

## 新宿区自治基本条例区民検討会議 開催概要

第29回 平成21年11月 2日開催 午後7時から午後9時15分 人材育成センター研修室 B

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 なし

事務局等 寺尾、徳永、佐藤、林、山岸、三浦

傍聴者 0名

配布資料

- ・第30回運営会次第
- ・第31回運営会次第
- ・第29回区民検討会議全体討議の進め方
- ・「(仮)住民参加の仕組み」「住民投票(住民の合意形成)」の盛り込むべき事項等の運営会案
- ・「(仮)住民参加の仕組み」「住民投票(住民の合意形成)」盛り込みたい事項とその内容一覧(まとめ)
- ・条例に盛り込むべき事項と留意点2.住民(区民)の権利と責務
- ・第19回(仮称)新宿区自治基本条例検討連絡会議 資料一式
- ・地区協議会に関する資料
- ・第28回区民検討会議開催概要
- ・公共サービス基本法(条文)

### 1 事務連絡

喜治委員が検討連絡会議の区民代表委員を辞任した。なお、区民検討委員は継続する。【報告】  
第30回区民検討会議(11月12日)において喜治委員の後任の区民代表委員を選出することとなった。また、区民検討会議の公募委員の中から他薦によって選出することとなった。【決定】

### 2 運営会(10月15日)の報告

11月1日に臨時運営会を開催して、検討項目8『住民投票』に盛り込みたい事項の運営会案を作成することとなった。また、臨時運営会では、検討項目8『住民投票』の運営会案がまとめ次第、今まで留意事項とされていた部分等についても運営会案を作成し、区民検討会議に諮ることとなった。【報告】

第19回検討連絡会議の報告があった。ひとつは、会議の開始時間が18時30分になるとの報告が検討連絡会議事務局からあった。ふたつめに、第19回検討連絡会議では、第28回区民検討会議までにまとめた事項を報告することとなった。【報告】

区民代表委員は検討連絡会議だけでなく、できるだけ区民検討会議と運営会に出席してほしいという意見があった。【報告】

運営会及び区民検討会議の追加開催について、現在の進行状況では区民検討会議案を作成することが困難なため、追加開催をせざるを得ないという意見でまとまった。追加開催の日程については、次回の運営会で検討することとなった。【報告】

第29回区民検討会議の進め方については、臨時運営会で作成された運営会案をたたき台にして、

検討項目8『住民投票』に盛り込みたい事項と保留事項について全体討議で検討することとなった。また、次の検討項目である検討項目9『地域の基盤』の検討の前段階として、和田委員と安田委員より、地区協議会について説明してもらうこととなった。なお、町会についても、町会代表委員より説明をしてもらいたいという意見が出された。【報告】

## 2 全体討議の進め方についての説明

全体討議の進め方について、以下の手順で進めることが説明された。

説明の詳細については別紙のとおり。

- ・ 全体討議を2つに分け、それぞれ臨時運営会からの報告の後に、運営会案をたたき台として全体討議を行う。
- ・ 全体討議 では、前回審議未了であった検討項目5『(仮)住民参加の仕組み』の(5)その他、(6)検討項目5の項目名について、及び検討項目8『住民投票』の(1)住民投票の必要性について、(2)住民投票を実施すべき事項について、(3)(4)(5)投票権者、発議及び請求、結果の尊重についての順番で検討を行う。
- ・ 全体討議 では、検討項目2『住民(区民)の権利と責務』の留意事項について検討を行う。

## 3 全体討議

臨時運営会(11月1日)で整理された運営会案について、以下のことが報告された。

検討項目5『(仮)住民参加の仕組み』

(5)その他

- ・ 運営会案5  
「区民・議会・行政が対等な立場で協働し、まちづくりを推進する」  
留意事項 “対等な立場”は残しておくが、協働の定義で「対等」を入れたときに削除する
- ・ 住民と議会・行政は「対等」ではないという学説もある、「協働」には「対等」という意味合いが含まれるのではないかと、といった議論があり、上記の留意事項を設けた。
- ・ 「行政」という言葉を用いるかどうかについて議論があり、検討項目3『行政の役割と責務』を検討し次第、文言を整理することとなった。

