

第16回 第6分科会会議録(概要)		場 所	新宿区役所 第一分庁舎 7階 研修室
日 時	平成18年3月18日(土) 午後1時00分~午後3時00分	記録者	【学生補助員】 江藤 慎介、 鈴木 昂
		責任者	区事務局(荒井)
<p>会議出席者：36名 傍聴者3名 (区民委員：31名 学識委員：2名 区職員：3名)</p>			
<p>配布資料</p> <p>進行次第</p> <p>第15回第6分科会会議録(概要) 第6分科会第13回運営委員会記録(概要)</p> <p>自治制度、協働・参画、コミュニティの論点</p> <p>新宿区における市民自治の拡充に向けた制度・枠組み概要</p> <p>第1回世話人会会議まとめ</p> <p>議題</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 開会</li> <li>2 運営委員会の報告</li> <li>3 学識委員資料の説明及び質疑</li> <li>4 班ごとのテーマ検討</li> <li>5 その他</li> <li>6 閉会</li> </ol> <p>会議内容</p> <p>【発言者】 : 区民委員、 : 学識委員、 : 区職員</p> <p>1. 開会</p> <p>: みなさん、こんにちは。委員のお集まりが少なく、まだお見えになると思いますが、時間になりましたので始めさせていただきます。第1班の小宮と入江で司会をさせていただきますので、ご協力をよろしくお願いいたします。</p> <p>まず、お手元の書類をご確認ください。進行次第に沿いまして、最初に3月4日の運営委員会の報告を副リーダーの梶村委員からよろしくお願いいたします。</p> <p>: 配付資料の第6分科会議事録の一番後ろのページの「第13回運営委員会記録」をご覧ください。前回の運営委員会では、分科会での各班のテーマ検討の報告と打ち合わせをしました。その後、今後の進め方について検討を行いました。そして、みなさんご承知のように、多文化共生と地域安全につきましては、中間発表資料に基づき、他分科会との調整が必要な事項をチェックいただいて、各班でそれを取りまとめるということで、これが今日の提出になっています。</p> <p>この後のスケジュールをこの表では、最終発表会が6月25日になっておりまして、</p>			

それがいよいよ最後の詰めということになります。この最終発表会に向けての、いわゆるワーキンググループ（WG）だとか、各分科会での提案の起草作りを4月の始めまでに準備をしていかなければなりません。それを踏まえているいろいろな作業を進めていくことになります。各班で現在検討しているテーマ別レポートの提出と、それから多文化共生と地域安全の課題についても再度、詰めをやらなければいけない日程です。実質的には、各班で検討するテーマは、今日をあわせて4月1日頃に詰めていかなければいけない。

その後、分科会として約2カ月間で詰めなければならず、全体的な分科会の日程から、どうも日数が足りないという話になり、4月22日に臨時分科会を開催することに運営委員会では決めております。したがって、4月1日、15日、22日の3回ということで1回増やした形で検討して、22日の段階で起草委員が原稿を作成できるようにするといった形で進めることになりました。

また具体的なことは、各班で話し合いをして頂き、この後に向けての進め方などいろいろな疑問も運営委員会で検討していかなければいけないと思います。以上です。

：ありがとうございました。それではご質問等あれば後ほどお受けしたいと思います。次は、学識委員資料の説明と質疑ということで約30分間、2人の先生にお願いしたいと思います。それでは最初に土屋委員からお願いしたいと思います。

：土屋でございます。私の方からは配布資料「自治制度、協働・参画、コミュニティの論点」、副題として「基本的な視点と検討範囲の役割分担」があります。この内容を細かく説明しますと軽く1時間は越えてしまうと思いますので、簡単に資料作成の意図というか目的、簡単な概要のみ説明いたします。

資料作成の目的ですが、基本的な自治制度と協働・参画、コミュニティについて、用語の定義や問題意識、基本的認識をある程度共有すべきではないかというご指摘が運営委員の皆様からもありましたので、協働参画はこうあるべき、コミュニティはこうあるべきという考えはあると思いますが、そういう区民の方々それぞれの基本的な最大公約数的な部分を集約して論点整理しております。

