

## 第2回 自治基本条例検討市民委員会 会議概要

日 時：平成18年11月17日(金)

午後1時30分～4時

場 所：本館6階 講堂

出席者： 【委員】50音順

	五十嵐 寛	公募委員
	岩橋 茂夫	公募委員
	上杉 国武	公募委員
副会長	海藤 惣一郎	8区自治協議会準備会副会長
	風間 淳一	5区自治協議会準備会会長
	河村 勲	公募委員
	熊谷 建一	政策投資銀行新潟支店長
	香田 和夫	公募委員
	下井 康史	新潟大学大学院実務法学研究科助教授
	鷹澤 信子	1区自治協議会準備会委員
	竹内 一義	4区自治協議会準備会副会長
	武内 裕子	公募委員
	寺山 和雄	公募委員
会長	中原 ハルミ	2区自治協議会準備会委員
	早川 正男	3区自治協議会準備会委員
	早山 康弘	社団法人 新潟青年会議所監事
	原 敏明	新潟総合学園 事業創造大学院大学研究科長
	樋口 玲子	公募委員
	平原 實	6区自治協議会準備会副会長
	藤田 正	公募委員
	松下 久美子	公募委員
	山際 幸子	7区自治協議会準備会委員

### 【オブザーバー】

小川 竹二	地域自治委員会会長
塩田 誼	地域自治委員会副会長

### 【事務局】

西 和男	政策推進室長
中澤 晃一	政策推進担当課長
丸山 賢一	行政経営課法務担当課長
寺田 稔	政策推進員
井崎 規之	政策推進員 ほか

-----

## 1 次 第

### ( 1 ) 開 会

### ( 2 ) 議 事

原案についての総括説明

第 1 章 総則についての検討

その他

### ( 3 ) 閉 会

## 2 議 事

### ( 1 ) 原案についての総括説明

前回配布済みの資料「(仮称)新潟市自治基本条例原案」について、原案策定に係りご審議・ご助言いただいた地域自治委員会の小川会長より、本条例の必要性や検討の経過、全体の構成等について総括的にご説明いただき、その後、原案に対する質疑を行いました。

#### **樋口委員**

市議会について別途検討とあるが、本条例において市議会の役割等を規定することは重要であり、是非盛り込むべきではないだろうか。

#### **小川地域自治委員会会長**

地域自治委員会においても盛り込むべきと考えたが、事務局側から議会の規定については、定め方等について議会側の考え方を確認する必要があるとのことから、別途検討することとしている。

#### **西政策推進室長**

現在、議会側からも本条例についてご検討をいただいているところであり、ある段階がきたら議会に関する規定を含めた条例全体についてご覧いただきたいと思う。

#### **香田委員**

市民の定義において、事業者も市民に含まれるものとあるが、事業者は都市開発や都市景観の形成に多大な影響力を有するものであり、まちづくりの観点から事業者をどのように捉えて検討を行ったのか伺いたい。

また、危機管理や教育という視点は本条例に含まれているか併せて伺いたい。

#### **小川地域自治委員会会長**

事業者について、詳しい説明は事務局から行うこととするが、本条例は最高規範で基本を定めるものであるから、それ以上の個別具体については各条例等に委ねる仕組みとなることをご理解願いたい。

#### **寺田政策推進員**

事業者については、ご指摘のとおり市民に含まれるものである。一方で、事業者の責務を抜き出して規定している自治体の例も見受けられるが、検討の中においては、敢えて事業者を抜き出して規定する必要性は低いことから市民に包含して整理を行っている。

#### **原会長**

危機管理と教育については、別の具体の条例があるのか。

#### **寺田政策推進員**

現在、条例としてはない。本条例は、自治の基本を定める大綱的なものであるから、細部までを規定できるものではないが、審議をすすめる中で盛り込むべきというご意見があ

れば検討させていただきたい。

#### **藤田委員**

市民の定義において、18歳以上とするなど年齢に関する議論はあったのか伺いたい。

#### **小川地域自治委員会会長**

市民には、子どもからお年寄りまで全ての年代が含まれている。ただし、住民投票の請求権に関しては、自治法の規定を踏まえ20歳以上としている。

#### **上杉委員**

法務体制の整備並びに推進は含まれているか伺いたい。例えば、公民館を整備するといった場合、地域の実情を踏まえた設計や補助を自主的に行う必要があると考える。

#### **小川地域自治委員会会長**

例えば、公民館の運営については設置条例があるであろうし、補助については補助規定が別途あるだろう。個別具体は個々の条例に委ねられ、本条例は精神的なものを規定するものと考えている。

