

## 令和5年度上牧町まちづくり基本条例検証委員会（第2回）会議録

【日 時】令和5年10月6日（金）午前9時30分～午前11時30分

【出席者】（50音順）

（委員：10名）

大西委員、小田委員、上村委員、呉羽委員、小池委員、阪本委員、鶴谷委員、中川委員、新川委員、西田委員、福井委員、安中委員

（事務局：総務部企画財政課）

中川部長、中本課長、土井課長補佐兼係長、高野主事、梅野主事

【欠席者】0名

【傍聴人】0名

【議事概要】

### 1 開会

- ・12名の委員が出席であるため、会が成立していることの説明
- ・検証資料訂正内容の説明

### 2 議題

#### (1) 検証スケジュールの変更について

事務局：＜検証委員会の進め方について説明＞

（質疑等なし）

#### (2) 条文の検証について（前文～第5章）

事務局：＜前文から第4条まで説明＞

【前文の検証】

（意見等なし）

→「条文改正の必要なし」と結論付けられた。

【第1条（目的）の検証】

（意見等なし）

→「条文改正の必要なし」と結論付けられた。

【第2条（定義）の検証】

（意見等なし）

→「条文改正の必要なし」と結論付けられた。

【第3条（基本原則）の検証】

（意見等なし）

→「条文改正の必要なし」と結論付けられた。

#### 【第4条（最高規範性）の検証】

安中委員：現在、上牧町の取組として、中学校の統合が進められており、そのことに付随して、先日、町から、公共施設の適正化ということで、上牧第二町民体育館の取り壊しや認定こども園の建設など、公共施設の再編に関する話が挙がってきた。中学校の統合に関しては、町民の参画を得ながら進められてきたが、関連する公共施設の適正化については、町民への参画機会がなかったということで、中には「まちづくり基本条例」に違反しているのではないかという意見もあった。こういった話があったので、最高規範性の解釈について確認したい。

委員長：他の条例や規則、或いは色々な計画が立てられて、行政運営が行われる中で、この基本条例に基づいて、すべてのルールや計画の運用を行うということが、この最高規範性の本来の意味である。従って、この基本条例の中で、町民参画が原則になっているので、この原則に従って町政運営を行っていくことになり、その上で、どう具体的に展開をしていくのか、ここは町民、議会、そして執行機関がそれぞれ努力をしていただくということになる。今回の件に関しても、この原則に沿って町民参画ができていたか、ここは当然問われることになる。実態の評価は改めてしないといけないと思うが、少なくともこの条例の趣旨に沿った町民参画の手だてがとられていれば、ある程度この条例の趣旨に沿った動きはできていると評価することができると思う。ただし、不十分などころがあるということは、おそらく町民の皆さん方のご指摘として当然あり得ると思っっているので、実際の行政の執行の中で、今後考え直していただくと、或いは、これまでの計画づくりのプロセスも含めて見直していく、そういう手だてを取るというのは、あり得ると思っっている。これまでの参画手続きが十分であったかどうか、その中で丁寧な議論が尽くされてきたか、ここはやはりずっと問われると考えていただいとっと思う。その意味では、この最高規範として本町の町政運営でこのまちづくり基本条例が機能をしているというふうに考えていただければ良いのではないかと思う。結果として当然、十分な参画ができていなかったという批判はあり得ると思っっており、この条例に基づいてしっかりと行政或いは議会の皆さん方に取組を進めくださいということを変更して指摘することになるかと思っっている。

（その他意見等なし）

→「条文改正の必要なし」と結論付けられた。

事務局：＜第5条から第7条まで説明＞

#### 【第5条（まちづくり参画の権利）の検証】

小池委員：第5条の内容というより、第2章の表題（タイトル）に関することになるが、表題が「町民の権利と義務」という表現になっている。他の章や条の中では、「義務」ではなく「責務」という表現になっており、第2章の表題のみ「義務」という表現になっているので、「責務」に変更してはどうか。