(6)検討項目5の項目名について

- ・ 運営会案6  
「『(仮)住民参加について』を『区民参加について』へ変更する」

検討項目8『住民投票』

(1)住民投票の必要性について

- ・ 運営会案7  
「住民投票制度を設置する」
- ・ 運営会案8  
「住民投票条例は常設とする」

(2)住民投票を実施すべき事項について

- ・ 運営会案9  
「区民(住民)に重大な影響を与える事項および区政にかかわる重要な事項」
- ・ 文言として、区民と住民のいずれを用いるかについては、全体会に諮ることとなった。

(3)(4)(5)投票権者、発議および請求、結果の尊重

- ・ 運営会案10
  - 「発議権者は区民(住民)、議会、区長とする」
  - 「発議の要件、投票権者については、今後検討する」
  - 「住民投票の結果を尊重する旨を盛り込む」
  - 「投票の成立要件等その他必要な事項については、その内容を住民投票条例に委ねる」
- ・ 運営会では、自治基本条例では「実施すべき事項」、「発議権者」、「投票権者」、「投票結果の尊重」について盛り込み、投票の成立要件やその他住民投票に必要な事項については、住民投票条例など他の条例に盛り込むと整理した。

運営会案をもとに、全体討議 が行われ、以下のことが合意された。

全体討議 の詳細は別紙のとおり

検討項目5『(仮)住民参加の仕組み』

(5)その他

- ・ 「区民・議会・行政が対等な立場で協働し、まちづくりを推進する」  
留意事項 ・協働の定義に「対等な関係」が盛り込まれたら「対等な立場」を削除  
・「まちづくり」については、文言を検討する

(6)検討項目5の項目名について

- ・ 「『(仮)住民参加について』を『区民参加について』へ変更する」

検討項目8『住民投票』

(1)住民投票の必要性について

- ・ 「住民投票制度を設置する」
- ・ 「住民投票条例は常設とする」

(2)住民投票を実施すべき事項、及び(3)(4)(5)投票権者、発議および請求、結果の尊重

- ・ 自治基本条例には、「住民投票を実施すべき事項」、「発議権者(発議の要件を含む)」、「投票権者」、「結果の尊重」を盛り込む。
- ・ 住民投票を実施すべき事項は、区民(住民)に重大な影響を与える事項および区政にかかわる重要な事項とする。
- ・ 発議権者は、住民・議会・区長とする
- ・ 発議の要件は、今後検討する。
- ・ 投票権者は、今後検討する。
- ・ 住民投票の結果を尊重する旨を盛り込む。
- ・ 投票の成立要件等その他必要な事項については、その内容を住民投票条例に委ねる。

なお、全体討議の進め方のうち、全体討議 については審議未了である。

4 検討連絡会議(10月27日)の報告

『住民参加の仕組み』について、以下のように区民、議会、行政の三者の検討内容の説明と意見交換を行った。【報告】

区民検討会議案に対する意見等

- ・ 「区は、区政への区民参加を保障しなければならない」における「区」は、「行政・議会・区民」とする案に対して、区民が区民参加を保障するのは無理があるのではないかという指摘が座長と議会

からあった。

- ・ 「区は、区民が区政に提案する機会を保障しなければならない」について、仮に「地域自治組織を通して提案しなければならない」とすると、個々人の提案の機会を抑圧することになるのではないかという指摘が座長からあった。

#### 議会案の説明

- ・ 議会案では、簡潔に基本的な事項を盛り込むという考えから、「区民参加」について、(1)区政の運営にあたって、区民参加の機会を保障する、(2)重要事項については、住民投票制度を設けることができる、という条文を設ける。
- ・ 住民投票の詳細については、個別条例に委ねることを考えているが、現在のところ「常設型」とは考えていない。

