

第3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1日(金)

午後2時30分～4時50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
	岩橋 茂夫	公募委員
	上杉 国武	公募委員
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
	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
	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
会長	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

【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 ほか

1 次 第

(1) 開 会

(2) 議 事

・第1章 総則についての検討(まとめ)

(3) その他

・市民フォーラムについて

(4) 閉 会

2 議事内容

寺田政策推進員

まず、先回ご質問のありました前文の検討についてご説明させていただく。前文は、条例中に定める事項を包含するものであるもので、当初お示ししたスケジュールにもあるように、12月末を目途に基本的な枠組みをご提示させていただき、ご検討をいただきたいと思う。

～「第2回自治基本条例検討市民委員会での指摘事項、修正意見について」資料説明～

《目的について》

武内委員

「執行機関」を「行政執行機関」と表記してはいかがか。

寺田政策推進員

「執行機関」とは自治法の規定によるものであり、イメージ的には「行政執行機関」が分かりやすいと感じられるかもしれないが、その定義や根拠を有していないものなので、新たに「行政執行機関」と定義するよりは、事務局の修正案としたい。

《用語の定義について》

藤田委員

「参画」の定義について、先に提出した「市の政策立案、実施及び評価に至る過程に関与すること」とした方がより明確で広義であると思うがいかがか。また、資料において「定義自体は変更しない」と記載しているが、決定は本委員会で行うのではないか。

寺田政策推進員

まず、資料中の記載は事務局の考えを示したものであり、もちろん決定は本委員会に委ねられている。

藤田委員のご指摘についてであるが、「参画」とは各段階の全てに参画して参画となるのではなく、個々の段階一つにおいても参画はあるものと考えことから事務局案としている。

藤田委員

政策立案の出発点から市民が参画するということを明確に示したい。定義において規定することが無理であるならば解説で明示していただきたいと思う。

原会長

政策立案段階からということを確認にということであれば、同様の規定が第3章第2節参画と協働のしくみにおいて、条文中に「初期の段階から」と規定されており、この部分で検討を加えることとしてはどうか。

原会長

用語の定義に関連して、事務局より「市」、「市長」、「市長等」のそれぞれの意味について説明願いたい。

寺田政策推進員

「市」とは、地方公共団体としての意思を示すときに用い、基本的に議会を含むもので

ある。「市長」とは、地方公共団体の代表者の意味と、一つの執行機関の長としての意味を有する。また、「市長等」とは、各委員会などを含めた各執行機関のことであり、更には水道局のような公営企業管理者を含むものとして整理している。

原会長

承知した。しかしながら、今ほどの説明なしに一般の市民へ通じるだろうか。これらを用語の定義に加えるとしてはどうか。

寺田政策推進員

「市長」については、通念として理解されているものと思うので、ここで規定することはいかがなものかと思う。「市長等」については、修正案の目的においてカッコ内定義としてお示ししたとおりである。「市」については、法の見解も必要であろうことから法務担当課長よりご説明させていただく。

丸山法務担当課長

原案において「市」と表記しているものは、市の組織、機関のことを指して使用している。法務的観点に立ってみれば、本原案の構成であれば「市」の定義を一般に理解できるものと思うが、本委員会においてより分かりやすさを求めるとのことであれば、規定することについて検討してみる必要はあるのではないだろうか。

武内委員

先回の会議においても、市とは何か定義が必要であると発言させていただいた。本条例は市民のための条例であるのだから、市民にとっての分かりやすさが重要なのではないだろうか。

下井委員

「市」という定義を加えるのであれば、後半の規定や法律論に関わることであるから検討に相当な時間を要するだろう。

配布資料から、他の自治体の状況を見ても、規定しているものと規定していないものが半々のようなようである。

香田委員

議論の結果、法的に問題ないのであれば、分かりやすさを優先すべきと考える。

鷹澤委員

定義はすっきりとし、加えなくてもいいのではないか。

下井委員

規定の仕方については、米原市と大和市の二つの方向があるようだが、法的に適当なのは大和市の方ではないかと考える。ただし、イメージ的に分かりやすいのは米原市の定め方で、執行機関と議会のいわゆる市役所と規定する方法である。

これから後半に定める条文と整合性を保つ必要があり、大作業となるかもしれない。

五十嵐寛委員

一つ一つ決めていくことが必要ではないだろうか。地域自治委員会においても、カタカナ用語は止めようという議論があったようだ。それは、誤解を招く恐れのある表現は止めるとの思いからであろう。