委員長：事務局ではどういう解釈であったか。

事務局：まちづくり基本条例は、当時、住民の方を含めた策定委員会を立ち上げ、条例案を作っていた。町としては、その条例案を尊重するような形で、条例を制定したと

いうことである。

安中委員：「義務」と「責務」について調べると、「義務」については、法的な義務ということ  
で、絶対に果たさなければならない仕事・事柄で、「責務」については、町民が全体的  
に果たすことであるが、絶対にしなければならない、結果までは求めてないものを  
責務とするというふうに書いている。第7条が「町民の責務」という表現になっている  
のは間違っていないと思う。「義務」と「責務」は同じような意味でも、中身が随  
分違ってくる。

副委員長：他の条文を確認すると、全て「責務」になっており、この気づきは、非常に的確だと思  
う。「義務」ではなく「責務」にした方が、他とのつり合いがとれると思う。第7  
条の趣旨を確認すると、法的な義務ではなく町民が主体的に果たす責務として定めて  
いると記載されている。法的責任は伴わないので、「責務」にした方がつり合いは取  
れると思う。ただ、原則的に言うと、法律学で侵害留保の原則というものがあり、新  
たに権利を与える、或いは権利を制限剥奪する、義務を課する、すでにある義務を解  
除する、こういったことは、国の法律に基づかなければできない。まちづくり基本条  
例は、上牧町内における自治の原則について定めており、それについては地方自治法  
の範囲内、憲法の範囲内であることは常識である。新たな権利を定めているものでは  
ないと私は、むしろ再確認している。侵害留保の原則から言っても、義務という言葉  
を使うのは避けたほうがいいと思う。ただ、タイトルを変更するためだけに条例の改  
正を行うのは、どうかと思うので、他に改正する条文が出てきたら、併せて改正す  
るということでもいいように思う。

→第5条については「条文改正の必要なし」と結論付けられた。

→第2章の表題（タイトル）については、「義務」より「責務」の方がふさわしいと結論  
付けた上で、改正を行うかどうかについては、他の条文の検証状況も踏まえて、最後の  
段階で判断を行う。

#### 【第6条（未成年のまちづくり参画の権利）の検証】

事務局：令和5年4月1日に「こども基本法」という法律が施行されたということで、先般の  
議会の一般質問の中で、まちづくり基本条例の中にある「未成年」という表記を「こ  
ども」に置き換えてはどうかという意見をいただいた。「こども基本法」について  
は、そもそも、どういった経緯で作られたかという点、すべての子どもが幸せな生活  
を送ることができる社会を目指して、その基本的な考え方をはっきりとさせ、国や都  
道府県、市区町村など社会全体で、子どもに関する取組、子ども施策を進めるために  
作られたということである。これから国や都道府県、市区町村は、この基本法の内容  
に沿って、子どもや若者に関する取組を進めていくとあり、その中で、子どもの定義  
を、これまでは青年や未成年といった表記で表現されていたところが、未成年が20  
歳から18歳に引き下げられたことに伴い、途切れのないように支援するというこ  
とで、こども基本法においては、「こども」という表現が使われ、心身の発達の過程に  
ある者をいうと定義している。そこで、本町のまちづくり基本条例においても、「未

成年」という表記があるため、「こども」という表記に変えてはどうかということで、委員の皆様にご意見いただければと考えている。

大西委員：そもそものところを確認したいが、第5条と第6条で、町民と未成年を分けているのはどういった意味があるのか。町民という表現には、未成年も含まれると思う。

委員長：成年・未成年に関わらず、全ての町民の方々が、権利と責務を有しているということは間違いないと思う。ただ、第6条の規定については、町政への参画を進めていく上で、やはり年齢や成長の度合いに応じた参画の仕方があるだろうという趣旨があり、その中で、それぞれの力に応じた参画の仕方を丁寧に用意をしていくということ、そして、住民参画を早い段階から、しっかりと身につけていっていただく、ある種の教育的な配慮がそこにはあるのだろうと思っている。子どもたちの住民参画を進めていくことで、将来の町民としての成熟を期待したいということで、第6条の趣旨にあるように、各々の年齢に応じてまちづくりに参画する権利を持っていると、こういう表記になっていると思う。このような趣旨であると考えているが、あえて未成年というのを入れておく必要がないという考え方もあろうかと思っており、ここはご意見を色々いただければと思う。

