

新宿区自治基本条例区民検討会議 開催概要

第17回 平成21年 5月11日開催 午後7時から午後9時5分 職員研修室

出席委員 別紙のとおり

学識経験者 牛山氏

検討連絡会議委員 藤牧委員

事務局等 寺尾、徳永、武藤、佐藤、林、山岸、三浦

傍聴者 1名

配布資料

- ・第14回運営会次第
- ・第15回運営会次第
- ・第17回全体討議の進め方
- ・第16回区民検討会議検討結果(各班取りまとめ)
1条例の基本的考え方 盛り込みたい事項とその内容一覧
- ・盛り込みたい事項の内容(第14回各委員意見)
1条例の基本的考え方(基本となる用語の定義)
- ・第15回区民検討会議運営会 会議概要
- ・新宿区自治基本条例:運営会案 (条例の)基本理念 2009.5.11.樋口メモ
- ・第16回区民検討会議開催概要

1 運営会からの報告(第14回運営会)

第16回区民検討会議において各班で検討された「1条例の基本的考え方」の“(条例の)基本理念”、“条例の目的”、“条例の位置づけ”の3つの項目について運営会案を作成するため、4月26日(日)午前10時から、臨時運営会(第15回運営会)を開催したことが報告された。なお、臨時運営会(第15回運営会)の報告については、全体討議の中で行う。【報告】

清田委員の辞任について、委嘱者である区長及び議長に対して事務局が経過を説明した後に、本人宛に辞任として取り扱う旨の通知をすることになった。【報告】

2 全体討議の進め方の説明

第17回区民検討会議では、臨時運営会において検討された運営会案(2件)をたたき台として、全体討議を行うこととなった。【報告】

全体討議では、運営会から運営会案の報告を行った後、それについて全体討議を行うこととなった。【報告】

全体討議を3部に分け進行することとなった。

まず、全体討議1では運営会案 について検討し、次に、全体討議2では運営会案 について検討し、最後に、全体討議3では運営会での留意事項及びその他運営会で検討され結論に至っていない事項について検討を行うこととなった。【報告】

3 全体討議1

運営会から、以下の運営会案 について説明があった。【報告】

運営会案 は、「(条例の)基本理念」に盛り込みたい事項のうち、“区民(区民が自治の主体)”、“区

民主権(区民が主権者である)”, “自治の基本理念(自治の主体は区民(住民)にある)”の3つをまとめたものである。

- ・ 運営会案 (区民主体・区民主権)
「区民が自治の担い手として地域の課題を解決する」
- ・ 運営会における整理(住民、区民の定義)
「住民」 = 住民票(住所)を有する者
「区民」 = 住民 + 働く、学ぶ、活動する者(法人を含む)

説明の詳細については別紙のとおり。

運営会案 をたたき台として、全体討議を行った。

「住民」に関し、「住所を有するもの」の範囲や事業者(法人)を含めるのかなどについて、さまざまな意見が出されたが、合意に至らなかった。また、条例の基本理念を考えるにあたり「住民」を重く扱うべきとの考えは全体的な意見だが、条例の中に盛り込む必要性については一致しなかった。

全体討議1の詳細は別紙のとおり。

全体討議の結果、以下の事項が合意された。

- ・ 区民主体・区民主権
「区民が自治の担い手として地域の課題を解決する」
- ・ 区民の定義
「区民」 = 住民 + 働く、学ぶ、活動する者(法人を含む)
- ・ 住民の定義
今後、各項目を検討する際に、対象に事業者が含まれるかどうかなどを個別に検討していき、その後定義を設けるかを含めて再検討する。

4 全体討議2

運営会から、以下の運営会案 について説明があった。【報告】

運営会案 は、「(条例の)基本理念」に盛り込みたい事項のうち、“住民自治”と“団体自治”の2つをまとめたものである。

- ・ 運営会案 (住民自治・団体自治を合わせて「地方自治の本旨」とする)
「新宿区は地方自治の本旨に基づく基礎的自治体であり、確立した自治権をもち、そこでは住民自治を基本として構成される」

説明の詳細については別紙のとおり。

運営会案をたたき台として、全体討議を行った。

全体討議2の詳細は別紙のとおり。

全体討議の結果、以下の事項が合意された。

- ・ 地方自治の本旨(住民自治・団体自治をまとめる)
「新宿区は地方自治の本旨に基づく基礎的自治体であり、確立した自治権をもち、住民自治を基本として構成される」
- ・ 内容については合意し、区民にとってわかりやすい文言(表現)を考える。

