

平成19年
(仮称)自治基本条例検討連絡会議
会議概要記録

平成19年11月12日
新宿区議会

開会 午後 1時31分

根本委員 お世話さまです。先生におかれましては、お忙しいところありがとうございます。

第1回の検討連絡会議ということで始めさせていただきたいと思います。

私は、自治地方分権特別委員会委員長ということで、自治基本条例の小委員会の委員長の方も務めさせていただいています根本二郎ですが、私の方から、最初に座長の辻山先生を御紹介させていただいて、その後、自己紹介の後に、辻山先生の方から座長のごあいさつをいただいて、辻山先生中心に進めさせていただくということですが、よろしいですか。

〔「はい」と呼ぶ者あり〕

根本委員 それじゃ、座らせていただきます。

辻山幸宣先生、もう皆さん御存じです。皆さんって、こっちの議会側はもう存じ上げているんですけども、新宿区議会の全議員の勉強会を今期実施したのですけれども、そのときに辻山先生にそもそも自治とは何かということを講演していただきました。そのときには、もう自治基本条例についての考え方とかいろいろなこともお話しいたできて、そのお話が大変よかったといひましようか、非常に教訓に満ちていまして、それで我々の自治基本条例をつくるに当たって、ぜひ先生に座長といひましようかね、アドバイザーとしてお願いしたいという、いわゆる議会側の強い要望もありまして、先生に座長をお願いした次第です。

辻山先生は、昭和22年、1947年ですけれども、北海道生まれ。総務区民委員会の方で10月25日に滝川市に視察に行ってお世話になってきたんですけれども、その北海道滝川市の生まれで、滝川高校出身なんです。そして、青雲の志で中央大学に入られまして、その自治総研、横山桂次先生という中央大学の地方自治の第一人者の先生がいらっしゃるってね、そこのゼミ生で、そこからずっと地方分権というか地方自治のことを研究されてきて、今は地方自治総合研究所の理事長ということなんですか。（「所長」と呼ぶ者あり）

所長ですけれども、中央大学の教授を今もされているんですか。（「教授はやめました」と呼ぶ者あり）

教授をされたり、早稲田大学の先生とかいろんなところで教鞭をとりながら、今はその所長ということで地方分権の前進のために活躍されている方でございます。

くしくも、私はその一級下で、辻山先生と一緒に横山桂次ゼミで一生懸命研究したと、こういふことでもございまして、大変いい先生に恵まれて、新宿の自治基本条例はきっと、すぐれた自治基本条例をつくることになっていくんじゃないだろうか、こんなように期待しています。

ちょっと長くなりましたけど、辻山幸宣先生を御紹介させていただきました。

ありがとうございました。

自己紹介はこっちからいきますか。それじゃ、改めまして、ここで小委員長の根本二郎でございます。よろしくお願ひします。

山田委員 山田敏行といひます。小委員会副委員長でございます。よろしくお願ひします。

小松委員 委員の小松でございます。辻山先生にぜひ座長になっていただきたいということでお願ひした急先鋒でございます。隣にいる山田さんのように、もう人生の大半をこの自治権拡大で生きてこられた方と一市民を長くやってきた私ですから、本当にこういうところにいるのもおこがましいんですけども、大半はおばさんたちが占めているこの地域の中のおばさん代表ということですね、何とか、すごく大変な状況だなと思うんですけども、一生懸命努力していきたいと思ひます。よろしくお願ひいたします。

あざみ委員 区議会議員のあざみ民栄です。

いつもはこっちとこっちで分かれている理事者の皆さんとこういう形で座るのは初めてで、大変新鮮な思いがして楽しみにしております。よろしくお願ひいたします。

久保委員 感銘深い名演説ばかり続いた自己紹介で、私、言うことありません。民主党新宿区議会議員団の久保合介です。よろしくお願ひします。

猿橋委員 企画政策部長の猿橋です。よろしくお願ひいたします。

野田委員 企画政策課長の野田でございます。今回の検討連絡会議の議会事務局ともども事務局にもなっております。よろしくお願いいたします。

八十委員 総務課長の八十でございます。野党席に座るのは初めてでございます。

河原委員 地域文化部の地域調整課長、河原でございます。よろしくお願いいたします。

中澤委員 地域文化部の落合第二出張所の中澤でございます。

所長会の中で地区協議会担当をさせていただいております。その関係でこちらの方をさせていただきました。よろしくお願いいたします。

藤牧委員 都市計画部の都市計画課長の藤牧でございます。

何で都市計画課長が入っているのかというところがあるかと思うんですけども、まちづくり全般で皆様方にいろいろと御意見、御指導をいただけたらと思っております。よろしくお願いいたします。

根本委員 以上、ごあいさつをいただいてまいりました。

吉住委員、この日時を設定する前に、抜けられない会議が入ってしまっていて、きょうはそのことで吉住委員が欠席です。検討連絡会代理ということの制度もないということなもので、きょうは吉住委員のところの会派の自民党から出ている特別委員会の委員ですけども、佐原理事とおぐら委員が傍聴ということで参加させていただいております。

それじゃ、先生よろしくお願いいたします。

辻山座長 どうも辻山でございます。

大変丁寧な紹介をさせていただいて恐縮ですが、実はもう、基準にもよりますけれども、基本条例と呼べるようなものというのは、大体120ぐらいまでは一応カウントしているつもりですが、制定されております。二、三の例を除いて、例えば飯田市でありますとか、四日市とかというごく一部を除いては、大体市長からの諮問で市民参加、市民ワークショップが行われて、素案を提言してもらって、それを行政側でもんで議会に出すと。あちこちで議会ともめごとが続いていてですね、近年ではなかなか基本条例もすんなりとは通らないという状況が続いています。

しかも、内容もだんだん標準化してきておりまして、先行事例が積み上がってまいりましたので、標準化してきているのはいいのですが、その分だけ無個性になっているというようなこともあって、そろそろ私も基本条例とのかかわりからは手を引こうかなと思っていたところだったんですが、恐らく全国で初めて、先ほどもございましたけれども、こうやって両者がですね、理事者の側と議会とが一緒になってつくろうという、多分地方自治法も憲法も予定していなかったありさまがどうも発生しそうだというような話を聞きまして、これは政治学的にも大変おもしろい実験だということもありましてね、じゃお引き受けしようかというふうなことでございました。

すべてのことが、恐らく皆さんにとっても実験というふうなことになるかと思います。一つだけお願いしておきたいのは、ご承知のように、今の制度では、この両者が合意して、いいだろうというふうな決めれば、それを覆す力はもうないのですね。つまり最高権力になっておりまして、その最高権力の両者がいわば市民、区民から見て、どうも談合しているように見えるのでは、これは困ったことになるのでございましてね、そここのところが大変緊張感の高い部分だというふうに思います。そのこともぜひ肝に銘じてといいたいでしょうか、常に念頭に置きながら、トップのところでは談合して固めたものを区民に押しつけたと言われることのないような運営の仕方を心がけていきたいものだと思っておりますので、どうぞよろしくお願いいたします。

座長としての最初の仕事なんですけれども、副座長を指名しろというふうな言われておりまして、一応案を申し上げますと、議会の側からは自治・地方分権特別委員会の委員長で、今度の基本条例の方の小委員長にもおなりになった根本委員にお一方お願いしたいということと、それから区職員側としては、区長部局の検討委員会の専門部会長ということのようでございますが、猿橋委員にお願いをしたいというふうな考えですが、よろしゅうございますでしょうか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

辻山座長 それでは、お二人にお願いいたします。

第1回目ですので、ちょっとうまく流れるかどうか分かりませんが、早速討議の内容に入って

いきたいというふうに思いますが、これですかね、資料が机の上に置かれていると思いますが、まず、これについての説明をお願いしたいと思えます。

野田委員 それでは、お手元にですね、本日は（仮称）新宿区自治基本条例の制定に向けた基本方針及び検討体制等に関する協議書と、それから今回の検討連絡会議の委員名簿、それから3枚目にそれを検討連絡会議の概要を図であらわしたものを、これをお配りさせていただいております。第1回というところで、主なところについて確認だけしておきたいというふうに思っております。

まず、協議書をごらんいただきたいと思えますが、第1条のところでは、今回の協議書の趣旨ということで、11月2日に議長と区長が協議書を結んだところの趣旨でございます。

本協議書は、（仮称）新宿区自治基本条例の制定に向け、新宿区議会及び新宿区の執行機関が基本とすべき方針並びに相互に情報及び意見を交換し、並びに独自に検討するために設置し、並びに整備すべき体制その他協議すべき事項について定めるものとするというものでございます。

そして、第2条で、基本とすべき方針を定めております。

基本条例の制定に当たっては、新宿における自治のあり方を目指し、区民、区議会及び執行機関が一体となって取り組むものとする。なお、当面は、区議会及び執行機関の間で、基本条例制定に向けての大枠の考え方や課題及び論点等を整理するというものでございます。

第3条におきましては、この方針に基づいて、区議会及び執行機関は、相互に情報交換及び意見交換を行う場として、（仮称）新宿区自治基本条例検討連絡会議を共同で設置するというものでございます。

