

第4回 自治基本条例検討市民委員会 会議概要

日 時：平成18年12月12日（火）

午後1時30分～5時5分

場 所：本館6階 講堂

出席者： 【委員】50音順

	五十嵐 寛	公募委員
	五十嵐 由利子	新潟大学副学長（教育人間科学部教授）
	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
	香田 和夫	公募委員
	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
	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
会長	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

【事務局】

西 和男	政策推進室長
中澤 晃一	政策推進担当課長
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

第 1 章 総則についての確認

第 2 章 各主体の責務等についての検討

第 3 章 市政運営についての検討

(3) その他

(4) 閉 会

2 議事内容

《第 1 章について》

原会長

それでは、前回の審議を受けて事務局より修正していただいた「第 1 章のまとめ」についてご意見をいただきたい。

原会長

「目的」については、皆、異論無い様なので修正案のとおりとする。

「用語の定義」について、市の定義が加わっているので各委員からご確認願いたい。

藤田委員

改正自治法の趣旨からも「住民の福祉の増進」を掲げるべきではないか。

原会長

それは第 2 章で検討することとしたい。

武内委員

参加と参画は異なるものとする。本来、参画は参加よりも一歩進んだものだと思うので、本条例における参画の定義を明確にするため、個別意見のように具体的に定めた方が良いのではないか。

竹内委員

個別意見にある藤田委員のご指摘は、政策立案の色々な過程に市民が参加すべきとのご意見と解するが、全ての市民がそれで良いであろうか。また、原案という市当局の内部のたたき案の段階に参画することは現実として可能であろうか。政策になりつつある段階での参画は、もちろん必要なことであると思う。

こういったことを踏まえれば、事務局案が短くすっきりとしていて、市民にとっても分かりやすいのではないか。

樋口委員

公営企業管理者とは何か。

寺田政策推進員

現在の本市であれば、水道事業管理者のことである。公営企業管理者として広く定めることで将来の設置にも対応できるようにしている。

寺山委員

先程、竹内委員から「原案からの参画は難しいのではないか」というご意見があったが、それこそが一番大事なことではないだろうか。

寺田政策推進員

市民が政策形成過程に関与することは、市民主体の市政を実現する上で大事なことと考
えている。権利には、大別して具体的権利と抽象的権利があるといわれているが、本条例
で規定する権利は後者の抽象的権利に分類されるもので、具体的な制度保障があって権利
として確立するものである。パブコメなど既存の制度はあるが、こうしたもの以外に具体
的な制度保障が想定できないため、定義における記載も「政策の立案段階」等と書き込ま
ず、現状に沿った形で規定しているものである。権利を保障する具体的な制度についても
ご意見を頂ければ、「政策の立案段階等」と明記することも可能と考えている。

原会長

それでは、「用語の定義」については修正案を了承するものとする。

続けて、「条例の位置づけ」についてご確認願いたい。

藤田委員

最高規範という文言は入れないのか。

寺田政策推進員

本条例が最高規範であることは、前文で表現したいと考えている。また、前文とは以下
の条文の解釈基準となるものである。

原会長

「条例の位置づけ」については、前文をみた上で再度確認することとする。

次に、「基本理念」についてご確認いただきたい。

寺田政策推進員

本委員会において提起された「主権」という用語についてであるが、「主権」とは領土を
含む概念であり、加えて本条例の市民は広義の概念であるので、市民を主権者と表現する
ことは法的には問題があると考えます。考え方としては、本条項において「自治の主権者」
というものを表したい。なおも、本委員会が「主権」という言葉を用いることとするので
あれば、法学の学識者である下井委員と相談をさせていただきたい。

原会長

第2項において、「地域」を「区」と表現することはできないか。

風間副会長

主権者については、「主体」という表現の方が総体的な市民を含むと解することができる
ので事務局案が良いと考える。

竹内委員

「市民主体」とあるのだから、敢えて「主権」という言葉にこだわらなくて良いのでは
ないか。

武内委員

第2項が、地域主権を旨とすることは理解している。しかし、なお表現がこなれていな
いと感じる。例えば、第1項に合わせる形で「地域の特性や主体性を尊重し、自立した住
民自治社会を実現すること」としたらどうだろうか。

風間副会長

第1項は個人のことを規定し、第2項は個人が構成する地域のことを規定している。本
項は基本理念であるから、会長ご意見にあった地域を敢えて「区」とする必要はないの
ではないか。