なお、「全体討議の進め方の説明」のうち、全体討議3に関しては審議未了である。

5 次回検討内容等の確認

今後の検討の進め方については、第 17 回区民検討会議での議論を踏まえ、運営会において検討を行うこととなった。【決定】

第 14 回検討連絡会議が 5 月 20 日に開催されることが報告された。【報告】

以上

第17回 委員出席簿 凡例: 出席、× 欠席

| 番号 | 氏名 | フリガナ | 17回 会議 |
|-----|--------|-----------|-----------|
| 1 | 高野 健 | タカノ ケン | |
| 2 | 津吹 一晴 | ツブキ カズハル | × |
| 3 | 黒川 孔晴 | クロカワ ヨシハル | |
| 4 | 野尻 信江 | ノジリ ノブエ | |
| 5 | 富井 敏弘 | トミイ トシヒロ | |
| 6 | 古澤 謙次 | フルサワ ケンジ | |
| 7 | 和田 博文 | ワダ ヒロブミ | |
| 8 | 平岡 徹 | ヒラオカ トオル | |
| 9 | 安田 明雄 | ヤスダ アキオ | |
| 10 | 城 克 | ジョウ マサル | |
| 11 | 斉藤 博 | サイトウ ヒロシ | |
| 12 | 森山 富夫 | モリヤマ トミオ | |
| 13 | 吉川 信一 | ヨシカワ シンイチ | |
| 14 | 樋口 蓉子 | ヒグチ ヨウコ | |
| 15 | 来栖 幹雄 | クルス ミキオ | |
| 16 | 山下 馨 | ヤマシタ カオル | |
| 17 | 徳永 久子 | トクナガ ヒサコ | |
| 18 | 小林 辰男 | コバヤシ タツオ | |
| 19 | 竹内 妙子 | タケウチ タエコ | |
| 20 | 水谷 元啓 | ミズタニ ユキヒロ | |
| 21 | 喜治 賢次 | キジ ケンジ | |
| 23 | 河村 寛二 | カワムラ カンジ | |
| 24 | 大友 敏郎 | オオトモ トシロウ | |
| 25 | 田中 尚典 | タナカ ナオノリ | |
| 26 | 渡辺 翠 | ワタナベ ミドリ | |
| 27 | 井上 愛美 | イノウエ アイミ | |
| 28 | 植木 康雄 | ウエキ ヤスオ | |
| 29 | 今井 茂子 | イマイ シゲコ | |
| 30 | 中村 国敬 | ナカムラ クニヒロ | |
| 31 | 土屋 慶子 | ツチヤ ケイコ | |
| 32 | 三木 由希子 | ミキ ユキコ | × |
| 参加者 | | | 29 |

全体討議の進め方の説明

ファシリテーター 資料3・資料4・資料5・資料6・資料6-2を出して下さい。これらの資料をもとに全体討議を進めていきます。

今から資料3の説明をします。4月26日に臨時運営会を行いました。臨時運営会では、第16回区民検討会議で4つの班から出てきた【資料4 第16回区民検討会議検討結果（各班とりまとめ）】をもとにして、運営会案を検討しました。本日は、資料6の3重線で囲まれた運営会案の2件を全体で討議し、区民検討会議の合意形成を目指します。

運営会では、基本理念のうち、資料4の見出しにあります区民、区民主権、自治の基本理念、人権の尊重、住民自治、団体自治の内容について検討しました。また、情報の共有や協働、参加・参画等については、基本理念で謳うのか、「原則」として別に項立てするのかなどについて議論がなされましたが、運営会案を留意事項とともに全体に諮るということになりました。運営会案はたたき台として示すものなので、全体討議で合意形成を図りながらよりよいものに練り上げて下さい。また、運営会でまだ着手してない事項についても全体で検討し、そこでの議論を踏まえて運営会案を作成し、区民検討会議に示していきたいと思います。

本日の進行方法ですが、全体討議を3つに分けます。

初めに、1. 運営会案の検討を行い、樋口委員から、資料6-2をもとに報告して頂きます。その後、資料6の運営会案 について、検討します。

次に、運営会案 を齋藤委員から報告して頂き、全体討議をします。

三番目に、運営会案としてまとまっていないが、運営会で意見が出されたものや検討に着手されたものがありますので、そちらを齋藤委員より報告して頂き、みなさんに検討して頂きたいです。それは、2. 未決の事項についての検討となっているところのことですが、まず、(1)運営会で留意事項となった「原則を設けるのか、設けるとすればどの事項にあることがふさわしいのか」について議論します。それが終わったら、(2)その他、運営会で検討され結論に至ってない事項があります。資料6 第15回区民検討会議運営会会議概要の3ページに運営会での各委員から出された意見があります。これらの意見を参照し、人権の尊重、多様性、参画・協働について、「条例の基本的考え方」に盛り込むのか。盛り込むとすればどのように盛り込むのかについて検討します。次に、(3)運営会での未検討の事項である、新宿の特色、住みやすいまちづくり、自治のあり方、最高規範性などについて検討します。そのあと、(4)条例の基本理念について“見出し”“盛り込みたい内容”について検討内容を整理し、まとめていきます。ここまでできたら、次に(5)資料4の条例の基本的考え方“条例の目的”“条例の位置づけ”の順に検討します。(6)一通り終わりましたら、(条例の)基本理念、条例の目的、条例の位置づけ、それぞれの内容を比較して、その“見出し”や“盛り込みたい内容”について3つの項目の関係が妥当かどうかを検討します。