そして、第4条で、この検討連絡会議の組織について規定しております。13人をもって組織するというところで、一つは、区議会議長及び区長が委嘱した学識経験者1人ということで、今回、辻山幸宣先生をお願いしているというものでございます。それから、区議会議長が選任した区議会議員6人と、それから区長が選任した区職員6人というものでございます。

そして、第5条で、検討連絡会議に座長及び副座長2人を置くというところで規定しております。

それから、もう一枚目になりますが、第10条のところになります。基本条例の制定過程における区民参画のあり方その他基本条例の制定に向けた区民、区議会及び執行機関の一体的取組に關し必要な事項については、区議会及び執行機関が協議して決定するものとする。

それから、前項に定めるもののほか、本協議書に定めのない事項その他基本条例の制定に向け区議会及び執行機関が共同して行う活動に關し疑義ある事項については、区議会及び執行機関において適宜協議して決定するものとするものでございます。

これが主な内容でございます。

そして、2枚目のところに、今回の検討連絡会議の委員の名簿をあわせてお配りさせていただきました。

それから、3枚目で、その内容を図であらわしたものであるということで、検討連絡会議を議長・区議会と区長・執行機関と、一番後ろのところにそれを示しているというものでございます。

議会の方では、自治・地方分権特別委員会、これが12名ということで、小委員会を設置し、その6名が検討連絡会議の方に入ってきます。そして、区長・執行機関の方では、自治基本条例検討委員会、これは区長を委員長とする各部の部長級を委員とする検討委員会、これを11月2日に立ち上げております。11月6日に第1回の委員会を開催したところでございます。検討委員会の下部組織として専門部会6名ということで、この6名が今回の検討連絡会議のメンバーになっているというものでございます。

真ん中辺のところになりますが、そこでの目的ということで、区議会と執行機関とが、それぞれの検討組織における検討状況を互いに情報交換する。そして、条例制定に向けての大枠の考え方や課題、論点等について意見交換を行い、整理する。

そして、一番下のところの米印になりますが、繰り返しになりますが、条例制定過程における区民参画のあり方及びその他協議書に定めのない事項等については、区議会と他の執行機関が協議して決定する、このような位置づけになっているものでございます。

このような中で、本日第1回検討連絡会議は開かれているものでございます。概要については、確認というところで御説明をさせていただきました。

以上でございます。

辻山座長 ありがとうございます。

とりたてて質問その他ということはないかとは思いますが、念のために、よろしゅうございますか。

〔発言する者なし〕

辻山座長 それでは、本日のこの会議の進め方についてお諮りしたいと思います。最初に私の方から、新宿区という自治体が基本条例をつくるということについて留意しておかなければいけないような点を何点かお話しいたしまして、それを素材にフリーに基本条例のイメージというふうな点について、少し意見交換をしておいた方がいいだろうというふうに思います。

何点が簡単に申し上げますけれども、1つは、先ほど申しましたように、先行事例がふえてまいりましたので、非常に標準化が進んでいるということでありまして、逆に言えば、無個性化しているといっているんでしょうかね、似たものばかりができてきているよということでございます。

問題は、ここでどういう特色を出すかというようなことについてですね、やはりある程度の合意といいましょうか、あるいはもうそんな特色なんかいいということであれば、それでもいいのですが、そのようなことについて、やはり議論しておく必要がありそうだなと。

第2点目は、これは大変重たい話なんですが、今の憲法、地方自治法のもとでは、いわゆる憲法上の自治体かどうかという議論も引っ張ってきたんですけれども、具体的には特別地方公共団体という自治体の性格と住民の関係をですね、どのように考えていったらいいのか。この特別地方公共団体における基本条例というのは、例えば一般に言われているような、一つの社会契約の契約書として憲法というものがあるんだというような説明でいけるのかどうか、あるいはいわゆる複数信託論といいましょうかね、信託というのは国政だけに行っているのではなくて、自治機構へもまた信託しているのだという信託論に立つ場合にもですね、これは特別地方公共団体という制約みたいなことをどう考えていくか、それを基本条例でどう抜いていくかというような観点というのは、やはり避けられないだろうなという気がしております。

詰めて言えば、名実ともに憲法上の地方公共団体なんだよというふうなことをどうやって表現していけるのかというようなことございまして、私、これまでに豊島区と練馬区の委員長を経験いたしましたけれども、やっぱりここは共通して抜けていくことのできない課題でございました。

3点目は、区民へのエンパワーメントといいましょうかね、今はやりの区政府、いわゆる自治体政府がすべての課題についてこれを抱えていくということにはなかなかならないので、市民社会の自治とか協力関係というふうなものをどう構築していくかというような観点が避けられない時代だと言われているんですが、そのためには、その自治体内分権というふうなこと、あるいは市民社会へのエンパワーメントというふうなことが検討されるべきであろうと考えますが、その場合に今までの基本条例で、まだ抽象的には書いてあるんだけど、書き込めていないのは、1つの自治体内を幾つかに区切って、つまりエンパワーメントをしていく小さな自治の単位というふうなものを基本条例上で設定していくのかどうかというふうな論点がもう一つあるのかなという気がいたします。

もう一つ、これはちょっと余分かもしれませんが、基本条例をつくるときに、市民社会の自己統治といいましょうかね、市民たちが自治をしていくという領域に基本条例がどこまで踏み込めるか。

例えば、最近最も多いのは、近隣紛争ですね、もうやり場のない嫌がらせとかいじめとかが住民間で起きていて、ついにはもう逮捕者が続出しているというような中で、自治の機能を失った地域社会に対して何らかの公的な枠組みをつくっていくかどうかということですね。要するに、単純に言えば規制のことなんですが、これはもちろん市民的自由という問題、憲法上の問題と非常に厳しい緊張感のもとにありますけれども、実は住んでいる人たちにとっては、期待でもあり、一方で恐怖、おそれでもあるわけですね。これは大変難しい問題で、こんなことについてもどのようにお考えかというふうなことを議論してみたらどうだろうか。

それから、もう一つは、代議制と直接民主制、あるいは議会と長部局とのバランスをどのように考えていったらいいか。

具体的に申しますと、例えば常設型の住民投票制度をつくるというふうなことになりますと、例えば広島市の条例では、市長が必要と感じたとき、認めたときに住民投票を実施する、住民の請求が成立したときに実施する、議会の議決があったときに実施するというふうになっておまして、すべてはいわゆる政治学的な集合行為なんですけれども、市長は独任制ですので、たった一人の発案で住民投票を実施できるというふうなことが実は問題になって、双方痛み分けて議会の議決もなし、長のみずからやるということもなしという痛み分けて両方引っ込めたという事例がございますけれども、この辺を大変制度設計上おもしろいところだと思っています。

ただ、常設型の住民投票制度では、他のところでは、今御紹介した広島市を除いては、ほとんどのところが長がみずから認めたときに住民投票を実施するというような規定が盛り込まれている実情もあってですね、さて、どう考えていくか。

そのほか、市民参加制度ですとか、あるいは市民討議会議と言われるようなものが、今、いわゆるサンプリングによって会議体をつくっていくというようなやり方が実験的に行われておりますけれども、それと議会の決定との関係をどう考えていくかとか、そういういわば政治学のイロハのようなことも含めて、バランスのととり方についての腰だめというふうなことを議論しておく必要がありそうだ。その最も象徴的なのは、議会基本条例を別におつくりになるつもりが議会の側にあるか、それとも自治基本条例の中に一体化していこうということでもいいのか、そこら辺は議会での意思統一というふうなことも必要になってくるだろうというふうに思います。

それから、さらに120ぐらいできている中で恐らく100を超す、ほぼ八、九割の条例には、自治基本条例に基づく自治が進捗しているかどうか、あるいは問題が起きたときに改正のための提案をするとかというような形で、基本条例がみずから委員会というふうなものを審議会と言ったり、推進委員会と言ったりしておりますけれども、そういったものをつくって基本条例の運営を市民参加で監視させていくというふうな委員会をつくる例が大変多いです。

私がこれまでかかわってきたところでも、片方は自治体の憲法で置かれる委員会、片方は憲法、地方自治法で置かれる議会、この関係をどう考えるんだというふうなことで、私はそういう自治体の憲法でみずから置かれる委員会というのは、枢密院になるのではないかというふうにずっと反対してまいりましたけれども、常に答申では却下されて、どこでもつくっているようでございます。こういう制度設計なんかも、議会とのバランスという意味ではどう考えたらいいか、固めておく必要がありそうであります。

さらに、追加いたしますと、制定改廃のときに、いわゆる最高規範性というふうなものを強くさせるために、住民投票によって制定する、改正も住民投票という高いハードルを課す、あるいは議会における特別多数決というようなハードルを設定して最高規範性を高めるとか、そういう方法についてもやはり検討しておく必要があるというふうに思います。

最初に申し上げましたように、何よりも重要なのは、そのさまざまな決定に対して、区民がどこまでかかわるか、区民のかかわる機会をどの程度つくっていくかというところが実は生命線と言えるのではないかと。