それともうひとつ、3つのテーマというのは非常に重なり合うものであるということをお前回、三田先生がご説明されましたが、その重なり合うということをお前提に大まかに、それぞれの3つのグループがどういう部分を検討するのが効率的かを示す目的で作成させて頂きました。

簡単に中身ですが、自治制度の多くは憲法第8章や地方自治法等で決まっているわけですね。そういう意味では、新宿区の条例、規則等で必ずしも決まっているわけではありません。

（1）は、自治制度の根幹部分はどういったことなのか、それで特別区、新宿区はそこでどういう風に位置づけられているのかをお中心に書いてあります。

（2）は、自治制度といっても非常に範囲が広く、第6分科会で全てを議論するのは難しく、またその必要も必ずしもないのかと思います。そして、やはり区民参加の場として、やることは住民の権利をどう守っていくか、権利保障ですね。権利の保障の部分、

を重点的にやるべきだろうと考え、どういう観点で自治制度を検討すべきかという視点で書いています。

続いて(3)は、自治制度に対する規定という部分です。「自治」とは何かということになりますと難しいのですが、やはり基本的な理念としては、“自らのことを自らで決める”自己決定というのが、大きな自治の理念、本質だろうと思います。そういうことから、例えばここでは選挙制度、公職選挙法で決められています選挙の仕組みについて若干説明しています。自治制度に対する規制というか、国の規律と法律によって定められる、これが厳しいというのが1つで、我々学者の世界ですとか、行政実務の方でも問題になっております。そういう実態があるというご説明と、それに対して我々はどうか対応すべきかを簡単ではありますが示しています。

最後に(4)新宿区が定める自治制度ですが、規則や条例等で定めてある重要な制度について、協働・参画とコミュニティとの重なり合いに注意しながら、自治を網羅的に説明してあります。この部分がおそらく第6分科会にとっては重点的な話になってくると思いますが、新宿区なりの自治制度を整備する上での課題を示しています。

続いて、2の「協働参画とコミュニティをめぐる論点」ですが、まず(1)の協働・参画。「参画」をここでは括弧で(参加)ともしていますが、「参加」は、基本的に民主主義は代表民主制と言われますように議会だとか長、いわゆる選挙で選ばれた代表者が基本的に運営をすることが日本の地方自治制度では定められています。それを補完するような形で直接請求制度や直接民主主義の制度があり、そこでの課題や住民投票が今注目されている理由、あるいは我々が取り組んでいる区民会議の新しさといったものをここでは示しています。

また協働に関しては、区でも協働事業が非常に広範囲に行われていると事務局からも資料を出して頂いていますが、お互いに一緒に市民団体と行政が協働事業をやると、ほかに市民団体の「支援」といったものが非常に大きな課題となっており、そちらも示しております。

(2)に関しては、コミュニティ形成の主体が誰にあるのか、当然、区民にある。その上で行政サイドが果たして何ができるのかを示しています。その中で質問等が出てくるかと思いますが、全てのテーマに関して質問等を伺っていますと時間が足りないので、運営委員の方に「こういったことがよく分からない」とお伝え頂き、運営委員会で質問にお答えしたいと思います。そのような形で資料を受け取って頂ければと思います。

：ありがとうございます。続きまして伊藤先生、よろしく申し上げます。

：「新宿区における市民自治の拡充に向けた制度・枠組み概要」の資料をご覧になって頂きながら、若干説明させて頂きます。資料には、「自治システム」というものを示しています。その自治システムの中に協働・参画、コミュニティがあるのですが、全体の関係とは一体何なのか、また自治システムと一言で言っても、前回、三田先生からお話があったように、様々なものがあります。現状の中で私たちは「自治システム」をどのように見るべきか、そのあたりを説明しようという4ページの資料になっております。

1 ページは、地方分権一括法が平成 12 年 4 月に施行されて、今までの国と地方の関係が大きく変わってきています。(左側の)地方分権一括法の施行前の国と自治体の関係は、大体、新宿区長が機関事務という言葉が以前ありましたが、国の一つの機関になってしまう。市民から選ばれた区長が国の機関の 1 つとして機能しているというのが今までだったわけです。国の職務機関ですから、国の課長と同じ役割があったわけで、関係性というのは地方分権一括法ができるまでは、この資料の関係だったと思います。