質問はありますか。

では、資料6を見て下さい。今から、樋口委員から報告をお願いします。

運営会案の報告1

樋口委員 私が、作成しました資料6 - 2をご覧ください。これから報告する運営会案 についてですが、これはどういうことかと言うと、区民主体・区民主権が、基本理念に出てきており、これをどう盛り込むのか、どのように表現するかが課題になりました。資料6の1ページ目3重線で囲われている部分、「区民が自治の担い手として地域の課題を解決する」が運営会案 として出されたものです。

これについて、どのような議論をされたのかについて、説明します。1点目は、「区民」「住民」の定義が問題になりました。この両者を区別するのか、ということです。2点目は、「区民主権」という言葉を、条例に盛り込むのか。以上2点が議論となりました。

1点目から説明します。「区民」「住民」はどのように違うのか。みなさんの中でどのような認識になっているのか。これらの整理の結果が、

住民とは『 住民票を有する者』とする考え方があります。次に、 として、住民をより広く捉え、住民票は移していないが、学生など地方に住民票は残したまま、新宿に住んでいるといったケースで、『 新宿区内に住み、生活の本拠を置く』に の住み暮らすといったプラスを含ませました。

次に区民ですが『住民に加え、働く・学ぶ・活動をする 自然人・法人を含む』としました。

このように「住民」「区民」の概念の違いを出し、それらを、どういう風に条例の中で表現するのかということで意見は、

ひとつの考え方として、基本構想において定義されている「区民」と同じように扱うべきで、理由は、「住民」だけでは、まちは成り立たない。まちづくりの主体は「区民」である。このような意見です。この中で、懸案となったのが、「事業者」を「区民」として扱うのかということです。これは、他の自治体の自治基本条例では、区民と事業者を別にしているところもあるので、このように別にするのか、それとも、「区民」の中に入れ込むのかという意見が1つありました。

もうひとつの考え方として、この条例は「区民」のためのものだが、しかし、その根っこにあるのが、「住民」である。つまり、「住民」はここで生活する個人である。この場合の「住民」は、生活の拠点をここに置き、暮らしている、動き難いもの。住民と区民は、時には利害が反する場合もある。その場合に、「住民」を重く扱うべきではないかという意見です。これに対して、転出転入は法的に自由であるから、住民票を有することや、「住民」であることに、特別な意味はないという意見もありました。

このような「住民」「区民」について、かなり議論をしました。また、留意事項として、 今住んでいる住民はいわば「濃い区民」ではないか。 自治基本条例では、「薄い区民」にも条例を守ってほしい、「濃い区民」になってほしいという条例ではないかということです。

運営会では、「住民」「区民」の意見が若干異なりますが、両方にとって、この条例が必要であるとまとまりました。

以下は、私の個人的な意見も含めたものですが、議論のポイント は、

なぜ、住民と区民を分けなければならないのか、並列ではまずい訳は何か。分けた結果が、

条文としてどのように表現されるのか。逆にこういう条文が必要だから分けるべき。といったことが、もう少し議論される必要があるのではないでしょうか。

例えば、豊島区の自治基本条例では基本理念の中に、「身近な地域の課題について、住民自らが主体的に取り込むことを自治の出発点とし、多様な区民及び事業者等が協働してまちづくりを行うこと」という形で、「住民」を「区民」の中に、位置づけている。こういったことが1つあるのかもしれませんが。

また、先程の話のように、時に「住民」「区民」の利害が反する場合、守られるべき住民の対極にあるのは、何か。例えば、営利企業なのか、行政なのか、などいろいろあるでしょう。こういった議論があるのでしょうか。

また、「区民」に事業者を入れるのか。また、事業者の中に、公益団体、NPO 団体も入るのか。事業者と「区民」を分けるのか、といった議論も必要なのでは、と個人的に思いました。

2ページ目は、「区民主権」と「区民主体」の「主体」と「主権」の違いはどういうものか、という議論です。「自治の主体」と言った場合は、自治の主役・主人公・担い手といった意味でしょう。「主権者」は、区民がどういう権利を持っているのか、それを保障するのが、自治基本条例なのだ、という権利ということを前面に出したものが「区民主権」となる。「区民主体」は、そこまで問い詰めていない。そう言う使い方になるのではないのでしょうか。また「区民主権」は「国民主権」の流れでもあるでしょう。