最初に申し上げましたように、この会議が、仲よく合意してぱっと決めてしまうということは、実は大変に恐ろしいことなのでございまして、だれもこれを覆す力を持っていないというふうなこともありますのでね、そのような仕掛けもどう考えていったらいいかというのは、この会議での恐らく議題になるんだらうというふうに考えているところでございます。

以上、新宿区における自治基本条例論議の留意点についてお話しさせていただきました。

どうぞ御自由にですね、今の話の問題点であれ、何であれ結構ですので、意見交換をしていただければと思います。どなたからでもどうぞ。

久保委員 お話、僕の書き取っているのは7点ぐらいあるんですけども、その留意点とは、まさに的確なケースだと思っているんです。

それに入る前に、先生が最初にごあいさつした中で2点だけお伺いしたいなという点、それは120の先行事例があるという中で、最近すんなり通らないと、一体すんなり通らないという要因というか、その点はどういうことがやはり中心になってすんなり通らないのかというのが1点。

先行事例があれば、標準化するのがやむを得ないと僕は思いますね。当然無個性になるのもやむを得ない。でも、それではいけないとは思っているんですが、標準化したために無個性になる、非常に象徴的な具体例というのをお教えいただいたら、こういうところなんですよ、無個性。どう考えても、50の基本条例が大体もう無個性じゃないですかという、具体的にどこに無個性を感じられたのか、この2点、先生なりにお考えを聞かせてください、

辻山座長 最初の方ですけどもね、議会ですんなりと通らないというのは、大きく言って理由というかケースがですね、3つあるというふうに考えています。1つのケースは、単純なことでありますけれども、提案者の首長部局との折り合いが悪い。とにかく点数を稼がせないぞというふうな対抗的に流すということですね。しかし、ケース的に言えば、何度か廃案を経て審査未了を経て修正を加えて通っているようです。

それからもう一つは、提案する側が、極めて大きな課題を盛り込んで提案するというやり方で、例えば我孫子市でも流れましたが、これは市長の多選禁止条項を基本条例に入れ込もうというこ

とで、その部分にひっかかって廃案になったと、こういうケースですかね。そのほかにも、制限条例のほかには何かそういう思い切ったことを基本条例で実験してみようというときにひっかかるようですね。

それからもう一つは、原案策定プロセスに対して疑問があるということのようです。つまり多くのところでは、市民ワークショップから始めて、その市民ワークショップの内容をほぼ丸受けていこうという成立過程が見られるようでございましてね。しかもそれは、俗に言う、権威ある審議会とかではなくて、公募によって手を挙げてもらった人たちが勝手に出てきてやっているだけじゃないかという、いわば正当性を問うという声が議会には結構強くてですね、そのために、1つは自分たちにもじっくり議論させるということもあって、2回、3回と流すというふうな例がふえていると、この3つぐらいのケースかなというふうに思いますね。

無個性ということ、これはそうですね、無個性というのもまた印象的に述べてしまいましたけれども、例えば先ほどちょっと申しましたが、その最高規範性などということ、前文などではうたい上げたりするんですけども、実際にそれがどのようにして制度上担保されるかというような制度設計のチャレンジみたいなものがいつの間にかすっかり影を潜めてしまいましたし、それから、例えば今回も私、ちょっとした論文で書いたんですが、三鷹市のいわゆる市民たちのつくる会というところは、自治体選挙、市長、それから市議会の選挙権を18歳からというふうにしよというふうな試みをやったんです。これは公職選挙法違反になりますので、ただし書きで、ただし、別の定めがある間はそれに従うという、つまり公職選挙法が改正されるまでは20歳だけれども、私たち市民は18歳が適当だと考えていると、こういう主張のようなことを盛り込んだりとか、そういう実験が幾つかやられようとしたことがありますけれども、やっぱりだんだんなくなって、章立てもまたほぼ統一されてきたなど。最初に市民の権利と責務、次に議会の役割、市長部局の役割、そして最後に政策的な重要なものですね、参加だとか住民投票だとかパブリックコメントだとかと、そういうのを並べて書いているというふうな、そういう感じになっているということでございます。

久保委員 よくわかりました。ありがとうございました。

辻山座長 いかがでしょうか。どうぞ。

小松委員 先ほど先生もちょっとおっしゃられましたけれども、新宿は特別区ですよ。また、それがいつどのように将来的に区が合併するやもしれぬというのが時代の流れですから、あると思うんですけども、私も最初これをつくるに当たって、そういう中で自治体の憲法というようなものをつくらうと、それから何となく少し悲しいような気もするという、私の意見として言ったこともあるんです。

ですから、23区をつくる自治基本条例というのは、どうしてもそこら辺を踏まえておかないと、自治権といったって、警察権も消防権も清掃事業一つ、あるいは職員の採用一つ、大きなところ辺が余らないと思うんですけども、そういう点はその中でつくっていくという、この意義というか大切さという点をちょっと教えていただきたいのですが。

辻山座長 今まで、基本条例のために、つまり基本条例があって、そのことがある関係を変革していくというふうな、つまり基本条例が作用する部分というのは余りなくて、憲法ですから、作用法ではありませんので作用しないんですが、例えば大和市の基本条例では、懇談会、審議会などなどについては公募の原則を取り入れるという1行だけ入っているんですね。

御承知の、例の高齢者その他の移送サービスで、NPOがタクシー業のような形で移送サービスをやりますと、これは国土交通省は認めたんですね。そののとき地域に運営協議会をつくりなさいと言って、運営協議会の構成メンバーが決められていたわけですよ。市民公募委員は入れないということになっていまして、それでは私どもの自治体で実施するには基本条例に抵触するということで、随分と国交省とやり合ったそうですよ。結局国交省がおりて、つまり市長が選任することになっている人を公募に変えたっていいだろうと読みかえてということで、基本条例の精神を貫いたという事例があるようでございます。

逆に言えば、例えば都や国との関係においても、基本条例で打ち立てた原理を変更させるような、あるいは否定するような関係で、上からの指令とかですね、何かを強制することはできなくなるという意味では、ある種の抵抗の拠点にもなるわけですけども、実はそれを抱えてしまった区行政というのは結構大変なんです。そのことを案外行政の方は認識がなくて、基本条例をつ

くったら喜ぶのは議会と住民だと思っている節が、もちろんそうなんですけれども、一番つらいのは行政なんです。

だから、そういう意味で、一つ一つのこと、例えばそういう上からの義務づけなり強制を、基本条例をてこにしてはね返していくという、そういう関係の中から新しい自治、制度上は特別区と言われているけれども、きちんとした一般の市町村と同じように住民の信託によって成り立っている政府だというふうなことをつくり上げていくということになるんじゃないかなと思うんです。だから、そういう要素をどれくらい埋め込んでいけるのかというふうなことが、やっぱり結構大変だと思います。

練馬でやったときにも、本気でそれをやったら、財調の配分というのはどうなるんだとかですね、都区財調に依存していてそんなことを言っているのかとかというような議論も随分あったようでございますけれども、結構全国でも23区特有な課題だと思いますね。

小松委員 そういう点では、23区の一基本条例になると、特色は出せるんでしょうか。

辻山座長 おのずと。今1,800分の23ですから、もう既に標準的なものでは済まないということですよ。

そのほか、いかがでしょうか。

小松委員 例えば多治見とか飯田とか、もともと地域コミュニティが結構しっかりしている地域と新宿の特色というのは、私も四国出身ですけども、地方出身で、そういう人々とか、あるいは流れ者じゃありませんけれども、そこにとまっている人とか、いわば単身の人なんかの割合が多い。ですから、区役所の役割というのは、おのずから大きな比重を、他の地方なんかと比べると、多治見と飯田市に私たち視察に行くんですけども、そこは根本的にコミュニティが、親戚がいるとかそういうふうなのが色濃いところとは違うのが新宿にはあると思うんですけども、そういう点においては、やっぱり無個性じゃなくて、新宿らしい役所の持つ役割というのが大きな位置を占めるものになるんじゃないかなと思うんですけども。

辻山座長 そうですね、今学会の議論はね、社会的な排除と社会的包摂というテーマが非常に全世界的に話題になっているんですけども、新宿区のような地域の政府は、やっぱり包摂という部分をしつこく抱えると思うんです。さっきは触れませんでしたけれども、それはなぜかというと、これからの議論の中で詰まっていくと思うんですが、一般の市の条例は、最初に定義と置きますね。市民とはだれか。多くのところでは、そこに住所を有している、いわば有権者市民と、それから住所を有している外国人市民と、それから通勤・通学などで流入してくる、つまりそこを根拠にしている人たち、よその自治体の人なんだけれども、そういう人たちも市民というふうにしよというので、ある種の権利義務を、例えば説明を求める権利とか、納税の義務は負っていないんですけども、それにしても一応市民という概念では広く説明していこうと、広く包摂していこうという考えなんです、区民と書くかどうかなんです。

