検討に入っていくが、その具体的な進め方についてはまだ皆さんと何も相談していない。
- ・今後の会議運営の仕方やそもそもこの市民会議は最終的に何を目指していくのか、素案を決める組織ということは決まっているが、では何をもちえて素案とするのか、それから「みんなで創る」ということは、みんなで「まちづくり」を考えていき、そのためにみんなで「自治基本条例」というものを考

えていくということであり、この 72 人の他に市民の方々をどのようにして取り込んでいったらいいのか、そういうことを全部含めながら、次回に今後について皆さんと考えていきたい。

質問

- ・ 講義の終わりのほうで、「自治基本条例は何故必要なのか」ということについて話があったが、これは非常に基本的な点だと思う。今日で市民会議も第 4 回だが、ある程度この基本点について明確な、明解な解説・指導というものを期待していた。このことは今後この会議にずっと背負わされていく基本的な課題だと思う。この点についてはどうか。

渡来研究員

- ・ 前回の講義資料の中で、様々な自治体に実施したアンケートの結果を入れたが、その中で市民会議を立ち上げたものの、何故自治基本条例が必要なのかがよくわからず、逆に言うとそれが課題になってしまっているという結果が出ていた。
- ・ 私のほうから言えることは、単純に言うところ「必要だから作る」という一言に尽きるかと思う。
- ・ 何故必要かということを見ると、1 つ目は、第 2 回会議で企画課長から説明があったが、既に様々なところで自治基本条例の必要性が、市民から実際の声としてあがってきているということがある。その背景として、旧上越市の例で言えば、NPO 活動が県内でも非常に盛んなことが挙げられると思う。また、市政方針として市民参加を積極的に取り入れてきたということがあり、例えば今後の市や地域としての自立のためには、行政や市民それぞれの自立意識が重要であると位置付けている。そのなかで、地域コミュニティ単位での自立やそのためのまちづくり活動を推進しているということも背景の一つにあるかと思う。
- ・ 2 つ目には、やはり合併があると認識している。従来 2、3 千人の顔が見える規模の中で「まち」というものをつくってきた歴史がある中で、21 万人という非常に広域の中で自分たちの声がどこまで届くのか、その声を反映させる仕組みが本当に保障されるのか、このような市民の不安の中から、合併の議論の中でそういったことを条例として定めようという話が出てきたと認識している。
- ・ 3 つ目には、理論的な説明も可能である。前回それから今回とお話させていただいたように、間接民主主義と直接民主主義（住民参加）の関係に基づく説明である。しかし、市民参加が一般的なまちづくりの手法として採用されている現在、この動きは必然的に継続されていくことが予想される。となれば、条例によってあえて定めなくてもよいと考えることもできるので、これだけで条例の必要性を十分に説明することはできない。
- ・ もしかしたらこの他にも理由があるかもしれない。いずれにしても 1 つの答えで満点の回答というものはないので、これからの議論の中でぜひ委員ご自身が、納得いく回答を確立していただければと思う。そのためには、様々な意見を聞くことも必要であり、また自主学習も有効であると思われるので、これについては少しお話をさせていただいたとおりである。

意見、質問

- ・ 自治基本条例の必要性については、私も最初から引っかかっていた問題であるが、個人的な意見としては、今回 14 市町村という非常に広域な合併をしたわけであり、おそらく従来の上越市の条例の範

困では抱えきれない問題が多々出てくると思われることと、新市で一体感を作ろうということ、さらには全国で自治基本条例の制定に向かっているということもあり、この自治基本条例を必要とする方向で考えていこうというものが出来上がったのだらうと解釈している。