以上が、背景となる運営会の報告となります。

全体討議1

ファシリテーター ありがとうございます。説明の追加をします。運営会では、資料4の1ページ目の見出しの「区民」「区民主権」「自治の基本理念」をまとめたらどうなのかという議論から始まりました。今の報告でご意見やご質問はありますか。

委員 住民票とは、ということなのか。区に税金を払っていることなのか。どのような範囲なのか。

ファシリテーター この議論では、住民を、地方自治法上では「住民票を置いている」という定義から、住民票という言葉が出てきました。

委員 利害が対立するような切羽詰まった問題が起こったときに、突っ込まれることもあるだろうから、質問をした。

ファシリテーター そのようなことも含めて、議論をして頂きたいと思います。

委員 私は、自治の基本は住民にあると思う。一番大事なのは住民で、「住民」とは、広辞苑で調べたが、「その土地に住む人」である。では、「住む」とは何か。調べると、「生物が巣と定めたところで生活を営む」ことである。ということは、住民と区民は“定住性”“動きにくさ”に差がある。豊島区では、住民が根っこにあり、多様な区民と協働して、自治を進めて行く。こういう捉え方である。住民と区民は差があると思う。

委員 私の意見ではなく、ある学者が「住民」を定義している。「住民とは、住民登録をしている者。外国人、法人も含む。区内に住所を有している者。区内に居住している者、区内に事務所を

有する法人(団体)。」また、納税者も住民の定義の中に入っている。

委員 一番大事なのは、そこに住む人ではないか。動きにくい、そこで生活していることではないか。

委員 地方自治法第10条第1項では、住民に法人は入っているが、豊島区では、法人は排除しているのですね。

委員 豊島区では、別に立てています。

委員 私は町内会長をしているので、住民は、居住している人、住民登録をしていることを前提としたい。しかし、この条例を区外の人が見て、「新宿に住みたい」と思うようなものがないか。住民に主体があると考えつつも、こういうような感じに条例を作ったほうがいいと思う。

ファシリテーター 住民とは、住民票を持っている人を言っているのだが、住民をもっと増やすような条例にしたいということですね。

委員 「新宿区に住みたいな」と思うような条例。新宿が良い街であるために、住民がベースであると思う。

委員 質問です。都市計画とか景観の話になると、「地権者」が出てくる。この地権者は、事業者であったり、そうではない場合もあるが、街を作るときに、一番、権利が強い人でもある。反対をされると地区計画とか景観ができないことが起こる。そこで、その人達も仲間にいれようと考えると、税金を払っているということから無視できないと思う。地権者について入れるのか、入れないかも議論になるのではないか。

委員 法人住民税は一度都に払うが、都区財政調整で新宿区に下りてくる。よって、事業者も間接的に新宿区に税金を払っていることになる。

委員 法的なことは、変化することもある。そういったことにとらわれない方が良いのでは。

委員 1つ、質問があります。報告等から、「区民」「住民」を分ける方向にあるように思えるが、運営会では、法律的な効果は考えたのか。例えば、権利・義務など。

私の意見は、「区民」「住民」を分ける方向である。しかし、分けることにも、メリット・デメリットがある。それを、考えると、すっきり決断できない。

委員 資料4の他の項目の中には、参政権と関連して法的な議論と密接になる。そこに、先進的な考え方を導入するのかどうかによって、「住民」「区民」の議論は重要であると思う。地方自治法上の定義が一番無難ではないか。

また、税金の話があったが、住民税より、所得税を多く払っている人もいる。このことは、外国人の定義に関わる。住民登録してないので、住民税を払ってなくても、莫大な所得税を払っている人もいる。「住民」「区民」を分けなくていいと、今後の議論が複雑になるのではないか。

ファシリテーター 根本は、住んでいる人が自治を担っていくのではないかと、という話ですが、住民票を持ってなくても、新宿が大好きで、いろいろな形で関わっている人もいます。そういった人達を排除して良いのかという意見も運営会で出ました。

税金と絡めた議論は出てきませんでした。また、地権者は、新宿区に住んでいなくても、土地を持っている場合ということでした。それを条例に盛り込むのかということは、一旦置きます。

これから条例を作っていくにあたり、「住民」「区民」をここではどうとらえるのかという意見を頂きたいです。

委員 今日の議論を聞いて、豊島区のが良いと思う。新宿にある NPO には、区外在住の人もいれば区内在住の人もいるが、新宿区のために地域貢献をしてくれる。また、区内の小中学生のために、法人が区と協働している。これらを、排除するのではなく、住んでいる人だけで成り立っているわけではないから、協働は、区民だけではできない。こういった人達も拾い上げていくような「区民」でないといけない。