その後、地方分権一括法の制定、地方自治法改正で、国と地方の関係は、(右側の)国と新宿区が並んでいるように対等協力の関係化というのが、今の法律の枠組みの中での関係です。

当然、政治的な面、財政の面は、いま三位一体改革でやっているとおりに、まだまだ力の差がありますが、地方自治法という構想、枠組みの中では、国は国防とか外交問題とか金融問題などに専念し、自治体は自治体として地域のことをやろう。今までのように、その箸の上げ下ろしまで国が指示することはもうありませんというのが、今回の地方分権一括法、地方自治法の改正で生まれた状況です。それまでの国と地方の関係は、まさに国の命令で動いていくもので、現在、国と地方は対等なものになっています。

地方分権推進委員会の諸井虔さんが言われたのは、地方分権というのは一体何なのか、最終的には“その地域や暮らしが変わる”ことと言われております。地域や暮らしが変わるといのは、地域の中で頑張っている色々な人たちの意欲が高ければ高いほど、その地域は自由に発展していくと言うのが地方分権の最終的な目標になるわけです。

ただし今の地方分権、今回の法律の改正は、まだまだそこまでいっていないのです。国と地方の、地方が国の 1 つの機関であるというような関係性を崩して、両者は近代的な関係にあるというのが今回の法改正だったと思います。

今後、実際私たちが区民会議を開いているとおりに、住民の気持ちに基づいて新宿区が動いていくことで、徐々に変えていかなければいけない。そして最終的には、地域や暮らしが変わることになるわけです。新宿区で頑張っている色々な方たちの力が集まって、この新宿区が生まれてくる。そういった関係性がいかに作られるのか、これが地方分権の最終的な目標なわけですが、まだまだそれは完成していません。やっと地方が法律の関係の中で対等になりましたと描かれているだけです。

新宿区という特別区の中では、東京都という関係と 23 区の関係、財政的にも新宿区が独立しているかということ、やはり少し違うような感じがします。よその県と政令指定都市との関係と、特別区という中での東京都という関係が残っている感じがします。自治制度の中で検討することが沢山ありそうな感じがします。そういうことも含めて、一応法律の中では両者が対等になってきました。

私たちの区民会議では、自分たちが出来る限りの範囲で「住民自治」をきちんとベースにしながら、この新宿区のシステムを考えていくことが、与えられている自治制度という「テーマ」なのかなと思います。

その自治制度のシステムの前提(キーワード)を「信託」とおいております。信用し

て委託するという、これが新宿区、区長、それから区議会議員、私たちが選挙して選んでいるというのは、要は信用して信託をする、信用して委託をする、私たちの思いを区長や区議会議員にお任せをして、こういうようにやってくださいとって作ったものが、この自治制度・自治システムなのだろう、ベースにしたいというのが、この自治システムの前提になります。

北海道のニセコ町から始まって、現在あちこちで「自治基本条例」が作られています。この条例のベースになる考え方は、議員は私たちが選んだ、選ぶってということがいつの間にか選ばれた方が偉くなってしまふ。主人公は、あくまで市民であり住民です。新宿区民が主人公であって、私たちが選んだ人たちは私たちが使っているということ（パブリックサーベント）が当たり前です。それをもう一度考え直す、もう一回原点に戻って考えてみるというのが、たぶん自治制度を考える前提だと思っております。

そして総合計画を考える前提として、今までやってきたような選挙で選んできた人たちと私たちの関係は何なのか。区長、区議会議員、新宿区民の関係は一体どうあるべきなのかを見直すことから始まると思います。それが一番下の方の図にあって、自治システムと呼んでおります。

分権時代にふさわしい、新しい自治システムを構築する上で、必要となる行動の指針、判断の指針、そういったものを自治制度の中に組み込んでいく。それは総合計画でどこまで書くかという難しい部分もありますが、自治基本条例というものに描いていくとか、総合計画の中で、きちんと位置づけしていくことをこの場では議論するのかなと思います。