#### **岩橋委員**

市民の定義には通勤・通学者を含んでいる。それは、旧市でみるとおおよそ4%、2万人弱と言われている。清掃審議会において、ゴミを有料化したくとも、頭割りが掴めないという問題があるときいた。国勢調査においても、住んではいるけれども住民票はない人がいる。このような実情をどのように踏まえられたのか伺いたい。

#### **小川地域自治委員会会長**

本条例の考え方として、市政に参画する主体的な市民を広く対象にしたいと考えている。厳しく言えば、寝てただサービスを待つだけの人は、そういった意味では参画する市民ではない。事業所や通勤・通学者など、まちづくりに参加する主体は市民であると考え。

#### **下井委員**

小川地域自治委員会会長から本条例の必要性についてご説明があったが、本条例の制定理由や背景は前文で示すべき重要なものとする。その中で、権限移譲、財源移譲、住民自治の確立の3点は非常に重要なことではあるが、権限委譲に関しては、99年の地方分権改革においてはいまだ未了の部分でもある。総務省においても、道州制の議論とともにこれから進んでいくものであろう。

これから前文の検討を進めていく上で、本条例の制定理由について、地方自治の本旨の実現は良いが、権限委譲の点を殊更に強調し、国の地方分権改革の流れの中で本条例を制定したと位置付けることは問題がある。

#### **小川地域自治委員会会長**

あまり詳しく言うと地方分権論の議論になってしまうが、三位一体改革はまだ不十分ではあるが、先の機関委任事務の廃止などにより、ある程度地方分権の道筋はついたと考えている。

また、都市内分権という点については、工夫により住民からでも取り組むことができると考える。今後、地方分権を進めるにあたっては、実際の取り組みなどにより住民側から国に対し考えを示していくことも必要だ。

#### **下井委員**

地方分権改革の流れの中で本条例を制定したということを前文に盛り込むのであれば、それは問題があるとする。地方自治法第1条の2第2項に関わる部分でもある。

## 原会長

前文の検討は本委員会の役割になろうかと思う。その際に各委員から活発なご議論をいただきたいと思う。本日、小川地域自治委員会会長よりご説明いただいた本条例の意義や思いを忘れないよう、小川会長よりご発言のメモをいただき各委員に配布させていただきたいと思う。

## (2) 第1章 総則についての検討

### 寺田政策推進員

～今回配布資料「地域自治委員会での論点整理」に基づき説明～

### 原会長

条文において、基本理念と自治の基本原則が盛り込まれているが、「市民自治の基本理念」と「市政運営の基本原則」と解して良いか。

### 寺田政策推進員

基本理念は、ご指摘のとおり「市民自治の基本理念」であるが、基本原則について、「市政運営の」とすると意味が狭くなってしまう。基本原則は市民を含めた新潟市全体の基本原則であり、敢えて言うならば「まちづくりの基本原則、行動原則」とご理解願いたい。

### 原会長

承知した。ただし、市民がみたときにもっと分かりやすく構成などを工夫できないか。

### 下井委員

自治の基本原則と、後半で規定される市政運営の諸原則が異なるのでこの構成となっているのではないか。他自治体の例をみても、このように定められるケースが多い。

### 寺山委員

市民の感覚からいうと、自治といいつつも、実際に市民において実行されているものは選挙権のみである。本条例の制定により、身近な課題の解決に市民が参画できるのだということを感じさせる様な規定にして欲しい。

ニセコ町の条例は、主権者たる市民の役割や行政の責務など読んで分かりやすいと感じる。この表現では、なかなか市民の権利や行政の責務といったものが伝わってこない。

### 樋口委員

市民として、「市政参画をここまで行うことができますよ、また、行政はそれに協調します」ということが感じられるように表現できないものか。市民の責務ばかり感じられる。

### 五十嵐寛委員

議論や検討を進めるにあたって、根幹については皆が統一の方向を見て議論を進めていく必要があるのではないか。

政令市移行後は8つの区ができることになる。区政にあたり、各自が各地域の独自性を尊重し、各地域の特色が発揮できるよう規定するのが本条例なのではないか。

### 原会長

自治体によっては、まちづくり基本条例として制定しているところもあるが、これらのご意見はまちづくり基本条例において特に馴染みやすいのではないかと感じる。

### 藤田委員

本条例は基本を定めるものではあるが、最高規範であるのだから単なる理念ではなく実効性のあるものにしないと考える。

例えば、「参画」という言葉についても、政策の原案段階から参加するなど具体的に規定すべきではないか。市民主体ではなく、市民主権、市民が主権者であるといったことを明記すべきではないか。