ファシリテーター 事業者も区民ということですね。

委員 自治の基本は、人間である。人間の尊厳が基本である。そこに住んでいる、呼吸していることがベースである。自治基本条例の検討においては、住民はシンプルに表すべきである。

ファシリテーター 先程の委員の「法的な効果を検討したか」というご質問の答えですが、権利と義務という考え方ではなく、区民主権といった時に、事業者は主権者なのか、という議論がありました。「区民」「住民」を分けるメリット・デメリットについては、運営会ではできませんでした。

委員 臨時運営会でのある委員の意見がとても良かったので、ここでもう一度、紹介してもらいたい。

委員 究極的に考えると、「住民」「区民」が対立したときに、どちらを優先するのか、ということを考えて条例を作った方が良いのではないか。「みんな仲良くやりましょう」みたいな条例では、あってもなくても意味がないのではないか。究極の時に、自分を守るべきものでなくては、意味がない。また、税金の額は、収入の額によって異なるのだから、一日でも新宿に多く住んでいる人。住んで3ヶ月以上で区切るとか、住民票の有無は関係ないのではないか。究極の対立した時に、事業者に1票持たせている場合ではない。住んでいる自分たちを守らなくてどうするのか。このようなことを、臨時運営会で話したと思う。私は区内には住んでいない。自分たちを守るときに、どうしたら良いのかを考えた方が良い。委員のみなさんは、区内に住んでいる方が多いと思うので、あまり事業者を取り込むとは言わない方が良いのではないか。今、住んでいる人を中核に置くと。もちろん、働いている人、事業者も学生も区民として大事にするのは当たり前なので、そういったのはいいかなと。

委員 豊島区でも住民と区民という二つの言葉があって、一番狭い意味の住民は、法人を除きますが、住民登録している住民ですね。これは住民投票ができる。さらに、住民という言葉には輪があって、豊島区では、住民登録してなくとも住民に入れると。

区民も広がりのある言葉で、区民の中に、住民も入る。住民だけで条例を作るのは無理である。広い意味でのまちづくりは、住民だけでは扱えない。「住民」「区民」を法的にもどう関係づけていくのかを、条例内で示さないと、無理なのではないか。

委員 住民も区民の支えがないとやっていけないという意見は、みなさん大きく変わらないと思う。具体的に、条例の中での表現を考えなければいけない。その時に、住民が条例の中で保護

されるというか、視点として住民が重要であることがどこかで表現されるようにすればいいのではないか。それでもなお「住民」「区民」が相反するようなものなら、豊島区のような表現の工夫も可能だと思う。

委員 自治基本条例を最高規範と位置づけ、住民や地域を守ることを最終的な目的とするならば、プラスになるものは入れ、そうでないものは排除するといった仕分けする、ということが、他の条例を見ると見えてくるのではないか。あるいはこの条例の個々の議論をしていくと、区民とするか住民とするか、いろいろ出てきそうな気がする。私は、まだ豊島区のようにするのかどうかは、決めかねている。今ここで、タイトに決めなくても良いのではないか。これから議論するにあたり、問題があるということを意識していけば良いのでは。もう少し、他の事例も考えていてはどうか。

委員 いろんな事に「住民」「区民」という問題が関わってくる。例えば、住民投票。しかし、住民だけで良いのかという話もある。しかし、主権を持っているのは住民である。では、区民投票という制度まで考えるのか、という問題にも関わってくるのではないか。

ファシリテーター 今、問題になっているのは、「住民」の中に、自然人だけではなく、地方自治法では入っている法人も入れるのか。法人は、「住民」として、区民検討会議で考えていくのか、ということが一つ問題になっています。今、決めなくても良いのでは？という意見も出ましたが、どんな方向で話していくのかという意見も頂きたいです。

委員 自然人とは何のか。

事務局 自然人とは、法人と対比するものです。“人”です。

ファシリテーター 豊島区では、法人を「住民」ではなく、「事業者」として設けています。新宿区では、「住民」の中に、自然人だけではなく、法人も入れるかどうか議論になっています。

委員 土地や財産は別の法律がある。しかし、自治基本条例であるのだから、自分たちの意志や自分たちの自治をいかにするかが大事である。人間を中心とした議論をした方が良いのでは。

委員 今ここで、きっぱり決めることは無理かなと思う。みなさんの意見を聞いて、資料6-2の1ページ目の留意事項にもあるが、「住民」と「区民」は違って、「住民」がコアの部分だと。しかし、この条例は、コアの部分だけを対象にしているのではなく、その周りの「薄い区民」にも参加してもらおう条例なんだという認識は、だいたい一致しているのではないか。その点を取りあえず押さえて、進めて行くのはどうか。