後段の参画と協働にもつながっていく重要な事柄である。市民の目線で見ることが重要なのではないか。

早山委員

市といったときに、規定の方向が二つに分かれるとあったが、原案はどちらの立場をとっているか確認する必要があるのではないかと。

下井委員

原案は米原市の立場と解するが。

寺田政策推進員

ご指摘のとおり、「市」については、原案作成時は米原市と同様に考えている。ただし、これを定義として明記する場合、法律論的にいうと多少問題があると感じている。

「市長等」については、カッコ内定義をやめ、一つの定義の条項として定めた方が分かりやすいということであれば修正させていただく。

下井委員

厳密に言うと、原案において「本市」といったときと「市民」といったときは、またその意味するところは異なるようだ。このように、一つの言葉で、条例内を貫徹することは非常に難しいものである。それであれば、原案のように定義をしないということも、技術的な一つの判断としてあろうかと思う。

原会長

ちなみに、本市は「新潟市」に、市域内は「市内」に表記を改めることにより随分と分かりやすくなったのではないかと思う。今一度、「市」の定義と「市長等」の定義について事務局へ案作成をお願いしたいと思う。

藤田委員

参画について、再度事務局より説明願いたい。私案は全ての過程を含むものとするがどうか。

寺田政策推進員

まず、本項は定義の条項であるので、表記した事柄がその用語に成り代わり意味することになる仕組みをご理解願いたい。

藤田委員のご意見によれば、一から十まで全て実施して初めて「参画」を意味することとなる。ANDではなく、ORの考え方から、途中の各過程も参画することと言えるのではないだろうか。

藤田委員

原案を与えられてから参画するのではなく、政策の立案段階に参画することが重要であると考えている。

五十嵐寛委員

藤田委員ご指摘の思いは、「主体的にかかわり」ということにある程度包含されているのではないだろうか。

鷹澤委員

定義は明解ですっきりした方が良い。藤田委員のご意見は、具体的方法論まで含めているものなのではないだろうか。

武内委員

協働の規定にも関係することなので、参加と参画の違いが明確に分かるように定められないか。

樋口委員

「参画」という言葉自体がまだ一般的ではないとも感じる。分かりやすさを求めるのであれば、くどくとも「市政」とは何か、「主体的に」とは何か、一つ一つ定める必要があるのではないか。

香田委員

会長のご指摘もあったように、第3章第2節で表現すれば良いのではないか。

寺山委員

原案では「参画」と「協働」の違いが分かりにくい。事務局よりご説明願いたい。

寺田政策推進員

簡単に言えば、市の行うことに市民が主体的に参加することが「参画」であり、市と対等な立場で協力することが「協働」である。

寺山委員

参画については今ほどの説明で理解した。原案ではなかなか伝わらないのではないか。

ただし、協働については「共通する課題の解決」と枠をはめるのはおかしいのではないか。

中原委員

参画の主語は市民であり、協働は市民と市が主語と理解できる。このように主語を明記してはどうか。

下井委員

後段で「市民参画」や「市民協働」という用語を用いており、意義が重複するので主語を記載していないのであろう。言い換えにより「いいます」と定めているのであるから、規定したい部分をカギカッコで括って表現してはどうか。

武内委員

協働は参画の次の段階であると理解している。原案には「対等な立場で」とあるが、立場が異なるからこそ協働するのではないか。立場を「関係」と言い換えてはどうか。

また、「目的を共有」と「共通する課題」は意義が重複するのではないか。

寺山委員

「共通する課題」と規定する意味が分からない。共通しない課題は協働しないということか。

寺田政策推進員

協働には市民と市民の協働もあるが、本条例においては市民と市との協働について規定することとしている。

「対等な立場」とは「同一の立場」ではないことをご理解願いたい。目的に関して敢えて言うならば「協働の目的を共有し」という意味合いである。

下井委員

法制的に、定義の中にまたその用語である「協働」という言葉を入れることはおかしくなってしまう。

武内委員

「協働の目的を共有し」という意味合いは判るが、実際は互いの腹づもりは異なる場合があっても良いのではないか。「目的を共有し」という表現自体を削除して良いと思う。

五十嵐寛委員

普通、行動するときには一つの方向を向くものである。その方向である目的を示しても良

いのではないか。

下井委員

参画の定義においては、やり方までを規定しているものとする。原案の協働の定義はそれ以上のものが含まれていると思うので、参画と同レベルに、やり方までを規定することとしてはどうか。「市民と市が対等な立場で連携・協力すること」といった様に、いわばニュートラルに規定してはどうか。