安中委員：子どもに特化した条文を作るということは、それだけ前に問題があったからこそ、色々な意見が出て、子どもに対しても目を向けていく必要があるということになったと思う。上牧町は、町民の参画となると高齢者が多く、その世代からの意見が多く集まる。子どもの参画というのは、ここ最近重視されるようになったと思うが、子どもが動くとき親やおじいちゃん、おばあちゃんが動いて、みんなで町を動かしていくという考え方が根づいてきていると思う。子どもという言葉は、大切なワードだと思う。

委員長：未成年という表現がそのまま残ると、18歳以上の方は、すべて町民の側に含まれることになる。こういう規定でよいかどうか、改めてご判断いただければと思う。

副委員長：議会からこういう指摘があったというのは、非常にありがたい指摘ではないかと思う。議会として、まちづくり基本条例をよく読んでおられて、その条文に関する提案をいただいたということを踏まえると、こども基本法の趣旨に則って、ひらがなの「こども」に改正した方が、議会に対しても信頼感を持っているというメッセージになると思う。現在の条文でも問題はないと思うが、こども基本法ができたことに合わせて改正した方が理解はしやすいと思う。策定時の意見として、これからの上牧町の未来を背負うのは子ども達で、そういう人たちの参加をもっと促さないと、まちの未来がよくなるという意見があったと私は記憶している。他の市町村でも子どもに関する条文があり、表現の仕方として様々あるが、「こども」と表現した方がなじみやすいように思う。

副委員長：資料の取組状況の項目に関して、「対応する取組はありません」と記載しているが、未成年のまちづくり参画の権利であれば、町の取組として、こども議会の実施等があると思う。その他の条文においても同様のことが言える部分があるため、資料の内容について見直した方がよいと思う。

事務局：実際に町が行っている取組内容については、後の条文の中で出てくることになるが、ご指摘のとおり、現在の資料では、分かりづらい部分があったように思う。条文に対

する町を取組内容がわかりやすくなるように、資料を修正させていただく。

事務局：ご指摘の取組状況の部分の表記については、関連する取組が何条で記載しているかというふうに、関連性を示すような形で内容を修正させていただく。

→こども基本法の制定を受けて、「未成年」という表現を「こども」に変更するというこ  
とで、「条文改正が必要」と結論付けられた。

【第7条（まちづくり参画における町民の責務）の検証】

（意見等なし）

→「条文改正の必要なし」と結論付けられた。

事務局：＜第8条から第10条まで説明＞

【第8条（議会の役割と責務）の検証】

上村委員：第8条第5項において、毎年取組状況の評価を行うときに議会の中で評価をどうするかということが議論になっている。第5項の評価に関しては、BもしくはCの評価が妥当と判断をする議員が何名かおられて、Aには絶対にならないという意見がある。なぜかという、条文の中に合議制という文言があるため、色々な党派もあり、まとまるのが難しいというこいうことである。この合議制という文言に引っかかって、評価をAとすることができないという意見が出ているため、この場を借りて意見をお聞きしたい。

事務局：事務局としては、解釈の仕方の問題と捉えている。合議制というのは、全会一致のことを指しているのか、多数決において、賛成の意見が大半を占めたということでも合議という解釈になるのか、この辺りの解釈の仕方も含めてご意見をいただければと思う。また、評価の仕方に関しても、100%意見がそろわなければ、評価をAとすることができないのか、そういったことも併せてご意見をいただければと思う。

上村委員：評価の仕方については、各議員がそれぞれ自己評価を行い、議会運営委員会のメンバーで、評価の状況を確認しながら、最終的に決定している。

副委員長：非常に真剣に自己評価をされているということだと思う。まず、合議制であることについて、こだわっておられると思うが、合議制であるというのは、議論を尽くすということと、少数意見を圧殺しない、多数の横暴に走らないということであり、合議制であること的前提には熟議という概念が入ってる。議論を熟させよう。少数の意見であっても、組み入れられないかという、そういう議論を重ねて、熟させるということが合議制だと考える。それから全会一致でなければ議会としての政策提案にならないかということに対して、全会一致は難しいと思う。会派制を取っている限り、全会一致というのは、余程のことがない限りありえない。そういうことは、この条例では求めていると思う。むしろ、例えば多数派の会派が出す議案なり意見なりが政策提案であることを望むということだと思う。だから、牽制、批判の意見ばかりでなく、一つのまとまった政策として、プランとして出されるような意見を求めているというふうにとっていただいたらどうか。それと立法活動というのも非常に注視していたわ