#### 行政案の説明

- ・ 「参加と協働」について、「区は、区政を推進するにあたっては区民の参加と協働によることを原則とする」という条文を設ける。なお、ここでいう「区」とはいわゆる「行政」を指す。
- ・ 「区民の意見表明及び提案」について、(1)区民は、区政について意見表明及び提案をすることができる、(2)区が義務付けられるものとして、基本的な計画及び政策について、その策定、実施、評価の各段階において区民が意見表明及び提案できるよう必要な措置を講じなければならない、という条文を設ける。なお、「意見表明及び提案」については、要望、陳情、苦情等を含む広い概念として考えており、「必要な措置」とは、住民説明会やパブリックコメント等を考えている。
- ・ 「住民投票制度」について、(1)区は、区の存立にかかわること並びに区民の生命、身体及び財産に著しい影響があることその他区政に重大な影響を有する事項について、住民投票制度を設けることができる、(2)区は、住民投票の結果を尊重しなければならない、(3)住民投票の実施に関して必要な事項は、別に条例を定める、(4)別で定める条例において、投票に付すべき事項、投票の手続き、投票資格要件その他住民投票の実施に関し必要な事項を定めるものとする、という条文を設ける。なお、「別に条例を定める」については、「常設型」ではなく、個別案件ごとに条例で決めていくことを考えている。
- ・ 「審議会の公開と参加」について、「区の審議会等は公開を原則とし、その委員には原則として公募による委員を含めなければならない」という条文を設ける。「審議会等」については、検討会などさまざまな会議を想定している。
- ・ 「協働の推進」について、「区は、区民との協働を推進するために必要な措置を講じなければならない」という条文を設ける。

『住民参加の仕組み』についての意見交換の結果、「区」が何を指すのか、「参加」「協働」の意味など、用語の整理が必要であることを確認した。【報告】

検討連絡会議の今後の進め方について、検討連絡会議事務局から、以前に提示されたロードマップを修正した「自治基本条例ロードマップ(09.10.27案)」が提示され、現時点の案として了承された(配布資料「第19回(仮称)新宿区自治基本条例検討連絡会議資料一式」にあり)。【報告】

検討連絡会議で、今後、三者案の調整の際に用いる資料のフォーマットとして、検討連絡会議事務局から、「条例に盛り込むべき事項(三者案調整たたき台)」が提示され、了承された(配布資料「第19回(仮称)新宿区自治基本条例検討連絡会議資料一式」にあり)。【報告】

以上

第29回 委員出席簿 凡例： 出席、× 欠席

番号	氏名	フリガナ	29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	×
22	犬竹 紀弘	イヌタケ トシヒロ	
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			23

## 全体討議の進め方

ファシリテーター 資料の3をご覧ください。今日使用する資料は、資料4「5.住民参加の仕組み」「8.住民投票」の盛り込むべき事項等の運営会案、資料5「5.住民参加の仕組み」「8.住民投票」盛り込みたい事項とその内容一覧(まとめ)、資料6「条例に盛り込むべき事項と留意点2.住民(区民)の権利と責務」です。本日の目的は、前回(第28回)に引き続いて、検討項目5『住民参加の仕組み』、検討項目8『住民投票(住民の合意形成)』についての全体討議を行います。また、検討項目2『住民(区民)の権利と責』の留意事項等について全体討議を行います。本日の目標は、提示した運営会案をたたき台として検討し、区民検討会議案を作成することです。

検討項目5と検討項目8を検討する全体討議 は、20時をめどに終了したいと思います。前回(第28回)は、運営会案4まで区民検討会議案を作成しました。本日は、運営会案5から検討を行います。昨日の臨時運営会の報告を安田委員から説明をして頂きます。