寺田政策推進員

原案の意味するところは川崎市の規定とほぼ同様のものであり、論点整理としてお示した地域自治委員会のご意見を踏まえてこのように規定させていただいている。また、本市においては市民協働を推進するため、一つの方針のようなものを既定しており、そこの定義を用いているものである。

竹内委員

議論が進むにつれてだんだん分かりにくくなっていると感じる。言葉を消したり加えたりすることは簡単であるが、文章として成り立っているのか考える必要がある。また、後段の規定と整合性が図られているのか、一致しているのか確認したうえで発言すべきではないだろうか。

藤田委員

定義は重要であるので、一定の議論を経たのちに戻り確認することがあって良いのではないか。

竹内委員

原案の規定で良いと考える。

樋口委員

参画については、藤田委員のご意見のように広げて規定した方が良いと思う。協働は原案では分かりにくく、表現を簡素にする必要があると思う。

早山委員

協働の主体は、事業者であり、各個人であるなど多様な主体が想定されることから、長くても原案どおり具体的に規定した方が良いと思う。

原会長

意見が分かれているようなので決をとりたいと思う。「市民と市が対等な立場で連携・協力すること」としてニュートラルに定めることとするか、原案どおり具体的に規定することとするか各自挙手を願いたい。

原会長

～採決～

7対13で原案どおりが多数であるので、ここでは原案どおり進めることとしたい。

藤田委員

参画についてはここでは保留し、審議を進めることをお願いしたい。

《条例の位置づけについて》

下井委員

前回会議での私の発言を受けて、事務局より修正案をお示しいただいているが、さらに項を分けて規定することが良いと思う。なぜならば、市民と市では本条例の位置づけの意味が異なるのではないか。項を分けて、市は最高規範として本条例を最大限尊重すること

を規定してはどうか。

むしろ、最高規範であるからといって市民に尊重を義務付けることはいかなるものかという考えもあり、項を分けないのであれば、対応案1のように市民を含まず規定することが良いと思う。

原会長

今ほどの下井委員のご意見を踏まえ、まずは前文に最高規範であるという旨を表現することとし、その規定を見て対応案を検討したいと思う。

《基本理念について》

原会長

ここで言う「地域」とは、特に区をイメージしたものか。

寺田政策推進員

他も含まれるが、一義的には区をイメージしたものである。

武内委員

地域自治の推進の規定は削除して良いのではないか。一番大事なことは市民主体の市政の実現であり、これがあれば区に分かれていっても地域自治が成り立つと考える。

鷹澤委員

広域合併を経て、今後は区制が施行される。旧合併市町村の側には不安が大きく、また期待も大きい。本規定は残しておくべきと考える。

樋口委員

地域自治の推進の規定は削除しても良いと思う。市民自治と地域自治という言葉が混在し、混乱を招くのではないか。後段の区における住民自治の章で表してはどうか。

鷹澤委員

基本理念である本条項においてしっかり明示することが必要である。

武内委員

鷹澤委員のご意見に反対するわけではなく、市民主体の市政を進めていけば地域自治の推進に至るのではないだろうか。

中原委員

地域とは区だけではなく、その他の小さなものも含むものであることを確認したい。

寺田政策推進員

本条項は、地方自治の本旨に係るものである。市民主体の市政とは住民自治の部分であり、地域自治の推進とは団体自治の部分である。両者は、竹の切り口が見方によって形が異なる様なもので、指し示すものは同じ地方自治の本旨をいうものであるとお考えいただきたい。

鷹澤委員ご指摘のように、基本理念である本項に定めるからこそ合併を経て新たに誕生した政令市新潟の自治基本条例と成り得るのではないだろうか。

五十嵐寛委員

先回の小川地域自治委員会会長のご説明にもあったが、合併協議の中で決議した事柄であり、本条例において尊重すべき理念であると考えている。

藤田委員

の項については、国民ひいては市民が主権者であるということを明記すべきではないか。また、の項については、「住民の福祉」は地方自治法に定める最重要なものであり、

「公共の福祉」とは異なると考える。

原会長

本条例の市民には、外国人や子どもを含むものであるから、藤田委員ご指摘の思いは解説で加えることを検討したい。また、「住民の福祉」についてはご指摘のとおり重要なものであり、前文で盛り込むことかできるか検討してはどうか。