原会長

それでは、「基本理念」については、市民自治の中身を前文で表現することとした上で、修正案のとおりとする。

最後に、「自治の基本原則」についてご確認願いたい。

藤田委員

住民福祉という言葉を入れた方が良い。一方で、自律という言葉は表現が堅すぎるし、行政官庁からの命令形のように感じられる。

また、事前提出した意見にあるように、参画・協働しないことによって市民が不利益な取り扱いを受けないことを明示する「不利益取扱いの禁止」を規定した方が良いのではないか。川崎市においても規定されている事項である。

原会長

先回会議にもあったように、自律については、市と市民双方にかかっている文言であり、このまま盛り込むこととしたい。

五十嵐寛委員

今後は、市と市民が対等な関係で協働していくのだから、同じルールを適用すべきであろう。

上杉委員

市が責任を持って市政運営を行うのは当然のことであるが、実際として市民はそれに対してどのように関与できるか、また対等であるか。こうして見たときに、藤田委員ご指摘の不利益取扱いの禁止は必要なのではないか。

樋口委員

協働や参画しようと思っている市民には、市に何とかしてもらおうという甘えの考えをもっている人はいないと思う。「自らを律し」という文言は取った方が良い。このように規定される位なら、「やらない方がいい」と思ってしまうのではないか。

原会長

不利益取扱いの禁止については、性格を考えると総則でなく別で検討することとしたい。

寺山委員

厳しく言えば、参画・協働しないことで不利益があっても妥当ではないかという考えもある。

原会長

「自治の基本原則」について、修正案のとおりとする。

《第2章について》

寺田政策推進員

保障する制度があって成り立つ抽象的な権利について規定させていただいた。

鷹澤委員

表現で「ねばなりません」となっているのは、何か法的根拠があるものなのか。

寺田政策推進員

責務規定である「なければならない」を、です・ます調に変えたものである。

岩橋委員

事前提出意見のとおり、市民の権利において、「権利」という文言の明示と「政策の形成、執行及び評価の過程に」の追加、また、役割において、「自律」の削除を求める。

藤田委員

岩橋委員に同意する。

上杉委員

加えて、「次世代への影響」と「総合的視点」の具体的な意味が分からない。

寺田政策推進員

例えば、地域の箱モノ建設であるが、地域住民にとっては便利であるが、その負担は後の世代も負うことを認識する必要がある。総合的視点とは、自分の目先のことだけでなく全体のことを見るという考えである。

上杉委員

強要しているように感じられ、有害であると思うが。

香田委員

上杉委員に納得する。

寺山委員

「次世代への影響」と「総合的視点」は、当たり前なのがするので削除した方が良い。

樋口委員

あまりにも市民を馬鹿にした表現であると思う。削除するべき。

寺田政策推進員

自治基本条例は自治のルールを定め、皆で共有しようというものである。ある学者の言葉を借りれば、全ての者が理解しているのであれば、自治基本条例自体が不要である。市民の皆様からみて、当たり前であり不要と思われるものであれば削除しても差し支えないと考える。

寺山委員

本条例を理解し必要なのは市民よりも為政者ではないか。

寺田政策推進委員

もちろん、市民だけでなく市を含めた、この条例を使うことになるものが理解しているか否が判断基準となると考える。

鷹澤委員

「自らを律し」は自治の基本原則において重複しているので削除し、「次世代への影響」は環境など様々な分野に影響するため残しておくべきではないか。「総合的視点」はどちらでも良いと感じる。

上杉委員

夕張市の例をとっても、市民には責任がないと考える。行政にこそ、「次世代への影響」と「総合的視点」が必要であろう。この言葉を使うことによって、枠をはめ拘束してしまうのではないか。

鷹澤委員

これからは協働で街づくりをすすめていくということを定めるのが本条例である。市長ばかりに責任があるわけではない。

五十嵐寛委員

言い回しは人それぞれ異なり、これだけ大人数の委員会であるから、完全にコンセンサスを得ることは難しいであろう。

しかしながら、方向として、本条項は権利と責務を規定するものであるから、片方だけ

では足りないと思う。

大きな方向が合致するよう広く定めて、不都合があれば改正すれば良いのではないか。

竹内委員

「律し」とは悪いから律するのではなく、常日頃の態様として律することを求めているのであり、枠をはめるといったふうに考える必要はないのではないか。

武内委員

市民の項は、権利、役割、責務で構成されている。市長及び職員において、それぞれがどのように対応しているか見比べる必要があるようだ。

岩橋委員

今のようなご発言は残念に思う。以下の構成へ影響する問題なので、各委員はそれを踏まえて発言されているものと理解している。

中原委員

市民をどう捉えるかで要否が分かれるのではないか。改めて言われなくても分かっているのか否か。当たり前の場合もあれば、敢えて規定することで気付きへとつながる場合もある。