つまり、この条例を制定し、そしてその影響を受け、それを守り育てていくのはだれかということ、多分「区民」のときに、よそから来た、例えば武蔵野市から働きに来ている人を区民というふうに定義するのかどうかとかですね、もちろんホームレスの人たちは住民票を持っていない方もおられますので、それは多分住民でも区民でもないというような言い方をするのかどうか。そのときに区民が使いにくいから、市民とやっちゃうと、何となく特別区らしくなくなるなということもあって、大変悩ましいところだと思いますね。

そういう意味でも、まさしくそこがほかがない、23区の中でも多分同じ状況で抱えているところはないはずなんです。豊島区だって様子が違うんです。そういう意味では、全くおっしゃるとおりの特徴だというふうに思いますね。

ほかにごありますか。

猿橋委員 私どもの区で今、考えていますのは、第27次地方制度調査会で地域協議会というのできて、それによって今、自治法の一部改正がなされて、そういうのが法的に担保されているわけです。そこを目指していたわけでもないんですが、それを頭に入れながら地区協議会というものをごの間ですね、私ども10カ所の特別出張所を持っていますので、その単位ごとにつくってきたという経緯があるんです。

新宿の場合、それほど大きな面積を抱えている区でもありませんから、10カ所といっても、端

から端に行っても1時間ぐらいで行けちゃうわけですけども、そういうようなところで、今後地域内分権といったときに、行政としての統一性・総合的な行政を展開するという視点と地域内分権をやるときの、どこまでの地域に権限なりそういうものを付与していくのかというような考え方が、都市の中における自治体の中でどの程度現実味を帯びたものとして実現できるのかなというのが非常に悩みどころだなというふうに、私、正直に言って思っているんですけども、その辺で先生の方で何か御意見等があればお伺いしたいと思うんですけども。

辻山座長 地域協議会を含めた都市内分権の実験は、まだ取りかかったばかりで、成果は出ていませんよね。成果が見えてきているのは、合併特例法に基づく旧町村をそのまま地域協議会を単位にしていくというやつね。上越市では13置いていて、地域協議会の委員を選挙でやっていますけれどもね、それなりにおもしろいんですが。

一番の壁は、上越市の旧上越市16万の地域を分割するかどうかということ、分割すると、今おっしゃった一般法としての地域自治区ということになりますが、そのときにこの10個の区域がどういう歴史的・文化的な背景を持った固まりなのかというのは、恐らくそれぞれ理由があるんだと思うんですけども、問題はその10の地域内分権を均一でやれるかどうかなんです。多分10の地域、全然違うでしょう。

そうすると、あるところにはこれだけのエンパワーメントができるんだけれども、あるところはそれは無理だと。それは区役所が直接やらなきゃしょうがないよというようなことで、例えば予算をある程度おろして自由に決定していいよと、全部に対して言えるかどうか。言わなきゃ、今度は不公平だという声も出てくるとか、そこら辺が設計上難しくて、それは何かここの地域の実情に合ったものを編み出していくといいでしょうかね、そういうことになると思うので、余り教科書は参考にすべきものはありませんね。

ただ、そこがいわゆる古い集落自治とか共同体自治を基本に組み立てるわけにはいかないだろうというふうに私も思いますが、とすると、逆にそういう自治の単位と自治の風習とか風土をつくり出していくというような多分仕掛けが必要なんでしょうね。それはもう全くもって初めての実験だ。

ちなみに、大阪府の池田市では、地域分権推進条例というのをつくってエンパワーメントをやるようしていますが、これは町内会のような組織を束ねて少し大きくして、そこに地域活動費みたいなものをおろすということのようですけどもね。だから、これまでやられてきたコミュニティ政策とそう大きくは変わらない。問題は、お金は渡しているんだけれども、どれほどのエンパワーメントをしているか、権限をおろしているかということは、ちょっとまだ見えてないんですけども、そこら辺がね、分かれ道ですね。

山田委員 冒頭、先生が幾つか問題提起をされたわけですけども、まさにこの連絡会議の課題だというふうに思うんですけども、ただ、今言われたことは、問題点としてはそれなりにいろいろな方から指摘をされていることだというふうに思いますから、決して我々としては克服できない問題ではないんじゃないかというふうに思っています。

まず、その標準化されていて無個性になっているということですけども、確かにニセコときは非常に新鮮な受けとめ方をされたというふうに思うんですけども、その後、確かに標準化されていて、余り特徴がない、市の名前を変えればどこでも通用するみたいなそういう条例もありますからね、確かに無個性になっているということは、そのとおりだというふうに思うんです。

ただ、これは私は自治体の憲法だというふうに思っていますが、憲法ですからね、そう特別の奇抜なことを言う必要もないわけであって、要するに住民がその首長なり議会に何を信託するかという、そこが明確になれば私はいいというふうに思うんです。そういう点で私たちは、新宿の特徴を出したいというふうには思っていますけれどもね、決してほかの条例にないものをあえて求めていくという、そういうことをする必要はないんじゃないかというふうに私は考えております。

都市内分権のことですけども、これはやはりこれからの自治の大きな流れになっていくんだというふうに思うんですがね。ただ、今言われたように先行事例がないということですからね、私たちはそれを模索していかなきゃだめだというふうに思うんですけども、いずれにしても自治が成熟をしていく、その行き着く先はやっぱり都市内でどう分権化を進められるかということだというふうに思いますからね、これを私たちの大きな課題だというふうに。

それから、住民投票の常設型をその都度つくっていくかということなんですけれども、それはこれから議論すればいいんじゃないかという形に思っていますし、それから議会の基本条例につ

いては、新宿区議会の中にそれを検討する特別委員会を我々つくってありまして、先生のお声もいただきましたからね、それを参考に別な委員会でやっておりますから、私はつくる方向にあるのではないかというふうに考えています。

それから、改廃のハードルですけれども、これは先生が前に書かれた論文の中であって、これは我々勉強させてもらいましたけれどもね。確かに、最高法規ということになりますと、憲法と同じような形ですね。普通の条例とは違うというそういう位置づけも必要じゃないかというふうに思いますけれども、ただ、自治基本条例として定着をして、それが一定の評価を市民から受けたその後でしたら、私は例えば議決条件を強化するとか、住民投票するということになるのかなというふうに思いますけれども、区民そのものがまだその自治基本条例について必ずしも十分な理解がない、あるいは我々議会の方だって必ずしもあるかどうかということになると、非常に明確に言えないというところがありますからね。やはり定着をした後の改廃をどうするかということと、これから我々つくるわけですけれども、つくった後、いろいろな意見が、条例が制定されても出てくるはずですからね、それを受けとめてどうするかというのは、やっぱりちょっと違うんじゃないかというふうに思っているんですよ。そういうふうな整理をすればいいんじゃないかと私は思います。

いずれにしても、120ぐらいの先行事例がありましてね、それを我々は言うならば追っかけるような形になるわけですから、可能な限り、連絡会議を含めてね、新宿の特徴を出せて、そして新宿区が一つのこれからつくる自治体の先進的な例になればいいというふうに思っています、そのために一生懸命やりたいと思います。

辻山座長 おっしゃったように、私も別にいわゆる奇をてらうようなことをねらわなくてもいいと思っています。実は無個性化の反動として出てきているのは、前文が長くなっている。本体が標準化して無個性なものだから、前文です、あの山ははるか応仁の乱のときにはどうだったとかですね、歴史から始まって延々と述べて、前文の意味にも二通りあって、条文全体の解釈の指針になるような考え方を示すというのがありますけれども、今の基本条例の前文は、大体そういう意味では、由来とかですね、我々の先人は偉かったとかというふうなことがちょっと多いので、むしろそういったことも先行事例として参照しながら、反面教師としてですね、いうことになろうかと思えますね。

あと、制定改廃手続については、一つの見識だと私も思います。というのは、こういう状態でどんどん制定されていっておりますので、今の憲法のようにかたい憲法にして改正しにくくしてしまうと、手直しが面倒だというのがあってですね、やはりある程度手直しが1回ぐらいは入って市民の間に定着していったところで、その憲法としての高みに上げていくというふうなことが確かにあり得るのかなという気はいたしますね。それも皆さんで検討いただくなり、市民の方はどう考えているのかね。いつでも改正できるようにしたいという声が結構多いんですよ、市民参加などでやりますとね。だから、その辺も一つの腹のくくりようかなという気がいたします。

小松委員 猿橋委員のおっしゃった都市内分権で10の出張所というのがですね、新宿は3区が合同して昭和22年ですか、牛込、四谷、淀橋ですとかね、全然文化が違うところが。その区分けに消防団とか消防組織がなっているわけですね。区民組織で、消防団組織、それがねじれが起こっているわけですよ。10の出張所、例えば榎町出張所に柳町が入っていますけれども、そこら辺は富久の地域まで消防団は筆筈管内です、市谷小学校に柳町の子どもたちは行きますけれども、柳町は榎町出張所ですけれども、市谷小学校は筆筈の出張所というすごいねじれが起こっています。ですから、そこをやはり何とか、先ほど先生おっしゃったように、新しい動きをつくらない限りは、簡単にはいかないところは現場になるとあると思います。それはすごいねじれ。消防団組織というも住民組織で、すごい成功している組織ですけれども、それはねじれていまして、10の出張所、その困難をどうクリアするかということ私を私はひとつしっかり議論しないとイケないかなとは思っています。