委員 私も全く同じ意見です。表現するときはどう工夫するのが、大事なのではないか。次に、「定義」も出てくるので、そこで決めれば良い。

ファシリテーター 頷いている方も多いですが。

委員 私も同意見です。「住民」は「定義」で押さえれば良いと思う。しかし、条例に盛り込むのは、どうしても住民以外の区内で活動している NPO や法人や学生もいる。こういった人達も協力も得て、より良い新宿を作っていかなければならない。

委員 「住民」「区民」を「定義」でやるのは良いと思う。

他方で、運営会案では「区民が自治の担い手として地域の課題を解決する」としてしまして、ここで「区民」が問題になるわけです。「住民」だけでは成り立たないから、「区民」というふうに押さえたという経緯がある。地域の課題、環境にしる教育にしる、いろいろな課題は、地域のネットワークで解決することが大切である。「住民」だけでは、解決しにくい。おいおい、文言をやれば良い。

委員 住民票を持たない人たちの権利について、極端な例ではあるが、私は外国で経験している。ある国で、住民投票をする時に、住民の90%が賛成しているにも関わらず、外国から来たNPOが大反対した。そして、住民の意思を無視して活動している例が、世界中で起こっている。また、ある国では、住民のコンセンサスを問うときに、住民票を持っていない人たちにお金を払い、無理やりそこに住んでもらい、その地域のコンセンサスを変えさせることもある。

他の地域に比べ、新宿は昼間に働いている人が多い。その人たちに同じ権利を有するときに、いざという時の自治のことも考えるべきである。命をかけて守るとき、戦うときのことを想定した自治であることも考えるべきである。

委員 私も同じ意見です。住民といった場合、地方自治法の「住民」と考えがちであるが、それと今回の自治基本条例とは別と考えても良いと思う。改めて、「住民とはどういう人なのか」ということは考え出さなくてはいけないと思う。

臨時運営会で牛山先生がおっしゃるように、住民票はいくらでも移すことができるのだから、「住民」ということは、あまり意味がないと教えてくださった。やはり、住んでいる、住み続けている人が大事であると思う。

ファシリテーター 事業者、法人としての住民を入れない方向ではありますが、全体の合意ではないので、ペンディングということではよろしいでしょうか。検討を進める中で、「この場合は事業者入っていないよね」「ここでは入っている」と仕分けをしながら、作業を進めて行くということではよろしいでしょうか。最終的に、「住民」を定義するときに、「住民」を定義するのかということもありますが、その時に総合的に考えることでよろしいでしょうか。「区民」については、みなさん合意ができていますか。

では、「住民」はペンディングで良いですね。

委員 「住民」を定義しようとするときに、これを再び活用しようとするのか。

ファシリテーター 定義はすぐにはできないので、これから、議論が進んでいく中で、事業者を入れた方が良いのかどうか、みなさんの中で出てくるとお思いますので、その時に議論して決めて頂きたいです。

委員 「住民」の定義はいずれ行うということではよろしいのですか。

ファシリテーター これから条例を検討していくうちに、「住民」という言葉と「区民」という言葉が出てきた、という場合には再定義しなくてはならないでしょう。

委員 みなさんがこれまで、「区民」は「住民」が根っこにあるということを言っているのに、「住民」の定義が出てこないのはおかしい。

ファシリテーター それは、今後の議論の中身によります。「住民」という言葉が出てこない条例に、

「住民」を定義する必要はありませんよね。出てきた時に、考えましょう。

委員 最終的に言葉が出てこないのに定義づけても意味がない。そういう意味で、定義は最後になるだろうという話だが、そういう部分も検討していこうという流れであった。

委員 資料6 - 2の の部分を押さえれば、進めるのではないか。“この条例は「区民」のためのものだが、しかし、その根っこにあるのは「住民」。住民は、そこで生活する個人、動きがたいもの。住民と区民は、時には利害が反する場合がある。その場合は、住民を重く扱うべき。”これを押さえれば良いのでは。どんどん、先に進めて頂きたい。

委員 豊島区は3つに分けて、住民・区民・事業者等に分けている。良いアイデアだと思うので、考慮して頂きたい。

委員 杉並区では、地方自治とは、本来そこに住み、暮らす人。住民のためにあるもの、としている。しかし、その後、「住民」の定義が出てこない。定義は「区民」として出てくる。区内で、働き、学び、とある。