樋口委員

地域コミュニティや区に関することとして、第4章で規定することはできないか。

藤田委員

その回答を事務局に求めるのはいかがなものか。本委員会で討議し、結論をだすべきことなのではないか。

また、「自らの発言と行動に責任を持たなければなりません」というのは、非常に押し付け、決めつけている印象がある。「努めます」という表現の方が良いのではないか。

寺田政策推進員

樋口委員のご指摘については、市民の行動は地域コミュニティに限定されるものではないので、第4章で規定すべき事柄とは異なると考える。

鷹澤委員のご意見に関連し、ちなみに、市長、職員の規定は全て責務規定となっている。

原会長

意見を集約することとしたい。

竹内委員

原案どおりで良いと考える。

松下委員

自分の意見が通るまで発言を繰り返すということであれば、いつまでたっても議論が進まない。場合によっては採決することも必要ではないか。

藤田委員

大事なことなので、時間をかけて皆の納得が得られるまで議論をすべきである。

風間副会長

論を尽くしたらという前提である。議を進めることも必要である。

松下委員

一人が理解できないために足踏みし時間を費やすのは無駄である。会長権限で取り仕切っていくことも必要ではないか。

五十嵐寛委員

会議というものは時間内に行うことも大事である。決めるべき事柄は時間内にきちんと決めなくてはならない。

原会長

4月1日には、区が立ち上がる。事実上の問題として、本条例を待っているところもあることを考慮しなくてはならない。

五十嵐（由）委員

市政という言葉が広義であり、多様なものと解することができる。市民の権利を明示する必要があることから、最後に「権利」という文言を加えるのが良いのではないか。

竹内委員

議事運営として、まず「決」を採ることの賛否を確認してはどうだろうか。

原会長

それでは多数の賛同が得られたようなので、議論尽くした場合は、決を採って進めることとする。

藤田委員

決を取る場合は、最初に議論の最終意見の決を採り、原案は最後とすべき。

原会長

それでは、五十嵐（由）委員ご提案の最後に「権利」を加える案と、岩橋委員ご提案の権利を明示した上で「政策の形成、執行及び評価の過程に」と言葉を加える案と、原案について決を採りたい。

～ 採 決 ～

～ 4票、～ 8票、～ 7票により、の岩橋委員の案によるところとしたい。

原会長

続いて、「自らを律し」を外すか否かについて決を採る。

～ 採 決 ～

外す～ 16票、原案どおり～ 3票により、外すこととしたい。

五十嵐寛委員

「次世代への影響」と「総合的視点」の要否についても、議論が分かれていたが、ここで議論した委員は少なからず理解が深まっているものと思うが、初めて読んだ市民がそれを理解できるかが重要である。

原会長

それでは、「次世代への影響」と「総合的視点」の要否についても決を採る。

～ 採 決 ～

次世代への影響： 外す～ 4票、原案どおり～ 15票により、原案どおりとする。

総合的視点： 外す～ 6票、原案どおり～ 13票により、原案どおりとする。

原会長

続いて、市長の責務については皆ご意見が無いようなので原案を承認する。次に、職員の責務についてご意見をいただきたい。

武内委員

「創意をもって」という表現が曖昧ではないか。削除した方が良い。

五十嵐（由）委員

我々市民が不満に感じてきたこととして、職員が決まったことしかやらないから不満で

あったのではないか。職員の今後の姿勢を明示したものであり、残すべきであろう。

香田委員

第2項に「これを放置し」とあるが、日常生活における職員の行動に対し、研修等を行うなど規定や体制整備をどのように行っているのか伺いたい。

寺田政策推進員

第2項は職務に関する規定であり日常の社会生活上のものは想定していない。コンプライアンス条例に基づくものであり、同条例には不当要求行為への対応という規定もあるが、地域自治委員会において、市民の要求も不当なものとして扱われるイメージがあるとのことがあり規定していない。

寺山委員

市民の立場としては、条例や規則の整備が時代の流れに追いつかず、むしろ条例や規則に跳ね返されてきた経緯がある。むしろ、情勢に応じて見直すという姿勢が必要なのではないだろうか。イメージとしては、「創意」という表現を上回るものと感じる。また、職員は「施策の効果を最大限発揮する」のではなく、政策そのものを生み出すべきと考えるがいかがか。

五十嵐寛委員

市長が公約を掲げ、選挙により裁決される。また、組織としてそれを推進するセクションがあるのだから、これで足りるのではないか。

藤田委員

第2項の法令の後に「条例」を加えてはどうか。

寺田政策推進員

本規定は、コンプライアンス条例の規定を受けたものであるが、その中での解釈は条例を含むものである。しかし、一般的に法令といった場合に、法律及び政令と解する場合と、広義に条例等を含むものと解する場合があるので、改めて法制的に確認させていただくこととしたい。