辻山座長 そうですね。今あちこちで我がまちといったら、あなたはどの広がりをお考えですかと言って地図なんか広げてですね、線引いてもらいますけれども、今のところは、合併前の話ですけれども、市町村が我がまちなんですよ。だけれども、これだけ特に大都市であったり、合併が進んでいきますとね、我がまちというイメージはもう少し小さいものとして認識されていくんじゃないかなという気はしているんですけれどもね。

小松委員 実は、新撰組ですね、柳町が新撰組の発祥の地でふるさとなんです。その柳町のふるさとの江戸時代を皆さんでこうやろうと思うと、柳町は榎町出張所ですけども、新撰組というのはそこからずっと筆筈出張所という違うエリアの方が大きいんですね。ですから、そこら辺、その一つ、わずか138年ぐらい前のその地域のことを言おうと思っても、今の出張所だとなかなかクリアできない問題があるんです、歴史をひもといていくと。ですから、そこら辺をどう新たにつくっていくかというのは、本当は一番大きな課題だと思っています。

辻山座長 これはもう基本条例を超えるかもしれない話ですけどもね。

小松委員 現に小学校はねじれているわけですね。お母さんたちは、出張所よりも自分の子どもが行っている小学校というのが一つの、

辻山座長 そうですね。学区という考え方が結構ありますから。

小松委員 大きいでしょう。

辻山座長 小学校区ってね。

小松委員 そうなんです。

辻山座長 なるほど。

はい、どうぞ。

久保委員 執行部と議会は車の両輪だから、この両輪が動いちゃったら、もうだれも抑えられないとおっしゃる心配、そのとおりだと思うんですね。なれ合い談合。ただね、僕は違うのは、やっぱり議会というのは、予算権や人事権を一手に握っている区長をチェックするのがもう議会の役割ですから、議員側にそれがあればね、自分たちは声なき声をくみ上げてくる住民代表だという、議会側にその認識さえあれば、僕は談合は防げると思っているんですね。ただね、向こう側の一番いいのは、僕なんかはこういうのがいいんだ、住民の思いだとか無責任にしゃべるでしょう。だけど、向こう側は行政全般考えて責任ある考えを持って僕らとぶつかる、それが今度の新宿の基本条例のつくり方の非常にいいところだと思っているんですね。

その一例として無責任に言いたいんですけども、先ほど先生が言われたように、やっぱり大きい課題や何かを盛り込むことによって、それがとめられてしまうという、つまり実験的な課題を基本条例に入れるから、最後の時点でね、それを理由にとまってしまうだろうと思うんですけども、その実験的な例として、同時に新宿の特徴は、やはり東京23区でも数少ない1割を超す外国人がいて、この人たちが税金を払っている。だけど、この人たちは選挙権というものの権利を奪われている、それをどうやって補っていくかというのが基本条例できちっと、国で法律を変えない限りできないんですね、外国人の参政権はね。でもそれを待ってもしようがない。

しかし、新宿区は絶対にこの1割の税金を払っている外国籍の人の意見を新宿区民有権者と同じ量で行政に生かさなかつたら、間違いだと思う。それを生かす基本条例ができれば、僕は他にない特色ある新宿の基本条例ができるんじゃないか。だから何らかの形で、例えば外国人だけで何かの課題で区民投票をしてもらうという制度をつくったら、僕はよそにはない、そしてそれは同時にその人たちの権利を保障する現段階での自治体の最良の方式だと思っているので、新宿で無個性なものではないだろうというふうに自信を持っていますね。

山田委員 今のお話ですけどもね、いわゆる参政権と住民投票の対象をどうするかというのは、共通するところもありますけれどもね、別の問題だというふうに思いますね。例えばニセコなんかでは、住民投票は16歳か18歳、ほかの自治体でも住民投票の場合は必ずしも20歳にこだわっているわけじゃないし、国籍のありようにこだわっているわけじゃないということですから、そういう点での特徴と言えるかどうかよくわかりませんが、出そうと思えばですよ、私は新宿区も十分出せると思う。

辻山座長 そうですね。今どこまでいきましたかね。基本条例で住民投票権というふうに書いているのは16歳まではいきましたかね。個別条例では、小学生にも投票権を与えたという平谷村の

例などありますけれども、基本条例では16歳。18歳はほとんど普通になっちゃったなという気がします。

久保委員 外国籍はどうなの。

辻山座長 はい、外国籍の方だね。

久保委員 区民投票。

辻山座長 ええ。今おっしゃったのは、そのことと、いわゆるその区長、区議会議員などの選挙というものに選挙権を広げていくということになると、全く別の要素が入ってくる。法的な措置とかですね。そうですね。

久保委員 ですから、それは国が決めない限りできないことですから、それを補うことを新宿区の基本条例はできないかということです。

辻山座長 そうですね。基本条例でやるというのはいい手かもしれない。かつて、外国人市民会議とかというようなことがちょっとはやった時期がありましたけれども、だんだん音さが聞こえなくなりましたね。続けてはいるのかなという気はいたしますけれどもね。ちゃんと基本条例に位置づけて、年に1回なり2回なりの開催を義務づけていくというようなことがあり得るかもしれませんね。それは多分ここでの議論が主流になると思うんですよ。市民ワークショップで集まってくる方たちはどうしても外国人の比率は少ないですから、声にならないという部分がありますね。

久保委員 こっちの方ばかりしゃべっているから、もし部長以外に、ちょっと部長と違う意見なんかも含めて、ざっくばらんに議論しないと検討連絡会にならなくなっちゃうから、少しいろいろしゃべってほしいんですけどもね。

私が思っている、まあ幾つか先生が言われて、その無個性のところですよ。無個性、すんなり通らないところなんですけれども、さっき山田さんも言われましたけれども、その普遍的なものというのはやっぱりあるわけですよ。ちょっと基本条例だから、ある程度普遍的なものを盛り込まなくちゃいけないから、無個性でもまあそこでそこそこ、これは普遍的なものだよということになりますよね。そうすると、個別に新宿自治条例の中で煮詰めなくちゃいけないものは何かというところが出てくるんだろうというふうに思うんですよ。

例えば、多治見にしても飯田にしても、この前ちょっと勉強会をやったんですけどもね。新宿の場合は、個別条例、結構持っているわけですよ。行政手続条例だ、パブコメだ、何だのかんだの。そうすると、ほかの自治体は、そういうことで基本条例に基づいて下位条例といいましょかね、具体的条例をつくっていきますよということだけれども、うちはあるものをいっぱい一回引っ張り出して見て、それが妥当なのかね、もう時代おくれなのかということなんかも含めてやってみるとということが一つはあると思うんですよ。

だけれども、もう一つあるのは、今話を聞いていて、例えば小松さんが言われていましたけれども、地区協議会を地域自治区でつくると言っているわけでしょう。

ああ、地域自治区じゃないか、地区協議会としてつくっていくんだよね。自治法上の地域自治区じゃ、そこまでは行き切れないのだろうと、いけないんですね。そうすると、じゃ、わかった、今地区協議会は10地区協議会だからね、これで我々は説明会に入ると、今の今まで思っていたんだけれども、さっきのそういう130年前というと、その出張所単位と戦後60年の行政区の区の合併だとかということだと、地区協議会の単位なんかも含めて一回洗い直さなくちゃいけないということになってくると、その辺あたりでの個別の議論が結構新宿、ここの検討連絡会なり、あるいは我々の小委員会のこれからのテーマにね、必ずやってくるなというのが一つと、もう一つは、それはそれで普遍的なもの、そういう論点で区民の皆さんのところに入っていきましょう。

そうすると、区民の皆さんとの真剣な議論ね、そのあたりがどのぐらい我々がつくっていくのかというあたりが、無個性あるいは何かつくればいいやという形式に流れていくのか、あるいは本当に新宿区の個別の憲法的なものを我々はつくってきたんだというふうに自負できるのかというあたりが出てくるんじゃないかなと思っているんですけどもね。

我々は我々で、多分検討連絡会が終わってからまた、この6人はそれぞれに少しずつ考え方が違いますからね。自治基本条例はつくるというふうに言ったって、みんなお互いにいろいろな思いもということで、こっちはこっちで議論しますけれども、そちらもそういう議論をしてほしいんですよ。帰ってからもいいんですよけれども、あるいは平場で。しているとすれば、ちょっと部長だけじゃなくて、まちづくり担当としてはとか言って、藤牧さんは名調子でしゃべっている。

藤牧委員 きちんとした公式見解というような感じになっちゃうとあれなんですけれども、この自治基本条例とですね、今までまちづくりにかかわるいろいろな仕組みがあるんですけれども、その辺の関係もひとつ整理しなきゃいけないなと思っているんですよ。