《自治の基本原則について》

樋口委員

市における自律の原則とは、具体的にどのようなことを想定しているか伺いたい。

寺田政策推進員

組織の肥大化を自制することや、予算的に言えば国の補助金が受けられるから事業を実施するといった考えではなく、独立した団体として自らの判断に基づき行動するということである。

岩橋委員

責務にも関係することであるが、市民においては何を想定しているか伺いたい。

寺田政策推進員

例えば、自分のことだけでなく総合的な視野で見ることや、予算的には、財政状況を踏まえ「あったらいいな」という考えから「無くては困る」という発想を持つことが挙げられるのではないだろうか。

上杉委員

市民に出発の段階から職員と同じことを求めるのはいかがなものか。市民は段階において成長していった良いのではないか。

藤田委員

自律という言葉は表現が堅いと感じる。自主的に含まれる概念ではないか。条文ではなく解説で規定すれば足りると考える。

私案 にあるように、「市民の公益的活動は、自主性を基本とし、尊重されること」を加えてはどうか。

寺田政策推進員

本項は市民と市が共通とすべき原則について規定するものである。

岩橋委員

自律により市民と市がお互いに歩み寄ることをイメージしていたが、今ほどの事務局の説明によれば、自律の持つ意味が市民と市において乖離が大きいと感じる。

早山委員

「自らを律し」という文言は、成熟した市民として、政令市新潟の市民として是非残すべきと考える。この部分がなければ、自分のことだけの自主・自立となってしまうのではないか。律し方、程度にそれぞれ違いはあるけれども、全市民が持つべき概念であろう。

樋口委員

それぞれの責務の規定において加えてはどうか。

鷹澤委員

自律については、前回会議での小川地域自治委員会会長のご説明に皆さんが納得し、盛り込むべきものと決着したように理解しているが。

原会長

夕張市の状況や、山形県新庄市の状況を見ると、自治体職員の給与削減はもちろんのこと、市民においても増税など大変なことになっている。

今後、市民である事業者も自ら律しなくてはならないだろうし、市内部においては厳しく律することが求められることから、自律という文言を規定することが望ましい。

上杉委員

市が自らを律することは必要だと思うが、市民に「自らを律し」と規定することは強要的なものになってしまう。

寺山委員

今後は、市民自身が自らを正していくことが必要だ。市民も自律の覚悟を持つべきではないか。日本国民全体に不足している概念であると思う。

樋口委員

大事な政策の決定は議会の議決に委ねられている。市民に対し「自らを律し」と規定することには違和感がある。本条例を読んだときに、市民は御し難いものとイメージしてしまう。

藤田委員

原案では、責務の規定において市長や職員には自律という文言はないのだから、市民の責務や本項においても規定する必要はないのではないか。

風間副会長

原案どおり、自律は市民及び市に共通の原則として加えるべきものとする。藤田委員のご指摘は、各主体の責務において規定すべきか否か検討すべき事柄ではないだろうか。

原会長

ちなみに、地方自治法によれば、議会は予算について増額の変更はできるけれども、減額の変更はできない。こういった意味からも自律ということを規定しておくこととしたい。

寺山委員

協働の原則において「公共的課題の解決」と規定することはおかしいのではないか。

寺田政策推進員

公共的課題でないものについて、市が協働するケースは考えにくい。

寺山委員

実際に協働する場面において、対象が公共的課題であるか否かジャッジすることは困難であろう。職員によって「公共的」の範囲が狭義に捉えられる可能性もある。

むしろ、公共的でないものについて市はそもそも協働しないという前提であるならば、「公共的」という言葉を削除した方が良いのではないか。

下井委員

ただし、「解決」という文言は定義に含まれているので、表現的に原則の規定がおかしくなってしまう。定義の修正が必要ではないか。

西政策推進室長

用語の定義において、協働の定義を工夫し修正することとしたい。

以上

3 その他

13日開催予定である「自治基本条例市民フォーラム」について、本委員会側の質問者代表を原会長とし、区自治協議会準備会委員から鷹澤委員を、公募委員から武内委員をそれぞれ選出いたしました。

4 会議資料

資料1 地域自治委員会 小川会長の総括説明（要旨）

資料2 第2回自治基本条例検討市民委員会での指摘事項，修正意見について