区民と自治機構ですが、これは区長や区議会を指しています。私たちは、新宿区が仕事をしていく中で、区民の気持ちに基づいてその仕事をしていきますかと問うわけです。色々な問題があった場合は、区民からすれば、その仕事はおかしいですよということになり、そういったことを制度として見定めてみよう、それが自治システムになります。

1つ1つの事業ごとに、区民の意見に基づいているか確認することは大変で、必ず新宿区が仕事をする場合に区民の声に基づいてやっているか、区民の参加をきちんと位置づけているのか、市民に情報を流しているのかななどをきちんと制度として確立しようということを描いているものになります。

それをもう一度2ページ以降に形として描いているのが、新宿区の中での新しい自治制度としてまとめたものです。ここでは一応3つの視点で整理し、「価値原則」「機構原則」「運営原則」としています。

「価値原則」は、新宿区の主人公は新宿区民であり、主権者である私たちが信用して委託していることを第一番目の原則にする。新宿区民の範囲がどこまでか、通勤者や遊びにきている方たちをどのように位置づけるのか色々ありますが、原則は住んでいる方たちの気持ちに基づいて区政が動いていくという価値をきちんと、位置づけていく。

2つ目として当然、新宿区という行政が、そういった形をもっているか、そういったものを「機構原則」と呼んでいます。市民の意見に基づいてその機構がきちんと動いているか、当然機構の中には区政と区議会があり、またその地域毎には色々なセンターや

特別出張所があり、それらをどう位置づけたら良いかを考えてみるということです。

3つ目は新宿区が仕事をする上で、区と市民の関係でどういう運営が望ましいのかを「運営原則」としてしています。当然、運営原則の中には、協働とか参画のいろんな問題があり、それらがきちんと新宿区の方で書かれてあるのか。全体像を見ていくと、自治制度という枠組みの中で、市民が信用、委託をした区政が、区長や区議会議員のような方の意思に基づいて、どのように動いているのか。地域視点で見れば、コミュニティという区域、地域の中でどういった仕事が行なわれているかを見なければならぬわけです。

3ページ目には、機構の原則がありますが、いくつか整理をすると区議会、区長、協働の面でいろいろな市民もその中の一端を担うとすると、区民が区民に委託しているのも、もしかしたらあるのではないかと。区民の役割もそこに描いてあります。

区民である私たちが私たちに委託をしているという面も、もしかしたら、そこにあるのかもしれない。区民以外の仕事をする上で、前提なのかもしれません。私たちが区民会議に出てきて意見を出すのも、区民が区民に委託している仕事なのかも知れません。

その中で区民の役割と責務、区長の役割と責務、区議会の役割と責務というものを整理しております。そういった枠組みをきちんと認識しながら自治制度をみていくことになると思います。今までもいろいろな話の中で区議会議員がどうのこうのとか、区長がどうのこうのという話があったと思います。その前提として、ではどうすべきなんだろう、どうあるべきなんだろうかということを見ていく。区長というのは本来こうあるべきでしょうと、区民の意見に基づいて、こんな活動をするべきだとか、区議会議員には本当はこんな仕事をしてほしいんだということになるのかもしれない。

また新しい時代の中で、区民はどのような役割や責任があるのかということ、議論することになるのかもしれない。その一つが機構原則の中での、それを組み立てている枠組みだという整理をしています。

コミュニティについての議論は、私より皆さんの方がご存知だと思います。各特別出張所のあり方や地域センターの動き方をどうやってみていくのか。当然、新宿区は大きいので、もっと小さな地域単位で活動が行われた方がいいわけですし、どういう位置づけであるべきなんだろうかを整理していくことになるのだろうと思います。

これまで地域安全とか外国人の問題で議論してきた訳ですが、こういった都市型コミュニティが一つの改善策と、いろいろなところでお話がありました。それをコミュニティとして整理し、環境とか福祉とか、色々なコミュニティが、当然その主役になるものは沢山ある訳です。そういったものをコミュニティを分担している人たちは中心になって、地域センターや特別出張所のあり方も含めて、コミュニティの整理をしていくのかと思います。