例えば、まちづくりということで端的に言えば、都市計画なんですけれども、これまでは都市計画というと、行政側しか提案権がなかったんですけれども、平成14年の都市計画法の改正でいわゆる土地所有者とかね、行政以外の人たちにもその提案権が出てきた。先行的にいろいろ進んでいる総合まちづくり条例とかを制定している自治体なんかを見えますと、都市計画というのは、国民の権利財産をある部分規制するところがありますから、国の定める法律に準拠した形で今まで来ているんですけれども、まず、その中でまちづくりをやっていった場合に、提案したり、それからそれを実行したり、それから今度管理したりというようなところにだんだんと住民参加というんですかね、住民との協働という視点がいろいろ入ってくるようになってきているのかなというふうに思うんですよ。

そういう中で、今言ったように提案権が出てきている。新宿区では、残念ながらこの辺については、手続条例のような形では決めてないんですけれども、そういうようなことも考えなきゃいけない。

それからあと、実際にそのまちづくりを実行する場合にも、自治的な実行の仕方というのがあるでしょうし、それから今度まちを管理していくというところで、先ほど地区協議会という話もありましたけれども、その地区協議会以外にも、まちづくりという観点でいえば、いろいろな住民組織があり得るわけなんですよね。まちづくりの勉強会のようなものがあったり、地区協議会ではないけれども、地区計画をつくるための協議会というのがあたりとかですね、まず、その辺の関係も整理しておかなきゃいけない。言ってみれば、住民参加と住民自治というようなところをどういう形で、まちづくりも含めて担保していくのかな、そういうところまで射程に置いていかなきゃいけないのかなというふうな思いがあります。

その中で、先ほど先生おっしゃられた、区民という定義の問題にも入ってくるんですけれども、ほかの自治体のまちづくり条例なんかでもそういうところが結構問題になっていまして、その中で必ず入ってくるのは、その土地所有者とかね、そういうのもいわゆる市民という定義の中に入ってくるんですよ。土地所有者と住んでいる人というのが大体重なってくところが地方なんか多いんですけれども、都市部になってくると、こういうのが離れちゃうんですよ。土地所有者といわゆる住んでいる人というのが離れちゃうということがあって、そういうところが結構都市部の、とりわけその新宿なんかでのまちづくりを進める上での悩みどころなのかなというふうに思うんです。

ちょっと取りとめないんですけれども、その辺のこれからのまちづくりにも住民参加、自治的な地方分権を踏まえたまちづくりの仕組みをつくっていかなきゃいけないなということと、その場合に、その主体になる区民というんですかね、その定義の中にやっぱり土地所有者だとか、先ほど外国人というお話もありましたけれども、少し新宿区ならではの幅広いとらえ方をしていく必要があるんじゃないか。

それからあと、単位として一つの地区協議会なりを地域の自治の単位ということで位置づけるのか、幾つか複数つくって重層的な形で位置づけていくのかと、この辺もあるんじゃないのかなというふうに思いますが。すみません、何かちょっと取りとめない話で申しわけないんですけれども。

辻山座長 いや、決定的に重要なんですよ。一般的には余り議論になりませんが、どこか一、二カ所でやはり市内に財産を有する者、市民の定義に入れようという提案があって、財産の定義って何だ、土地だけとかいろいろなことをやりましたけれども、そうすると、まちづくりというような理念を打ち立てるときに、土地は持っているけれども、我がまちにはいない人がまちづくりをする。定住していない人たちが実はやりたいまちづくりと違うものになる可能性があるんですよ。そこら辺がやっぱり都市部の難しさだと思いますね。

どうぞ。

あざみ委員 今回の関連で言うと、本当に個人の所有者というよりも、企業、相当大きいところも含めてこの新宿にはあるので、本当にそこも含めて区民、市民というような概念で考えていくと、非常に広いなというふうに今聞いていて思ったんです。

この区民の概念で言うと、今新宿区は基本構想、総合計画を策定中でして、それはもう企画の方から言っていたといいんですけども、そこで区民の概念をどうするかというのが一つ議論になっておまして、今回、結構幅広い意味で区民というのを区長部局は打ち出しているんですね。通勤・通学以外も新宿に集う人という、そういう意味での言葉も含めてですね。私などは、そこを含んでしまうと、本当に新宿に足を踏み入れたすべての人ではないかということで、それはいかがなものかというところで、これは議会で議論をしていただいているんですけども、この自治基本条例をつくるところで必ずこの区民ということが定義で入ってくるということを考えると、先ほどから談合にならないようにという話がありますが、ここは非常に議論があるところかなというふうに思っております。

私の意見で言えば、やはり納税者といいますか、ここに住民票を置いている、そういう意味での区民というのが基本であるというふうには思うんですけども、ただ、それ以外は全部違うということではないと思うんですね。それは段階というんでしょうか、それぞれの場面で新宿区の区政に参加していただける人というものは、いろいろな色というんでしょうか、場面というんでしょうかね、そういうつけ方をうまくこの自治条例で入れ込めたらいいんじゃないかなというふうに思うんです。一刀両断で、区民と区民じゃない人ではなくてね、それを考えていきたいなと思っております。

久保委員 関連していいですか。僕ね、藤牧委員が言われたことで本当に痛切に感じるのはね、基本条例の中で、新宿区の安心・安全のまちづくりを全区民の責務とするというふうな条項をつくったときに、土地所有者なんですけど、僕のことを言わせてもらおうと、借家に住んでいますね。やっぱり自分の家族や近隣の人のために耐震装置云々きちっとしたい。だけど、できないんですよ。所有者が鎌倉にいるんですから。この人の理解がない限りできないですよ。だから、一事が万事で新宿区内での企業並びに土地所有者の責務は、新宿区内で自治条例の中でどういうふうに決めるかというのは重大な問題だと思って、本当にそのとおりだと聞いていたんだよね、ということですよ。

辻山座長 確かにね。それで何か話が、どうぞ。

根本委員 そうすると、こういう議論を第2回かな、じゃ、第2回はこういうテーマで議論しよう。そうすると、これとこれをやっておいてくれといたら、我々はこれを持ち帰って小委員会ね、煮詰めて検討連絡会議でまたこういう議論をするということになっていくんですけども、そういう議論をまず何から始めるかというのはね、一つ、座長案というか、あるいはプロジェクトチーム案でもいいんですけども、だれか提案いただきたいということ、後ろも決まっているわけです。当座タイムスケジュールで言うとね。しかし、これからまた12月の議会が始まって1月末、2月から3月にかけて予算議会が始まって、6月があって、予算議会の前に予算するといって、ぐちぐちという流れの中で、しかし精力的にやっていけなくちゃいけないということになるわけですよ。そうすると、どんなふうにやっていったらいいかという話なんか、どうでしょうかね。

辻山座長 どうでしょうかね。そういうことを私に聞かれても困るところなんですけれども。

根本委員 その辺はちょっと我々の中でもやっていかないとしようがないでしょう。

猿橋委員 私どもから言うと、最低限スケジュールはやはりどうしても、私ども執行機関の目から見ると、予算組みの問題もありますから、一緒にスケジュールをある程度見定めたいという思いはあるんですね。それで、きょうはこのスケジュールで。

野田委員 今、根本委員の方からお話もありましたけれども、今回、自治基本条例、どういう条例をつくるのかということもあるんですけども、どれだけこれを根づかせるかということが

非常に大事な要素になってくるだろう。そういった観点からすると、それにふさわしく、その策定方法ということが非常に問われるんだというふうに思っています。

今こうやって、議会と執行機関の方で検討連絡会議ということで、論点を整理していこうという話になっていくんですが、論点を整理された後の区民参画のあり方、今回の協議書の中でも、執行機関と議会と区民が一体となってつくるといことですから、この後の区民参画のあり方をどう考えるのかということをし少し議論をした上でないと、スケジュールについてもですね、こういうようなスケジュールでとなかなか言えないのかなというふうに考えています。

ただ、前回8月ぐらいに、私の方が平成21年度末に自治基本条例を策定することをめどとしたということでお話したケースで言えば、この検討連絡会議での議論を経て、大枠の考え方や論点等が整理された段階で、平成20年度に入って、この検討連絡会議自体は、4月から5月にかけて、地区協議会を単位に区民に呼びかけて意見交換会を実施しようと、そういうような説明をさせていただいています。そして平成20年7月以降ですね、約1年をかけて区民と議会と行政による協議、検討を行っていかうと、そういった中で平成21年7月をめどに報告書を作成しようと、そんな話になっていただろうというふうに思っております。

ただ、その辺の話は、今回の協議書の中でも、スケジュールあるいは区民参加のあり方は別途ですね、これは連絡会の中できちっと議論していくという形になっていますので、その辺も踏まえて、どのような区民参画の仕組みを考えていくのか。

それから、スケジュールについては、今まで示したような形で考えていただいているのかどうか、その辺のところ大きな議論になるのではないかなというふうに考えております。

辻山座長 そうですね。それは行政の側で考えているのは2008年春ぐらいからまちへ出ようということですか。

野田委員 はい。

辻山座長 説明会のようなことをやっていく。

野田委員 はい。これは以前お話しさせていただいた時のものですけれども、7月ぐらいには区民と議会と行政による協議、検討を行っていかうと、1年間かけて区民、議会、それから行政による会議体で議論していく、そういうふうな形で1年間をめどに報告書みたいなものを作成したいと、そういうような話は以前させていただいたように記憶しております。