- ・編入合併であり、合併前の 13 万人の上越市の条例の中に「海に山に大地になりわい溢れる文化云々」ということが全て入っていると思う。その中で後から加わった 13 区を含めて消化できないものが出てきて拡大展開していく場合に、条例の中の要綱、その他附則、規則のようなもので幅を広げていくのではと思っていたが、このような形で新たに自治基本条例云々というものが出てきた。それはそれなりに良いことだと今は解釈している。
- ・質問の 1 点目だが、先ほどの講義で「一般的な策定手順」について、及び「策定手順の事例」として神奈川県大和市の事例が載っていた。「一般的な策定手順」について、「調査研究（理論や他市町村の情報など）」、「市民、市長、議会などの意向、意見を聞く」、「市民会議や町内会説明会などの市民参加」とある。せっかく 72 名という（市民と行政）両方の立場の人が寄って、熱心に市民会議という形で進めており、この 72 名は様々な立場、年齢、経歴を持った方々がここに集まっておられることから、ここでの検討がそれ相当に活かされていくのではないかと考えており、市長の意見をまず最初から聞いておくべき、あるいは議会の議員の意見をいろいろ聞くべきということが、どうしても頭に出てこなければいけないのかについてお聞きしたい。
- ・2 点目は、「一般的な策定手順」の中の町内会説明会について、これは誰が行うのか、市民会議の委員が何らかの形で参加するのか、全く関係ないのか、この辺の考え方はどう思っておられるか。
- ・3 点目は、神奈川県の大和市の事例の中で、「検討期間が 1 年半、182 回の会議、61 回の市民との意見交換会」とあった。この 182 回というのは大変な数であるが、おそらく市民会議だと思われる。61 回の市民との意見交換について、これは誰が行ったのか、市民会議の委員が手分けして行ったのか、あるいは行政がやったのか、その辺についてもしわかるようなら、教えていただきたい。

渡来研究員

- ・まず最初にいただいた所見、感想について若干コメントをお話させていただく。
- ・市の条例では抱えきれないことがあったり、あるいは新市の一体化を望む、そういうところから自治基本条例の必要性が出てきたのではないかと、例えば「海に山に大地に」というなかに盛り込まれないことについても考えをめぐらせることで、この条例もつくりあげられていくのではないかと、というご意見であったかと思う。
- ・これについては、先ほどニセコ町の事例について、内容を理解する上で少し出させていただいたが、あくまでニセコ町というのはたまたまあのタイプで出来ているということであり、全国で最初ということでお手本にはされているが、実はニセコ町のものと全く同じ形で出来ている条例はない。その自治体の住民が大事だと思うことや盛り込みたいと思うこと、そういう内容にしたがって内容も少しずつ違ってきている。大きい枠でくくると、なんとなくあのような形で説明できるということである。条例の必要性も含めて住民の皆さんからの思いや重点の違いから、このように様々な自治基本条例が出来てくる。よって、上越市の場合も、一つのキャッチフレーズでは表せないこと、これまで目に見えない形で大事にしてきたことなども、十分条例の要素になると思う。
- ・質問の 1 点目の「一般的な策定手順」の中での市民会議や町内会説明会などの市民参加についてお答えしたい。
- ・72 名の委員で十分ではないかということについては、先ほどの回答でもお話ししたように、こちらの

委員で不十分だということを決して申し上げているわけではないとご理解いただきたい。委員は市民の代表ということでお集まりいただいていると認識しているが、委員の話し合いの中でももう少し広い意見を聞きたいということになれば、運営の工夫が必要になると思われる。そのとき、例えば市長の考えを聞くとことも一つの案だと思われるが、先ほどのステップはあくまで参考であるので、必ずしもそれが必要ということではない。また、そうした意見を聞いたとしても、必ずそれを取り入れなくてはならないということでもない。議論を進めるうえでの参考意見である。