#### **寺山委員**

参画の意義について、市側が、審議会への参加などベースができているものへの参加と考えているのであれば足りない。協働についても、その対象が共通する課題の解決だけであるなら狭いと考える。

事務局では、参画と協働について、市民がどこまで市政に入り込むことを想定しているのか伺いたい。また、どこまで情報を開示することができるのかといった検討がなされたのか伺いたい。

#### **小川地域自治委員会会長**

なかなか事務局から答え難いことなので、代わってお答えさせていただく。

補完性の原理と言うとなかなか難しいが、これまでは、自分ですべきことの「自助」と、行政がすべきことの「公助」のぶつかり合いであったと思う。共に助け合うという「共助」という概念が現在後退しているが、これからは地域コミュニティの中で非常に重要な役割を担うものである。

一方で、市側も審議会に公募委員を入れて市民の声を聞いたという態度ではなく、今までの行政と市民の立場を超えて、市民と市が対等な立場で取り組みを進めていくことが求められる。このような新しい形で協働・参画を進めていくことが、本条例には盛り込まれている。

いろいろな概念をまとめようとする、表現としてどうしても抽象的になってしまうが、我々市民がつくり、使う条例なのであるから、運用する中で生かし、問題があれば変更していくことが必要なのではないだろうか。

#### **寺山委員**

市民が市を設立しているということを明確に示す必要がある。この表現ではまだ上意下達のような印象を受ける。

#### **小川地域自治委員会会長**

わかりやすさという点は、地域自治委員会においてもかなり努力してきた。原案の欠点として、前文が無いので制定者の意思が見えない。ご意見のような思いを前文に盛り込んでいくことが必要ではないだろうか。

#### **原会長**

各委員より、国・県・市が対等であるように、市役所と市民が対等であることを分かりやすく定めるべきとのご意見をいただいたと思う。

ここからは、より具体的に原案のこの部分をこう変更すべきといったご意見があればいただきたい。

#### **上杉委員**

情報共有の原則において、「わかりやすく」といった言葉を入れられないか。情報の一方的提供では意味が無い。また、市の説明責任は明示できないか。

#### **原会長**

目的の条項において、市長の次に「市長の補助機関であり実務を担う市役所職員」という言葉を加えられないか。

#### 武内委員

条例を通して見てみると、「市民」と「市」という用語が多いので、「市民」だけでなく「市」とは何かという定義が必要ではないかと感じている。規定の仕方としては、目的はすっきりさせ、用語の定義において詳しく規定することが良いのではないかと思う。

#### 原会長

あまり定義に依りすぎるのではなく、定義的な説明を各条項に加え、なるべく一文を読んで足りるように規定することはできないだろうか。

#### 下井委員

ルールを正確に詳細に定めようとすればするほど分かりにくくなることは法文の常である。目的や定義はすっきりとし、詳細な説明は解説で加えることが適当ではないか。

#### 原会長

下井委員のご意見によるところとしたい。ただし、解説で詳しくということであるならば、逐条解説と本文をセットで示さなくては市民はなかなか理解できないだろう。

#### 河村委員

市民自治をはじめ、住民自治、団体自治、地域自治など同じような言葉を多用すると分かりにくいと感じる。

#### 原会長

それぞれの意義等を解説の中でしっかり定めていくこととしてよいか。

#### 下井委員

最高規範ついてであるが、軟性憲法もあるように最高規範性と硬性、不変性は分けて考えて良いのではないか。また、法理論上、「最高規範」と規定しても「最大限尊重する」と規定しても実効性は変わらないと考える。