久保委員 今やってもわかるんだけれども、私ごと言わせてもらえればね、きょうもやったんだけれども、倫理条例検討委員会、政務調査費検討委員会、そしてこれ。それを7月まで全部やれって、そのうち3分の2は委員長も副委員長もそうだよ、同じメンバーになっているわけ。僕はもうこれで3つだよ。3つを7月までに全部やれって、鼻血が出ちゃうよ。

野田委員 ですから、その辺のところはね、スケジュールを確認したいということなんです。以前出したのは決定事項でも何でもありませんから、ここでこのスケジュールが無理があるんだら無理があるというところの議論をやはり深めていく中で、ある程度ですね、スケジュールについて、じゃずらすのか、ずらさないのか含めて検討していただかないと、今後、予算作業なんかも入っていきますのでね、こういったところを少し議論していただければというふうに思っています、決定では何でもありません。

中澤委員 私、今回、委員の中では一応現場からの委員ということで参加させていただいております。

地区協議会の方に日常かわらせていただいている者としてお願いなんですけれども、地区協議会は、地域の方々の有志の方で地域の課題を検討していただいております、基本的には分科会であれ役員会であれ、月1回ずつぐらいに皆さんメンバーが集まって議論をして、それでまた翌月持ち越してまた引き続きみたいな形で、大体月1回ぐらいずつ皆さんにお集まりいただいて活動しているのが地区協議会なんです。そこのところに、今回の自治基本条例のような大きな課題、特に今回はこの自治基本条例の中で地区協議会を位置づけるというような方針もありますので、それこそ直接かわるような課題について地域の方々に御議論いただくときにですね、余りタイトなスケジュールで検討をお願いするというのは、今回は非常に厳しいだろうというふ

うに私は思っています。

そういった意味で、地域の方が、十分にこの課題をのみ込んで、十分に議論して、十分に意見交換をして結論を出せるような、そういった環境をまず前提としたスケジュールといったものをぜひとも念頭に置きながら、今後の進め方というのを皆さんで御議論いただきたいというふうに思いますので、そのところはぜひともよろしくお願ひしたいと思います。

辻山座長 要するに、どこかの時点で、この会議体に区民の方と一緒にテーブルで参加してやるというイメージでいいんですか。それとも区民の会は区民の会で、例えば地区協議会の人たちとかがね、手を挙げてもらった人で自主的なワークショップをして、我々の見解はこうだと言ってこっちが挙げてくるとか、そういうイメージなんですか。これはどっち。さっき三者で言ったのは、同じテーブルでということにはこだわらないわけですか。

というのは、どうしてかという、もし一緒にテーブルでこの先やっていこうねというのであれば、余りここで細かく議論しない方がいいですよ。あたかも十分話し合われた結果だなと思われてしまったら、もう会議が成り立ちませんのでね。だから、それまではゆっくり重要な論点についてだけ時々意見交換をしておいて。

それともう一つは、当然市民の委員の方が入ってくれば質問しますので、そのときに議会としても執行部の方もちゃんと答えられるように仕込んでおくというようなことぐらいで済むんですよね。

そうじゃなくて、別に市民の会議みたいなのをつくって、そこで自由に議論してもらった結果ぶつけるということになれば、こっちはこっちで議論をしておかなきゃいけないよというふうなこともあって、スケジュール的に言うと、やっぱり少し先行して議論しておかなきゃいけない、忙しいことになるんだけれども、ここはどうですか。

野田委員 区民参画の部分については、前回、特別委員会の方で8月に議論にはなっていますけれども、その後協議書を結ぶ中で、議会と執行機関で検討連絡会議をつくっていこうよと、こういうような話を進めていく中で、その区民参画のあり方については別途議論しようよと、そういうような話になっていましたので、決定していることは何もないんですね。

ですから、8月に私どもの方考えたところは今お話しさせていただいたわけですがけれども、決定したものはないので、この場でですね、スケジュールあるいは区民参画の部分含めて御議論いただければなというふうに思っております。

辻山座長 はい、どうぞ。

根本委員 基本構想、今その策定に向けた議論の最中なんですけれどもね、その中での教訓みたいなことも我々もあって、政策形成過程には議会もきちんと積極的に参加していこうということが強いわけですね。例えば豊島区だとかよその区で言うと、区長部局が出してきたものに対して、区長部局が出すというのは、今までだったら区長部局が出したのを議会が審議すればいいということだったけれども、区長部局が区民会議という格好でまとめ上げてきたものが議会に上がってくるということになるから、議会がこれをチェックするというのは非常に誤解も受けやすいし、それから区民会議案をもとにということだから、その研究の成果なんかをね、軽々に我々も否定したくないということもあるわけですね。

そういう意味で言えば、区長部局も条例をつくりますよと言っている、我々も条例が必要だろうと言っている。そうして、じゃ区民の皆さんどうするのと言ったら、区民の皆さんと一緒にあって、じゃそれをつくっていこうと、そしてでき上がったときにはみんなで頑張ったんだということの中身になっていくような構造にしていきたいということになって今があるわけですね。

だから、飯田方式みたいに、議会がずっとやって、ほら市長、じゃ、意見を言えというのは楽だし、区長部局の方は区民の皆さんと一緒にやってずっとやってきて、ほら議会どうだということも楽なんだけれども、我々はそうじゃない新宿方式をつくっていくというところで、これからも多分試行錯誤は続くと思うんですよ。どういう形で区民の皆さんもここに参加していただいて、一緒になって、とにかく全員というか、執行部も議会も区民も含めて、最終的には満場一致でつくったというふうになるような努力をしていこうということなんですよね。

そうすると、今の方法で言うと、先生の話で言うと、じゃ軽い論点整理ぐらいでね、もうとにかく1回、地区協議会に基本条例が必要なんだという話ぐらいでぼんぼん入って行って、区民の皆さんから参加してもらって煮詰めていくとかいうことの流れになっていくんだろうという

ことだけれども、ただ時期的にどうなのかというのは、まだ我々も、そんないつまでも時間かけてもたまたやってもしょうがないじゃないかということと、しかし、もたまたじゃなくて、今、中澤さんが言ったみたいにね、それはもたまたじゃなくて、きちんとやってくれということになってくると、さて今からこのスケジュールじゃだめなのかなと。

以上です。

辻山座長 はい、どうぞ。

山田委員 先生が大まかなスケジュールについてお聞きしていないような感じもするんですけどもね。我々の方は、一定の後ろが決まっているというそういう前提でね、スケジュールみたいなものを頭に描いているわけですね。それによると、来年4月から5月にかけて地区協議会単位に、これは地区協議会だけということじゃなくて、そこに住んでいる住民ということも含めるわけですけども、我々の方から論点整理されたものについて意見を聞くと、それに基づいて、次の6月から区民委員を選出してもらって、ここに入って議論をするということになっていますからね。私、基本的にはですね、そういう方向でいいのではないかと。

あくまでも、当面、この連絡会議の任務というのは、要するに基本条例に盛り込む主要な課題といいたまいますか、論点を整理するというので、決してそこで決定するということじゃありませんからね、論点整理をしてそれを区民に投げかけていくということですからね、私は時間をかければいいというふうには必ずしも思わないんですね。

それから、地区協議会の運営ですけども、中澤委員が言われたようにね、月1回やっているということですから、それを変えるというのは不可能だというふうに思いますけれども、4月と5月にならなければ、地区協議会で議論できないということじゃありませんからね、必要な議論はそれまでにしてもらえばいいし、また区民を含めて具体的な検討に入る場合に、その段階でも地区協議会はどんどん意見を出してもらおうということは可能ですからね。それは1年間そういうふうな状況にあるわけですから、基本的に私はこのスケジュールを変える必要はないんじゃないかというふうに思います。

辻山座長 すみません、のみ込みましたよ。そうすると、来年の4月から5月にかけて地区協議会などにとというのは、こういうのをつくるよというようなことについて理解を広めていくというふうな考えていいわけですね。中身の合意を取りつけていくというようなところまでは踏み込まない。それで広がって行って、その中から関心を持った方が委員になるなりどういう選び方をするなりはまだ検討しなきゃいけません、委員を募って、そしてみんなここで一緒に中身を議論すると、そういうイメージでよろしいですか。

そうだとすると、今おっしゃったように、ここでは当面、4月と言わずに2月でも3月でも始められるところから始められるように大まかな基本条例のイメージと論点、こんなことをみんな議論して盛り込んでいこうとしているんだというふうなことが出てくればいいということになるわけですね、ここで話し合われてね。了解しました。