- ・ 2点目の町内会説明会などは誰が行うのかということについては、3点目の大和市の事例についての質問とあわせて回答させていただきたい。
- ・ 大和市では、「つくる会」の中心メンバーの皆さんが、例えば各町内会館のようなところに出向き、実際に自らの言葉で説明し、会議の内容を伝えたり、住民の皆さんから意見を伺ったと聞いている。もちろんそこには事務局として行政職員も参加して段取りをするが、行政だけが行ったわけではない。逆に言うと、市の職員に聞いた話では、「つくる会」の皆さんが非常にやる気のある方たちで、ぜひこのような形で自ら中心になってやりたいという声があがり、それならということで行政もその動きを支援した結果、61回もの市民との意見交換会が実施されたとのことである。
- ・ この事例を参考にすれば、結局のところ市民会議の考え方によることになるが、上越市の市民会議でもそういうことが必要だということになれば、様々な形で皆さんのご協力が必要になるかと思う。この182回の会議というのは、普通に考えると3日に1回という大変緊密なスケジュールの会議であり、専門の業者、コンサルティングがサポートしたようである。正確にどの辺りまで関与したかは把握していないが、なかなか大変だということをご理解いただけるかと思う。

質問

- ・ 自治基本条例の必要性について、歯切れが悪いというのは確かに感じている。市民会議を4回やっていて、まだ必要性を問題にしているが、仮に72人の委員の半数以上が自治基本条例は必要ないと言ったら、これは作らないということになるのか、ということがまず1点。
- ・ 自治基本条例は必ず必要だということの確認をとって、必要だと認識したので素案の検討に移ったというステップを踏むのが必要ではないか。作りながらも、やっぱり必要性がどうなんだと後戻りする余地を持たせるのはよくない。これが2点目。
- ・ 講義の中で上越市の今後のスケジュールと比較して話された中で、総合型でいうと「項目」を増やしていくということであったが、これは条例は改訂をしていくというイメージで話されているのか。また、そういうことができるのか。組み合わせ型でいうと、「条例」を増やしていくということで、では私たちが今回条例をつくると仮定して、複数の条例をつくるという場合、基本的な上位の条例の他に、委員の中から例えば住民投票は必要だ、議員を監視するのは必要だという意見が出た場合は、それらは全部盛り込むというイメージで話されているのか。これが3点目。

渡来研究員

- ・ 1つ目と2つ目については、私よりむしろ事務局の役割になるので、ここでは一言だけ申し上げさせていただきますが、私見ということをご理解いただきたい。
- ・ 自治基本条例が必要か必要ではないか、そういったことが市民会議の役割として位置付けられているかということに尽きると思うが、ここでは市民会議のなかで議論されることになるだろうというを想

定して、今日の話は進めさせていただいた。結局のところ、条例は手段であり、使い道がなければ定めても意味がないということである。市民の行政活動への参加を保障することを主な目的とする自治条例は、その意味ではいわば「市民の条例」であり、その市民の皆さんが必要ないということになれば、やはり必要性に疑問を残しつつ、形だけ作り上げるというのも少し違うのだろうと思う。

- ・ 3 つ目については、私のほうで具体的に中身を想定したうえで、話をさせていただいたということではない。あくまでこういう考え方もできるということで、一つの参考であるとまずはご理解いただきたい。
- ・ 項目を増やすというパターン（総合型）でいった場合に、条例を変えることができるのかということだが、条例は基本的に議会の議決を得ることができればいつでも変えることはできるので、改訂は可能であり、そのイメージと捕らえていただきたい。例えばニセコ町では、4年に1度の見直しを条例の中に盛り込んでいるが、これは町長の任期が4年であることから、その範囲の中で責任を持ちたいということで4年という区切りをつけたという理解である。同町の特徴として、「身の丈にあった条例」すなわち実践を重視しているので、実践が進めばそれに合わせて条例も見直すことになり、必然的に4年に1度改訂されることになる。ちなみに、同町の今年の見直しでは、新たに「議会」についての項目を追加するとのことである。
- ・ ただ、これと若干矛盾することにはなるが、自治体の憲法というからには、あまり変えないということ想定したほうがむしろ自然であり、その意味では比較的普遍的なことを盛り込むことが望ましいという点もあわせて認識いただきたい。