ファシリテーター では、進めます。資料6 - 2を見て下さい。運営会では、“区民が自治の担い手として地域の課題を解決する”とあります。これは、「区民」「区民主権」「自治の基本理念」をまとめたものです。これに対する意見はいかがでしょうか。ご意見がなければこれで良いでしょうか。

委員 区民主権と住民自治の相互関係がよく分からない。

ファシリテーター それを考えていこうということですね。

運営会案の報告2

ファシリテーター 次に移ってよいでしょうか。運営会案 に進みます。資料6を見て下さい。これは、資料4の“住民自治”と“団体自治”をまとめました。では、斎藤委員、報告をお願いします。

斎藤委員 資料6の2ページを見て下さい。運営会案 の3重線の「新宿区の地方自治の本旨に基づく基礎的自治体であり、確立した自治権をもち、そこでは住民自治を基本として構成される」とまとめました。

また、留意事項 は、1.「協治」については別途議論する。これは、まだ協働も整理してないので、「協治」についても、後に持ってきた方がよいのではないかという話になりました。その時に、牛山教授から参考資料を提出して頂くことになり、今回は「協治」については、議論する段階ではないということになりました。

次に、留意事項 の2.原則を「条例の基本理念」とは別に盛り込む必要があるか。この中では、住民自治と団体自治を合わせて「地本自治の本旨」にする。これを、もっと簡潔な方法で話ができればよいのではないか、ということが話し合われた。また、東京都等との関係、歴史を踏まえて、新宿区が基礎的自治体であることを「団体自治」で述べる、ということに決まりました。

ファシリテーター ありがとうございます。運営会案では、「住民自治」と「団体自治」をまとめて、「地方自治の本旨」にまとめました。こちらについて、ご意見はありますか。

委員 難しい言葉では、わかりづらいと思う。もう少し、わかりやすい言葉で表現をお願いしたい。

委員 ここで「住民自治」と出てきますね。「区民自治」なら分かるのですが。

委員 私も同じ指摘です。「住民自治」と言いながら、中身は区民となっている。

ファシリテーター 「区民自治」としなければならないのではないかと。

委員 中身によっては、逆に「住民自治」という言葉を使うことになるのではないかと。

委員 「地方自治の本旨」とは、どういうことなのか。

牛山教授 学校では、「住民自治」と「団体自治」と教えますが、地域の様々な生活に関わる地域や行政の問題については、住民が自己決定をする。住民の自己決定に基づく地方政府は、住民が組織し、住民がコントロールする。その組織自体も住民が作り、住民が作った自治体を通しながら、自分たちも一緒にやっていく。このような地域の関係を、「地方自治の本旨」とかみ砕いて言うのではないのでしょうか。あまりに「住民自治」「団体自治」と言い過ぎて、「団体自治」は役所の自治、「住民自治」は役所を住民がコントロールすることと、そんなに明確に分けることができるのか、という議論もあります。

委員 “本旨”は、法律的な定義のような感じがする。

牛山教授 憲法の言葉も英語から訳したということもありますし、戦前からの議論をふまえて、理解している。地方自治とは本質的に何なのかということを書いており、地方自治の原理に基づいて地域のことを決めるということを書いています。

委員 「地方自治の本旨」のこのような説明を聞けばわかる。しかし、実際どういう風に説明できるだろうか。文章が長くなってもよいので、わかりやすくなれば良いと思う。

委員 もともとある「本旨」という意味がわからないと、理解が難しい。条文の中にそれを入れるのか。それとも、この部分もそうだし、条例の他の部分においても、解説を作るというような工夫の話になるだろう。条文だけで全てわかるようにというのは難しいかもしれないので。

ファシリテーター 言葉はまた考えていけば良いのかと思いますが、内容についてはどうですか。

委員 新宿区が全国の自治体の中心的な役割であることや東京都の中心であることを入れて欲しい。

ファシリテーター 運営会案 に“新宿区が中心である”という意味内容を付け加えたいということですね。

委員 私は、その意見は反対です。反発しか生まれないのではないかと。

委員 そういう気持ちだけ持っていれば良いのでは。我々の条例であるということを念頭に置けば、よそと比較することもないんじゃないでしょうか。

委員 運営会案 の「…確立した自治権をもち、そこでは住民自治…」の“そこでは”とは、何をさしているのか。

委員 それはまだ煮詰まっています。どこをさすのかは、含みで残っているだけで、まだ的確な答えは出ていません。

委員 自治意識を持って、住民として行動してきたのかを考えていかなければいけない。確立した自治権を持つことが大事で、基礎的自治体として住民には固有の権利がある。これからの地方自治の中で、意識していかなければならないと思う。