最後の4ページに、参画と協働についての整理をしています。参画と協働と簡単に書いてありますが、私たちがやってきたことも協働なのです。協働のルールも、区の中では幾つか原則を掲げられているようです。既に出てきている資料で見えますと、相互理解、自主自立、対等であり平等であるとか色々な原則が述べられております。

実際、NPOに様々な支援をしている面もありますが、区とNPOや各市民団体の関係は、協働になっているのかどうか。原則として言われている協働の理念と現実の姿が等しくなっているのか。日々市民が沢山活動している中で、どんなことを思っているのか、この場の中で出してもらおうことが、協働の言葉の中にあるだろうと思います。

今までいろいろ議論をしてきていますが、私たちの目的は総合計画を作ること。第6分科会として、協働とか参画、多文化共生とかいうもののゴールがあって、そこに向けて努力し、一緒に一つの意見を作ろうとやってきたわけです。

考え方が違うから、協働してやってきた。協働というのは単に手をつないで楽しくと言うのではなくて、考え方が違うからこそ協働という概念が必要なのだと思います。

共通の目的に向かって、色々な人たちがいろいろな意見を言い、整理してまとめていくという、これは協働の理念な訳です。まさにこの区民会議が実現してきていると思います。一つ一つの意見はまるっきり違うのですが、一緒になって共通の目的に向かい、お互いが対等で平等であり、自主自立でという、これが協働の姿である訳です。こういったことをこれからも繰り返していく。私たちが実践してきたこういうことを、他分科会の環境とか福祉とか、各々の所で活躍されているいろいろな事業が、協働という視点から見ると正しいのかどうか、本当に区と市民が協働するとは一体何なのか。

区役所という大変大きな組織です。市民団体というのはいくら頑張っても当然収入というのは少ない訳ですし、NPO団体も大変小さな団体です。小さな団体と、区役所という大きな団体。委託する費用とか、対等であり平等であるというルールとは、協働とか参画という議論のベースだろうと思います。

団体と区役所のお互いが自立し、一緒にやっていく、協働のルールなど様々あると思います。これはまた、区役所が運営している運営原則のベースにもあると思います。前提としては市民が参画をするということにも繋がりますし、きちんと情報が共有されていないと、ズレがでると思います。市民情報も一方的にしか区役所には伝わっていないかもしれません。

運営原則を高める上で、住民投票制度一つとっても完全に答えを出すものかどうか。設問によっては、人間というのは複雑ですから、か×では、なかなか反映できないものがあります。住民投票制度は本当に か×か、幾つか選択肢があったとしても6つくらいしか出せないわけです。ズレもあるんですが、そういった住民投票制度というのが、自治制度の協働のルールと言う、いろいろな協働の仕組み自体に整理もあるのだろうと思います。

自治制度についても、特別区制度、23区の今の位置づけがどのようになっているのかとか、財政的な面での問題、税金の面で区が徴収できるもの、できないものと、すでに整理されていると思います。以前、地域安全のところで説明をしましたが、計画体系の第6章以降に私たちがまとめるべきもので、区が以前書いたものがあります。これをどのように書き換えるかということになると思います。区民は学識、研究者ではないですから、コミュニティをどのようにみるのか、協働・参画で普段疑問に思っていること

を、出していけばいいと思います。区政のあり方、協働に関すること、地域センターのあり方とかをまとめていくことで、整理するときには抽象的な言葉で整理できる形にしていく。絶対変えていきたいものが出てくれば成功なのだろうと思います。少し長くなりましたが、一応自治制度に関しまして、今後その事務局も含めまして、是非それを参考にしながら議論を活発に続けていってもらいたいと思います。

：残ったスケジュールの中で、どのように私たちが考えていけばいいのかが基本にあると思いますが、また作業量としても多くて大変かと思いますが、今の話を踏まえて検討をお願いしたいと思います。当初の予定より、時間に余裕があるので、先生の方でなにか補足の説明やご質問がありましたら、お願いします。

：自治について、今日来るにあたって、インターネットで調べてきたのですが、中野区がやっているんですね、住民協議会。いろいろ考えればいいのですけど、予算や人の提言するにあたって、成功してうまく言った事例と失敗事例、それについてどのようにお考えですか？