原会長

次に、先回の議論の中であった、職員に「自らを律し」という文言は入れなくて良いか確認したい。

皆、意見が無いようなので盛り込まないこととする。

ただし、「法令」には条例を含んで解釈できるものであるか事務局で確認願いたい。

武内委員

職員に創意が要か不要かということではなく、一般的なことを定めた本条文に馴染まないと感じる。前後の表現も工夫されるのであれば「創意」もあって良いと思う。

原会長

採決により「創意」は加えるものとする。

香田委員

事業者の権利と責務を追加することを提案する。例は三鷹市による。事業者のまちづくりに対する影響力の大きさを考慮して是非盛り込むこととしたい。

藤田委員

生活環境への影響もあるので入れるべきではないか。

原会長

事務局の方で、事業者に関する案作成と、それを加えた場合の規定の整理をお願いしたい。それを見た上で次回審議することとしたい。

山際委員

遅ればせながら、先程の市民の権利について、岩橋委員ご提案と原案で再度採決してはいかがか。五十嵐（由）委員の案でなければ、原案どおり案でという方もいたのではないか。これは提案であり、皆が必要ないということであればこのままで良い。

竹内委員

自信を持って案を送り出すためにも再決して良いのではないか。

藤田委員

一度、採決したことについて、再度決を採るのはおかしい。

鷹澤委員

再決を認めると次にも及んでしまうので、山際委員のご意見を付記するかたちでいかがか。

原会長

その様に取り扱うこととしたい。

《第3章について》

原会長

「第1節 市政運営の基本原則」についてご意見をいただきたい。

藤田委員

人権の尊重の観点からも不利益取扱いの禁止を盛り込むべきと考える。

竹内委員

ちなみに、参画をしないと不利益を受ける事例とはどんなものが想定されるか。

藤田委員

例えば、駅の高架化がある。都市計画が決定されれば、それに付随して様々な計画が実施されることになる。都市計画などは計画の全貌を示して決定すべきものと思うが、市民は突然立ち退きを迫られる場合もあるだろう。

竹内委員

今ほどのご意見と不利益取扱いの禁止は意味が異なるのではないか。公共の福祉の増進を図る政策の過程が開示されていれば解決する問題のように思う。

樋口委員

保険的な感覚からも盛り込んだ方が良いと思うが。

早山委員

参画はニュートラルに定めることとした。そこに敢えて不利益取扱いの禁止といったことを定めると、市側の本心は参画して欲しくないものと誤解されるのではないか。

五十嵐寛委員

早山委員に賛同する。

中原委員

この条項を加えなくてはならない市民であるとしたならば悲しいことではないか。

原会長

それでは、不利益取扱いの禁止の要否について採決を行う。

～ 採 決 ～

要～2票， 不要～多数により，盛り込まないこととする。

上杉委員

第3章の構成についてであるが，配布済み資料「地域自治委員会における論点整理」にある事務局の当初案（たたき台）の方が，小見出しがあり政策法務の条項も含んでいるなど分かりやすいと感じる。こちらの案で審議すべきと思うがいかがか。

小川地域自治委員会会長

地域自治委員会においても，市民が読んで分かりやすいといった観点から，一つのまとまりの文章として構成したものである。判断はお任せしたい。

寺田政策推進員

市政運営の基本原則といったものを長く定めると，第2節，第3節といった次への関わりが不明確になってしまうとも感じる。

また，法務体制の整備については，職員に関する部分が強いことから，市政運営からは除外させていただいた。

上杉委員

本条例の水準を下げることに繋がらないか。

原会長

それでは，「法務体制の整備」を加えるべきか否か，構成を当初案と原案のどちらにするか採決を行う。

～ 採 決 ～

法務体制の整備： 要～4票， 不要～多数により加えないこととする。

構成について： 当初案～5票， 原案～多数により原案で審議を行うこととする。

藤田委員

外郭団体や外部監査の規定も盛り込むべきではないか。

寺田政策推進員

外郭団体については，その評価として条例上別の項目で規定している。

外部監査については，地方自治法上規定されているものである。

早山委員

「市政運営」の規定における「選択と集中」という文言であるが，行政は効率性のみを重視すべきものではなく，また，区制後は各区の均衡ある発展を阻害してしまうようにも感じられることから，削除した方が良いのではないか。

原会長

各委員の賛同が得られたようなので，そのように修正することとしたい。

以上

3 会議資料

資料 第1章のまとめ