委員 牛山教授に質問ですが、23区が廃止される、といった場合、この部分はどれくらいの力があるのか。

牛山教授 法的には、新宿区という自治体はどうして存在するのかの根拠は、憲法や地方自治法に基づいている。この部分が、なぜ置いてあるのかという、新宿区が基礎的自治体として扱われず、区長が公選ではなかったことや東京都の内部的団体であると言われていたことに対して、みなさんが「新宿区が基礎的自治体である」ということを条例で宣言しようという意志を表明されたのだと思います。また、憲法や地方自治法で、例えば「区を市にする」というならば、この部分は、法律に合わせて変えることになるでしょう。しかし、「新宿区は基礎的自治体ではなくしてしまう」ということになった場合、法改正の前段として、区民の意思としてどういう姿勢を持っているのかを示していくこととなるでしょう。法律が変われば条例を変えなくてはならないことはあるが、新宿区が法律に対してどう意見表明するかの指針になる。新宿区民の自治の問題として、これを書いておく意味はあるのではないのでしょうか。

委員 最近、区長は「小さな政府」と言っているが、関係するのか。

事務局 「地方政府」のことだと思います。

委員 運営会案 では、「地本自治の本旨に基づいて」と冒頭にあるのだから、“そこでは～”以降は、要らないのではないかと。

牛山教授 この部分が、最終的に法律的にどうなるのかということがありますが、「住民自治」と言おうとすると、「団体自治」も言わなければならなくなる。だから、法律的な用語でまとめようという

ことで「地方自治の本旨に基づく基礎的自治体」と言っているが、みなさんのお話を聞いてみると、「住民自治」に重きを置きたい、だから、“新宿区は憲法上の基礎的自治体であり、自治権を確立している”と言いながら、更に住民自治だけを抜き出して、“本当は住民自治である”ということ、言っている。運営会の趣旨としては、そういうことであると思う。

委員 憲法92条が地方自治の本旨を表していると思う。具体的には、「住民自治」と「団体自治」の2本立てである。しかし、「住民自治」であるという話であった。

委員 第92条に「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」とあります。

委員 豊島区の条例では、“日本国憲法が定める地方自治の本旨を踏まえて”という文言になっている。また、「確立した自治権をもち、そこでは住民自治」の“そこでは”を“それは”にして「確立した自治権」を指すのかと思う。

牛山教授 「そこでは住民自治を基本として構成される」の“構成される”のは新宿区です。“新宿区は基礎的自治体であり、自治権を持つ。更に“新宿区は住民自治を基本として構成される”という作りになっていると思われま。確かに、“そこでは”はわかりづらいかもしれませ

委員 これだけ説明して頂いて、やっとわかった。これでは、一般の区民はわからないのではないか。もう少しわかりやすい表現はないか。解説をつけても、区民は読まないと思う。

牛山教授 主旨をみなさんと合意できれば、あとは文言上の整理となります。わかりやすくという意見は頂きます。

委員 新宿区が基礎的自治体であるということは、国に何を言われようが、東京都に何を言われようが、新宿区内のことは新宿区民で決め、住んでいる住民が決めるという宣言をしてと解釈できる。

ファシリテーター 内容についてのご意見はありますか。

なければ、文言はもう少しわかりやすく整理し、内容はこれでよろしいでしょうか。

委員 「住民自治」の“住民”の範囲はどうか。

牛山教授 住民投票の場合など、さまざまな範囲がありますが、それは、この後の各論になります。住民と言っても、いろんな住民がいます。住民同士で意見が分かれば決められない。その合意形成の手法や意見反映の仕方や自己決定のあり方といった制度的なことは、この後の各論でみなさんに詰めて頂くこととなります。理念としては、新宿区のことは新宿区で決めるということです。

委員 先生の今のお話での「住民」は「区民」も入りますか。

牛山教授 私は前半の議論にいませんでしたが、みなさんが「区民」の定義をどうするかによりますね。「区民」や「町民」は自治体によって範囲は様々です。一方で、「住民」は法律上の用語ですので、その中身を変えることは、なかなか難しいかもしれません。

委員 前半で議論したことは、住民票を持っているから、単純に「区民」ではなく、もっと根っこがあるだろうという話であった。

委員 運営会案の では「区民が自治の担い手」となっていて、 では「住民自治が基本」となっている。「区民」「住民」は分けるのですよね。

ファシリテーター それは「住民自治」という言葉があるからだと思います。そこは、今後検討して頂きます。

牛山教授 運営会では、運営会案 の「区民」という新しい概念で、自治の担い手であることを示したいという経緯がありました。 の「住民自治」の「住民」は、憲法上「住民自治」という理念を言っているに過ぎない。運営会としては、理論的な矛盾はないと思います。

ファシリテーター の内容に対する意見はありますか。

言葉はもう少し検討し、内容はこれでよろしいですか。

はい、では、これでよろしいですね。