#### 原会長

最高規範という性格を本条例に盛り込むべきか否かについてはどのようにお考えか。

#### 下井委員

盛り込むべきと考える。自治の基本を定める本条例において、最高規範という性格を定めなくては意味をなさない。

#### 原会長

それでは、皆異論がないようなので表現は別に検討するとして、最高規範という性格については盛り込んでいくこととしたい。

#### 下井委員

条例の位置づけにおいて、前段で「この条例は」と規定し、後段で主語を「市は」としているのは何故か。「市は」と規定した場合、通常、市民は「市役所は」と理解する。本条例を市のみならず市民も尊重すべきものと位置づけるのであれば、「市民及び市は」と規定した方が良いのではないか。

また、「制度を設け、又は実施しようとする場合」とあるが、「改廃」を加えるべきであろう。同様に、条例、規則その他規程にとどまらず基本計画などを含める広義で定め、それを最大限尊重するという趣旨を規定すべきと考える。

#### 原会長

皆賛同しているようなので、その様に修正を求めたいと思う。

加えて、目的において、市民が主権者又は主役であるということを明示するように修正

できないか。

#### **下井委員**

「主権者」とした場合，選挙権を有する者と限定されてしまうので，「主権」という言葉は用いず，規定するのであれば「主体」と表現した方が良いであろう。

#### **香田委員**

このような各委員ご発言の思いもあるので，荒っぽくても良いので事務局から前文案を次回までに示していただきたい。

#### **原会長**

次回と限定すると事務局としても困難であろうから，できる限り早い段階で案を示していただき，次回会議においては提示の見通しまでのご説明いただくこととしたい。

#### **上杉委員**

目的の条項において，市長とともに職員を明記することはいかがか。

#### **樋口委員**

職員の中に教育委員会などは含まれるのか。

また，市民の定義において「事業活動その他の活動を行う人若しくは団体」とあるが，企業やNPOを想定しているのであれば三鷹市の条例のように「営利又は非営利の活動」と整理することはできないか。

自治の基本原則において，自主・自立とあるのだから，「自らを律し」という言葉は不要なのではないか。

#### **小川地域自治委員会会長**

自律という言葉は，市民主体の市政というものを考えたときに必要な文言として，地域自治委員会の検討の中で敢えて加えた言葉である。主張するだけでなく，自ら律することができる市民像が求められるのではないだろうか。

#### **寺田政策推進員**

ご意見について確認させていただきたい。職員とは，議会事務局職員を別として，市長など執行機関の実務を執行するいわば手足のようなものであるが，「職員」という言葉を加えるとは，目的の条項において職員を抜き出して規定するということか。

#### **中原委員**

札幌市の条例では，「市長その他の執行機関（以下「市長等」という。）」とあるが，このような表現でいかがか。

#### **原会長**

責務において職員の責務を規定するのだから，目的においても職員という文言を加えても良いのではないか。

#### **武内委員**

我々市民が実際に協働を行う際の相手方は各課の担当の方である。こうした観点からも職員については規定すべきと考える。

#### **熊谷委員**

目的においては，代表者たる「市長」，即ち全ての責任を問われる者を規定すれば足りると考える。逆に，「市長など」と付いていることがおかしいと感じる。教育委員会などを踏まえてのことか。

#### **下井委員**

熊谷委員のご意見とほぼ同様である。市民、議会、市長の三者と定めているのは地方自治法の構成・規定に由来してのことである。教育委員会など各執行機関の長は、市長と対等な立場であるので「等」は加えるべきであろう。ただし、「など」と平仮名で加えているのは法制上おかしいのではないか。

**原会長**

熊谷委員，下井委員ご指摘のご意見に修正することとしたい。

**西政策推進室長**

「市長等」として表記し，さらに具体がわかるように解説等において説明を加えることとしたいと思う。

**寺山委員**

自治の基本原則において， ～ についても再検討願いたい。

**原会長**

重要な部分だと思うので次回会議において議論することとしたい。

( 3 ) その他 ( 今後のスケジュール等について )

**寺田政策推進員**

～ 「資料 2 今後のスケジュール ( 案 ) 」に基づき説明～

**中澤政策推進担当課長**

～ 「資料 3 自治基本条例市民フォーラム ( 案 ) 」に基づき説明～

今後の会議開催スケジュールについて 1 2 月までの日程を了承し，本委員会の運営並びに進め方については原会長と事務局において相談することといたしました。

以上

3 会議資料

資料 地域自治委員会での論点整理

資料 1 地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱 ( 地方自治法 )

資料 2 今後のスケジュール ( 案 )

資料 3 自治基本条例市民フォーラム ( 案 )