：成功事例と失敗事例は、いろいろあります。まずはこの中でコミュニティとか住民協議会の話ですから、地域センターをどうするかという話になるかもしれません。まずは現場に行って、必要なことを述べる。今現在の地域センターのあり方と特別出張所というのが前提にあって、費用とか人員の問題とか工夫の仕方です。どういうふうにするのか。始めから枠を決めてしまうと進まない。何しろ、いろんな支所を作ったり出張所を作ったりというのは、費用がかかりどうしようもない話です。出張所をやめたり、支所をやめたり、コンピュータ等を利用し合理化していくことが前提。またコミュニティとか支所とかをどのように位置づけるか、市民が運営するとか利用するのにどうすればいいのか、合理化し効率化するという話を、もう一回その区民の工夫でどうにかならないかということと一緒にいっていきように思います。前提はニーズやウォンツというものを出し、費用がかかるんだとすれば、どうやって合理化すればいいのかという話もついてくるのだと思います。一番始めに今の使い方ですごくおかしいのかという、費用がかからない方策は何かを議論するのかなと思います。

：ありがとうございます。はい、どうぞ。

：参画・協働の言葉がテーマとして出てきているのですが、私は最初から協働という言葉はコラボレーションという、最近若い方が中心にコラボという格好いい略語が出来ているんですが。さて区民会議という場で言うと、まず一つは官民間の官という言葉がありますが、区役所側という、私たちのように区民の側という、側と側という、官民間の連携、構築ということがありますよね。もう一つ大事なのは、関係者間の民間の協働ということが、協働関係ということが考えられる、いい意味で区の行政が関わっていくような形での、民間の関係が大事。お役所的な言葉だけで、実態と例によって合わないような気がしております。私自身が区民の一人で、ここにきたというよりも、これも流行のようですが、特定営利活動法人を一つ作っている者です。法律を作る前から、今言ったNPO、NGO、そこの色々な分野の中で、お付き合いをしている中で、国際関

係、区の国際交流財団というのがありますね、あの従来きちっとした、いいおつきあいができていないんです。できていないところに、どういうふうに切り開かれていくのか、構築されているのかということが現状からみて疑問がある。区も関わっていくと、民間、NPOなどという、そもそも何なんだろうと思う。先ほど、NPOといたらあれは何なんだという疑問がある。実質的な問題点の検討など、皆さんにもお願いしたいと思います。実務的、実情を踏まえての審議というものをお願いしたいと思います。

：ありがとうございます。あの今のご提案の一つで、これから班毎の検討に入っていたきたいと思いますので、実態に基づいた議論というものをお願いしたいと思います。

：ちょっといいですか、岩国市の住民投票についてどのようにお考えですか？

：どう考えになっているかという、漠然としたご質問で難しいですが、この中で書きましたように、テーマによっては住民投票に馴染まないものがある。もう一つ、基地問題で難しいのは、憲法の方の規定ですね。ある特定の自治体にのみ適用される法律を制定する場合には住民投票が必要だと、憲法95条できまっているんですね。ところが、条約に関しては何も規定がない訳ですね。基地を受け入れている自治体の住民が意見の表明をする機会が規定されていないわけです。そのため、条例に基づいて住民投票が行われているのだと思います。

もっとも、現在行われている住民投票にも不備があると問題点も多々指摘されていますけれども、住民投票をどのように活用していくのか、過渡期とでもいいですか、現在はそういった状況です。新宿区としてはどう活用していくのか、必ずしも岩国と同じということにはならないでしょうから、新宿区なりに考えていけば良いと思います。お答えとしては、そのあたりで宜しいでしょうか？

：ありがとうございました。それでは一応時間になりましたので、次の4番目の班毎のテーマ検討に入らせて頂きたいと思います。大体1時間ちょっと、2時55分くらいまでの予定ということで、進めさせて頂きたいと思います。各テーマ、約1時間、検討に入させて頂きたいと思います。宜しくお願いします。

## 6. 閉会

：それでは、今日の分科会を終了させて頂きます。どうもありがとうございました。

次回日程

・次回会議

4月1日(土) 午後1時から 会場：新宿清掃事務所