けで、議員立法をもっとたくさんやってくださいと、行政側の提案ばかりではなく、議会議員からの議員立法も私たちは期待しているという意味なので、ここでもし評価をされるならば、議会からの提案がどれだけ出たかということや、議員立法が何本出たかなど、そっちの方が評価が高いと思うので全員一致でなくても構わないと思う。

小田委員：合議制について、副委員長が言ったように、全会一致はまず考えにくいと思う。ただ、議会だよりを見ていると、全会一致のものが並んでいることが多いが、必ずしもそうではないと思う。会議の場で、全会一致でなければいけないということは、条例にもどこにも出ていない。ただ、意見が十分言えるかどうかということが大事だと思う。もし、合意形成の過程で不審なところがあれば、議会だよりに議員の意見として、ここがおかしいというようなことを我々町民に訴えてもらえたら、よくわかると思う。そういうのは、これまで見ている議会だよりの中では、一つもなかったように思う。そうすると、町民全体に言えないような議論が、そこで展開されているのかという変な探りを入れたくもなるが、そうではないと思うので、そのところをお考えいただけたら、先ほど、副委員長が言ったような形の理解で十分いけると思う。

事務局：副委員長から、先ほどの評価の話で、政策提案の本数で評価が高くなるというような意見があったと思うが、評価するにあたって、提案の実績がなかった場合の考え方についてもお伺いしたい。提案はなかったが、提案に向けた議論等があった場合に評価をどのように考えるのか、議会でも評価の仕方で悩まれているところもあると思うので、もう一度その部分について、ご意見があればお伺いできればと思う。

副委員長：議会の役割として、行政監視、執行部に対する牽制役というのは、大変重要な役割であるが、ここで期待するのは、むしろ高いレベルの期待であると思う。政策的に穴が空いている分野があるので、このお金を使ってこんな政策をして欲しいんだとか、パッケージとして提案をすとか、それが政策提案だと思う。ただ批判するだけというのは、牽制役に留まっている。監視役に留まるのが悪いとは言わない。だけどその次にもっと突っ込んだ未来への投資の提案をすることが高いレベルの役割で、それをやってくださったら、すごいアクティブな議会として信頼を勝ち取ると思う。その最たるものが議員立法の条例、或いは議会立法の条例である。会派で提案する条例とかもある。例えば私も実際に助言させてもらったもので、四日市市で文化基本条例を議員立法で作られた。後で見せてもらうと、なかなかよくできており、それが、現在の四日市の文化行政をリードしている。そういうものをどんどんお作りになったらどうか。ただし、それを作れないからと言って議会失格という訳ではない。もともとレベルが高いものに対して、評価することなので、しんどいことである。だからBで自己評価をされても、謙虚だと思う。できなければ駄目だというふうに評価しない、そういうふうに思っていたらどうかと思う。

鶴谷委員：他のまちづくり基本条例や自治基本条例の中には、条例を提案してくださいと書いてあるところもある。踏み込んでいくことになる、またハードルが高くなってしまいが、将来的には踏み込んで書いてもいいように思う。むしろ議会にとっては、条例制定をしなければならぬから活動の費用等をお願いするとかそういうこともしやすくなるように思う。議会活動が充実するということが、住民に対して何か説明をする時

には有効な手段になるのではないかと、むしろ活動がプラスになるというふうな解釈もできると思うので、今回の検証で見直しを行わなくても、数年後そういうことも考えていただければと思う。

委員長：現段階で、そういう方向性で条文を改正するというのは少し難しいと思うので、今後の推移をまた見守っていきたいと思う。

委員長：なお、議会での政策提案や立法活動をどう評価するのかというのは非常に難しいところがある。議会の中にはそれぞれ客観的な目標を作って、必ず議員提案条例を毎年やっつけていこう、或いは毎年検討をしていこうというような目標を立てておられるところもあるので、それぞれの議会の判断になるが、なかなか評価しにくいといった場合には、そういう客観的な目標を議会として持つというような手だてもあろうかと思う。