事務局

- ・ この市民会議の検討の中で条例が必要ないという話になった場合はどうするのか、という点について、この市民会議を設置したことについては、合併の協議や旧上越市の中での必要性などの声があって制しようということで皆さんにお集まりいただいたと認識している。
- ・ 例えば条例という形ではない場合も、もしかしたら結果としてあるかもしれない。もともとの必要性というのは、市のほうで合併後の新しいまちづくりをどのように進めていこうかと考えたときに、では何が必要かなど基本的なことを市民の皆さんと一緒に考えて決めていこうというものである。今回は条例という形で考えているが、条例化するということは、その内容について実効性を持たせていくということであると考えている。条例までいらないという話になれば、例えば、まちづくりをこのように進めていこうという宣言やルールにするなど、今後検討していく中で、決まっていくものと考えている。市では、自治基本条例という形がどうかということは少し置いておき、まちづくりを進めていくうえでどういうことが必要なかをみんなで考えていこうということで、スタートしているつもりである。その辺をぜひご理解いただきたい。

意見

- ・ 関連するが、今ほど、自治基本条例の必要性について歯切れが悪いというところから、このような形でかなりの時間を費やしているが、私たち委員は、この市民会議の呼びかけが市のほうから起きて、そして概ねのタイトルで、それは大事だ、自分も何か関わって少しでも良い自治基本条例にしたい、という動機があって集まった方が多いと思われる。あるいはいやおう無しに役職が何かで押し出された人もいらっしゃるのかもしれない。しかし、基本的には素朴に14市町村が合併し、いろいろな地

域の人たちがそれぞれの考え方もあり、上手に市の運営をしていくにはどうしたらいいのだろうか、難しいだろう、というところに根源的な動機があってここへ参加している。そういう意味では、必要か必要ではないかという議論というのはあまりたいしたことではなく、どちらかといえばナンセンスなことである。

- ・それよりも私たち委員と同じような感覚で、これから 21 万人の市民の皆さんに、この条例はこういうことで必要だと言えて、そして皆さんにもそうだとってもらえるようなことを、私たち委員が手作りで、ちゃんとした文章なり、理解していただきやすいような形のことを構築していくんだと思う。私も今ここでどうなんだと言われても、合理的な説明にはならないと思うが、しかし素朴にそんなことを感じて必要だと思って参画したわけである。それがまず 1 点。
- ・2 つ目は、事務局や創造行政研究所にとっては、これは合併という形の中でこういうことが必要だという、ある意味では「天の声」的な形の中で、仕事という形で降って沸いたことだと思う。そして研究したら確かに必要だとなった側面があると思われる。もしそうであるならば、それを決めてこう条例を作りなさい、仕事として進めなさいと言い出した人の本当の真意と動機を聞き出していき、その人の真意と動機が、私たちみんなのものとして少し乖離があるならば、上手にすり合わせながら多くの市民の皆さんに問いかけるような進め方をしていただきたい。
- ・基本的には条例を作るのが目的ではなく、良い条例の結果として素晴らしく良い「まち」が出来上がるのが目的である。良い「まち」を作るためにこの自治基本条例が必要だと考えたときに、ではどういいう条例が良いのかということを考えていけばよいと思う。

意見

- ・「みんなで創る自治基本条例」ということで応募した市民委員であり、基本的には必要か否かという話にはならないと思う。いろいろ議論した結果、最終的に必要ないということはあるが、最初から必要か否かという論議はないのではないかと。ぜひ必要という方向で論議をいただきたい、進めていただきたいと思う。
- ・もう一つは、今回の会議にどうしても他の会議と重なって出られないので、一つお願いをしたい。先ほどの質疑の回答の中でこの 72 人は市民の代表だという位置づけで発言があったが、実はそうではない。後ろ盾も何もなく、一委員であって市民の代表でも何でもなし。前回の各班の発表をみると、これが一番大事なのかわからないが、市民の声をどう吸い上げ、どう反映するかについて、その辺の担保を十分にとっていただきたいという内容があった。これは今回の会議の課題だと思うが、ぜひ市民の声をどう吸い上げ、どう反映していくのかについて、あるいは市民委員は市民と市の行政あるいは条例策定にあたってどのような位置づけにあるのか、これらの点をぜひしっかり議論をしていただきたい。