はい、よろしいですか。先ほどの地区協議会の方はどうですか。言っている意味はわかっている、あなたの意見で何もこっちは変更していないのも知っているんですけども。

中澤委員 地区協議会の方ですね。結構地域の課題でそれぞれ今目いっぱい議論をしておりますので、この新しい条例についての課題について議論してもらいたいから、ここの部分を何か意見を出してもらいたいといった部分については、やっぱり相当前からその時期と課題について地区協議会の方にあらかじめ情報をお伝えしてお願いしておかないと、なかなか動き切れないというところがありますので、そういったところも十分に踏まえながら、一連の流れをくんでいただければというふうに思います。

辻山座長 私も、この手の会議たくさんやってきましたけれども、初めての経験なのはここの向き合い方なんですよね。何がやりにくいとってですね、座長として困ったら何でも、じゃ事務局よろしくねとこう言ってですね、決まっているんですが、その体制を両者でまずつくっていただき、事務局と言ったときには、行政の側の事務局の方と議会事務局の方で話し合っ出てこいという趣旨だとかというふうなさせてもらわないとね。ここで一々みんなにうなずいてもらわなければ前へ進めない。すごい会議になっているなと思いますけれどもね。

〔発言する者あり〕

辻山座長 ああ、そうですか。では、例えばそういう意味では、スケジュールは大体理解できましたので、具体的にはまた日程を詰めますが、市民参画のときに委員はどうやって選ぶのかとですね、そういったことについて話し合って原案を。そもそも何人のサイズでやるのかね、公募でやった場合に人数をオーバーしても入れるのかとかですね、それとも抽選するのかとかいろいろ問題がありますので、なるべく早目にそこら辺を詰めておいていただきたい。

根本委員 区長部局がと言った方がいいか、これから何と呼んだらいいのかわからない。区職員委員か、区職員委員の方は体制がはっきりしているわけですね。あそこにちゃんと事務局もいる。事務局は企画と議会事務局であるということになっているんだけど、うちの方は議会事務局の事務局を担う人がいないわけですよ、今のところ。補正も組めないし、予算もとれないし。議事で一生懸命やってくれているけれども、兼務だからね、手いっぱいだからと言うんで、あそこに局長と次長がいるから、まあ、その辺、すみません、よろしく願います。（「強力な体制だよ」と呼ぶ者あり）

辻山座長 そういうことで、少し今後についても見えてまいりましたので、じゃ、次回以降の日程とかそういうのに入っていいですか。もうちょっと議論が残っていることがあれば、ここはちょっと確認しておこうよというのがあれば出しておいていただいて。
そうですか。はい。

山田委員 必ずしも明確にする必要はないというふうに思いますけれども、要するにどういうところを基本的に議論するのかというふうなことを、この段階で合意をやっていった方が、我々の方としても、私自身も含めて意見がまとまりやすいということがありますから、そのあたりの大まかな指針みたいものは、ここでできないものなんでしょうか。

辻山座長 次回ということですか。

山田委員 次回。

辻山座長 次回ね。そうだね、じゃ、事務局、次回に原案出しておいてねというわけにもいかず、確かにそれはここでやった方がいいですね。
どうでしょう。きょうの話の中で、まずここからだなと思えるようなところがあれば、そこをやりましょうかね。

山田委員 例えば、その基本的な条例のつくり方としてね、百幾つかあるわけですがけれども、政策的な条例になっているというのも。

辻山座長 ありますね。

山田委員 具体的な条例になっているという、そういうつくり方をしているところもありますし、また、非常にその憲法のような理念型というんでしょうかね、そういう条例のつくり方もある。それで、具体的なことはほかの条例にぶらさがりというね、そういうつくり方もしているところがあります。
したがって、基本的に新宿区はどのような形の条例をつくるのかというあたりは整理しておいた方が今後の議論としてはしやすいんじゃないかなという気がします。

辻山座長 そうですね。次回、それ1個でいいかどうかわかりませんが、入り口としては絶対必要だと思いますね。先ほど根本委員からもありましたように、もしかすると個別条例の総合化というようなことで、すむ可能性もあるわけ、たくさん条例を持っていけばね。だから総合化して、それぞれの個別条例を動かす理念だけ書き込んでいけばいいということにするのかというふうなことですね。
それとも、この条例の基本というのは、一種の統治機構のつくり直しといえますか、地区協議会のようなものをどう位置づけていくのかとかというふうな、そういうところに置くのか、どんな条例にしようかというふうなことについて、私も実はそれきょう言おうと思ったんですけども、ちょっと面倒な議論だからやめようかなと思って。

実は、憲法というのはどういうものかと、通説ありますよね。憲法というのは、我々の持っている政治的権利を譲り渡してしまって、それによって私たちが服従しなきゃいけないから、どこまで服従するのか、どこまであんたたち力を振るっていいよとしているのかという限度をきちっと、行動指針みたいなものを縛りをかけていくために憲法があるんだと。したがって、国民は何をしなきゃいけないというようなことは一切書いてない。書いてあるのは教育をする権利、あれは受ける権利だもんな。納税の義務とかですね、そういったことが書かれている、そういう説ですね。

要するに、権力統制説とでも言いましょうか、それが憲法だということと、今自治体で言われているのはそうではなくて、市民自治、自己統治原則の樹立とかですね、地域は市民がみずからの手で治めていくものだ、その手に余る部分だけを政府に委託しているので、その政府はそんなに大きな権力は持たない。だけれども、いつの間にか巨大化してしまったので、市民社会の協力体制をもう一回、つまりコミュニティ再生の原理を変えていくのが新しいタイプの基本条例だというふうな、憲法論としてやっぱりあるんですね。どっちに軸足を置くのかと。

前者の方は、高名な松下圭一教授で、私が後者の要素を入れるべきだと言って松下教授にこっぴどくしかられているところでありましてね。そんなことを言ったら、おまえ、市民社会を縛りつけることになるじゃないかとか言われてしまっているんですが、いずれにせよ、しかし、地域で市民たちが動き出さなければ、もう自治が成り立たないぞというところまで来ていることは間違いないと思うんですが、そういったことも含めて、ここの基本条例はどういうつくり方をするか、どんなものとしてつくっていくかということについてやると。さっと決めれば、残余の時間はまたその他の論点をやるという、このぐらいでいいでしょうかね。

はい。じゃ、そういうことで。スケジュールをどういうこと、スケジュールを決めておかなきゃいけない。あらあらのやつはわかりましたが、次回以降どういう持ち方をするかということで、お諮りしたいと思います。

先ほど御紹介ありましたように、吉住委員がきょう欠席されておりますので、確定することはちょっと難しいかもしれないというふうなこともございますので、複数の日程をいただきたいということであります。来月は12月、12月中には1回やりたいなと、やっておいた方がいいだろうなという気がいたしますけれども。

〔多数発言する者あり〕

辻山座長 何か案があるんですか。

17日の午後だったら間に合うかな、17の午前中まではどこかにいて泊まり込みの会議をやっているんですけども、朝出てくれば間に合う。

〔多数発言する者あり〕

根本委員 じゃ、17日の午後で。

辻山座長 はい。こっちいいですか。はい。やはり13時30分。

〔多数発言する者あり〕

辻山座長 それじゃ、1月、2月、3月についてもというふうに聞かれていますけれども、これは原案あるのですか、いつごろという。

山田委員 この会議というのは、月に1回開くんですか。

辻山座長 あ、それを決めてないですね。ちょっと頻繁過ぎる。

山田委員 いや、私は別にその月1回ということじゃなくてですね、可能な限り、それぞれ忙しいんでしょうけれどもね、前もって必要な議論は早急にしていくということが必要じゃないかというふうに思いますけれどもね。先生の御都合もあるでしょうけれども。

辻山座長 どうですか、それは。やるとしても月1回じゃなきゃ困るということでもないんでしょう。だから、まさに日程上可能な限りというふうにしておきましょうか。

久保委員 その後ろがね、というか今の話で言われたものだから、なおさら、それじゃ急いでというか、頻繁に詰めていけばいいじゃないかという話の方が我々の方は強いんです。夜だっていいじゃないかとか、いろいろね。

辻山座長 はい、はい。

久保委員 ただ、向こうは予算を抱えるからね。予算議会に向けては、これから忙しいんでしょう。

辻山座長 どこを探った方がいいんですか。12月中を探りますか、それとも1月、2月あたりで2回できるところがあるかと探りますか。

久保委員 12月17日の日にスケジュールをこう。そのころなると、来年の日程もわかってきますから。その段階で日程を設定するというのはどうですか。

辻山座長 じゃ、次回17日の会議で、年明け以降の日程を決めるということにいたします。

そのほかの何か議論し残したこととか、確認事項ございますか。会場はここでいいかどうかというのはまた別途通知が来るわけね。ございませんか。はい、どうぞ。

久保委員 問題は、区民参画のあり方などの具体的なことについては、僕らは小委員会なり委員会でもとめるわけだから、そちらも必ずそれをまとめてきてくれということをお願いしたい。

辻山座長 ああ、そうですね。よろしゅうございますか。

〔「はい」と呼ぶ者あり〕

辻山座長 じゃ、本日はこれでおしまいいたします。

どうもお疲れさまでした。

散会 午後 3時12分