委員長：第5項の「議会は合議制であることを自覚し」ということについて、議論をいただいた。合議制機関であるということはこれも法的にも一般的にも認められているところである。合議制機関というのは、例えば町長は執行機関の長として1人で単独で物事の判断を最終的にされるが、議会というのは、議長が判断をするのではなくて、その議会を構成しているメンバーの方々の意思決定によって議会としての意思が決まる。こういう組織、複数の人からなる機関については合議制機関という言い方をし、法的には、原則多数決で決定することになる。例えば、その上で、なお、議会の役割として条例の制定改廃や予算決算の議決といった重要な項目については、議会の権限ということになっている。その時に、もちろん提案権者は、執行機関だけでなく、同時に議員の皆様方にも提案をする権限がある。そのバランスが崩れているのではないかというのはこれまで議論をされてきたところで、どちらかというとな執行機関提案というものが多く、85%ぐらいになる。少しでも議会としての自主的主体的な政策問題への取り組み、住民生活に関わるような議論を議会でも主体的にやっつけて、議員提案に結びつけられないかということで、副委員長からのこうした議会の独自の立法活動、政策提案活動への期待が働いたところであり、そうした趣旨を酌み取っていただいて、議会としての評価をお願いをしたいと思う。

→「条文改正の必要なし」と結論付けられた。

#### 【第9条（議会の権限）の検証】

（意見等なし）

→「条文改正の必要なし」と結論付けられた。

#### 【第10条（議員の役割と責務）の検証】

小田委員：第10条第2項で、「議会活動に関する情報を住民にわかりやすく説明するとともに」というところについて、具体的に我々のところへ議員の方の声が聞こえてこない。特定の個人のピラがポストに入ることがあるが、全員ではないし、普段の活動については、よくわからない。まして、住所は上牧町にあるが、仕事は町外で、昼間はほとんど

ど上牧町で生活してない、そういう我々にとって、議員の方はどんな活動をしたのかよくわからない。そこで、この条例の「情報を住民にわかりやすく説明するとともに」という部分について、どういう努力をされているのか、或いは、そういうようなことができやすいような制度を作ったらどうかと思っている。選挙公報があると思うが、あれもこの条例ができて初めて、皆さんの家に届くようになった。それと同じように、普段の活動も、年に2回か3回かでも、住民全部にいきわたるようなことは最低限できないのかと思う。金銭的にゆとりのある人はいくらかでも配れると思うが、上牧町の2万数千人の方に、それぞれ個人がビラを配るのは大変なことだと思うので、そういう制度はできないかということ常々疑問に思っている。

安中委員：私は今回初めて議員になり、5ヶ月前はまだ住民であった。今のご質問で、実際に自分でこういうことをやりましたということを発信している方が4、5名ほどおり、私もこの9月議会が終わったら出そうと思っていた。なぜこのタイミングなのかというと、どのように皆さんに伝えればよいかとかいうことを広報などで勉強し、自信を持って皆さんにお伝えすることができるようになるまで、時間が必要だったので、今後期待していただければと思う。また、こういった活動は、お金がすごくかかってくるが、これも一つの議員活動なので、議員のお金の中に、広報も責務として、いただきながらやるというのも一つの手段なのかなと思う。一方で、議員だよりがあるので、2回もいらないとといった住民の方の意見もあった。しかし、やはり伝えていくことは大切なことなので、見ていただく努力はしなければいけないと思っている。11月の最初の頃に、住民の皆さんと一緒に話し合いをする機会を持つことができるが、どうすればこういった機会をもっと設けられるのか今後も考えていきたいと思っている。

委員長：上牧町議会は政務活動費の支給はしていたか。

事務局：政務活動費の支給はしていない。

委員長：政務活動費があると議員の方一人ひとりの活動報告に充てることができ、助けにはなるかもしれないが、これは町全体の財政事情、それから議会の判断になるので、今後検討課題としていただければと思う。先ほど安中委員からもあったが、議員として、自主的に活動しておられる方々がたくさんいらっしゃるが、残念ながら情報を住民の皆さんにきちんとお伝えをするというのは本当に難しいことだと思う。町の広報を通じて議会広報をするということだけではやはりなかなか読んでいただけない、そういうケースもあるのではないかと思う。この辺りは、議員の方のそれぞれの努力、またそれを議会としてもバックアップをする、そうした努力に期待したいと思う。

→「条文改正の必要なし」と結論付けられた。

### 3 その他

・事務局から次回開催日時（11月14日（火）9：30～）について説明

### 4 閉会

以上