意見

- ・一つお願いだが、今日の講義で市町村合併に関する意識調査の結果が資料としてあったが、これを読むと、私が住む中郷区はかなり排他的な扱いを受けているという感じがし、違和感を感じる。自治基本条例に住民は仲良くするということを入れていただきたい。直江津地区と高田地区がまだ永続的に一つになれない実態をみていると、また中郷区だけ置いていかれるのではないかと心配がある

意見

- ・地方自治というものは一般的なことであり、自治基本条例というものは、私が考えるには、私たちが上越市において生活をしていくため、また上越市を発展させるための、私たち上越市民としての守りごとをつくっていくということを頭においたならば、案外自治基本条例というものはわかっていくのではないか。

渡来研究員

- ・おっしゃるとおりである。前回の講義でも話させていただいたが、「まちづくりの基本的なルール」というものが、この自治基本条例の定義である。ここに集まった皆さんの一人ひとりの「自治とはこういったものだ」という感覚が、そのまま自治基本条例の基礎になるものであり、条例に盛り込まれるものであるとご理解いただければ、それはそのとおりであろうと思う。

質問

- ・ニセコ町の例が概ね出ているが、東京都杉並区でもこの条例をつくられている。それは総合型か組合せ型か、どちらであるか教えていただきたい。
- ・私はこの自治基本条例については、合併当初から作るべきだという考えを持っていた。14市町村が大合併したわけであり、少なくともベクトル合わせをするためにも、市民の存在を大切にするためにも、自治基本条例は必要であると考え。それぞれ文化の違う地域から集まっているわけであり、早い時期にベクトル合わせをする意味でも自治基本条例を早くつくるべきだという意味で期待している。

渡来研究員

- ・資料として配ったアンケートの結果は、旧上越市民の今後のまちづくりに対する意見ということであり、一つの参考としてご理解いただきたい。いま、仮にこのような形で意識が離れているのは事実としてあったとしても、むしろそういった温度差を埋めるための、また融和の第一歩という意味でこの市民会議を捉えていただければと考えている。ここの様々な意見もぜひプラスの面で捉えていただき、今回の市民会議をぜひ仲良くなる機会にさせていただきたい。
- ・また、仮にこの条例が必要ではないと思う方がこの中にいらっしまったとしても、市民の皆さんが一同に集まって議論する市としては最初の一大事業であるので、せっかくのこの機会を積極的にとらえ、何かしら意味のある形あるものを作っていこうというように、考えを切り替えていただくと大切ではないかと思う。
- ・杉並区の条例は、総合型である。

事務局

- ・市民会議の今後の進め方等については、次回の会議の中で皆さんと一緒に考えていきたい。先ほどもご意見があったが、次回の会議に向け、どのような形で市民会議の議論を進めていくか、どのようにして多くの方から意見をいただくか、そのようなことも含めて次回の会議までにいろいろ考えてきて

いただきたい。

事務局から連絡

市民委員の交通費の振込みについて

第1回から第3回までの交通費について、3月25日(金)に各委員指定の口座に振込み済

第6回会議から第10回会議の開催日程について

第6回...5月26日(木)午後6時30分から8時30分 市民プラザ2階第1会議室

第7回...6月23日(木)午後6時30分から8時30分 市民プラザ2階第1会議室

第8回...7月12日(火)午後6時30分から8時30分 市民プラザ2階第1会議室

第9回...8月9日(火)午後6時30分から8時30分 市民プラザ2階第1会議室

第10回...9月6日(火)午後6時30分から8時30分 市民プラザ2階第1会議室

職員委員の1名交代について

名簿番号61番(第4班)地域振興課原田真理委員 地域振興課澤井真衣委員

理由:原田委員が4月1日から新潟県へ出向(災害派遣)したため

8 問合せ先

企画・地域振興部 企画政策課 企画調整係 025-526-5111(内線1452)

9 その他

なし