次に、検討項目2の留意事項等を全体討議 で、安田委員の報告の後、検討していきます。次回の検討連絡会議が11月18日にあり、そこでは、区民、議会、行政の三者案のすりあわせが行われる予定となっております。区民代表委員のみなさんが区民検討会議の意見を言えるよう、ここでしっかり合意をしたいと思います。

このようなことから、本日もみなさんのご協力お願いいたします。

(臨時運営会の報告を経て、全体討議 へ)

## 全体討議

**ファシリテーター** 検討項目5『住民参加のしくみ』から進めたいと思います。資料5をご覧ください。

ただいまの安田委員の報告に若干の補足をします。まず、議会・行政・住民という順番がおかしいということで、順序を入れ替えて、住民・行政・議会としました。また、ここで行政という言葉を使うかということも議論になりましたが、それは検討項目3『行政の役割と責務』があるので、それまではこれでいこうということになりました。検討項目3が決まったら、行政という言葉を見直すことになりました。また、“対等な”という言葉については、住民と行政、議会は対等でないという学説もあるという牛山教授からの説明がありました。その結果、協働の定義に対等という意味があるならば、文言に“対等な立場”は入れなくて良いのではないかということになりました。しかし、まだ区民に協働が浸透していないので、“対等な立場”を入れた方が良いのではないかという意見もありました。以上を補足させて頂きました。

**委員** 議会も区長も住民が信託しているのだから、対等でないと考えているので、私は“対等な”という言葉は入れなくて良いと思っているが、仮に“対等な”を残した場合、矛盾はないのか。

**安田委員** 現状として一般の住民はそのようなイメージを持っているとは言い難いので、一応今の段階で入れるということになった。

**委員** 牛山教授からコメントを頂きたい。

**牛山教授** “住民と行政の対等な関係”というのは、民主主義の仕組みをごまかしているだろう、という意見をかなり有力な先生方がおっしゃっています。住民が上で、行政や議会は住民の下のパブリックサーバントなのだから、言うことを聞いてちゃんと仕事をすれば良いだろうということから、“対等”に対してかなり批判的な見解があるということです。しかし、みなさんの思いの中から、行政の方がお金や情報を持っていて、実際にいろんなことをやる時は、現場では対等に協力してやっていくということが大事になるでしょう。しかし、条例に書いてしまうと、批判的に言われている部分と当たってしまっているので、イメージとしては、「協働をするときは対等」を大事にしようということであり、協働を定義するときは、文言にさらに入れば、くどくなりますし、住民・行政・議会の三者の立場を表すことになるので、ここでは削除して、協働の定義で、対等な関係で取り組むという意味合いを入れましょうかと。定義のことを先に議論して、そこに入った時に、(文言から)落としていけば良いのかな、ということになりました。ここにあると、三者が対等というイメージに見えるので、ここから落として、協働の定義に入れるというのも、一つの方法かなと思いますが、それは今後の議論になるでしょう。

**委員** 現場では、お互いを合わせなくてはいけないことから、対等関係であるという解釈で良いのか。

**牛山教授** そうですね。

**委員** “対等”という言葉を使用して良いのかと疑問に思う。私の現状認識では、対等が本当に保てるのかは疑問である。

また、“まちづくり”という言葉が突然出てきたが、他に表現があれば良いのかなと思う。

**委員** 1点確認をさせて下さい。資料4では検討項目5『住民参加の仕組み』と“住民”と言っていて、

それ以後は“区民”と使用している。“住民”は将来“区民”に変えるという理解で良いのか。

**安田委員** 住民と区民の明確な定義はされていないが、一応区民については定義されている。検討項目5『住民参加の仕組み』では、住民だけが参加するということではなく、より幅広い区民にしようということになった。

**委員** 昨日はそのように議論されたということで良いのか。

**安田委員** そうです。

**委員** 運営会案5「区民・議会・行政が対等な立場で協働し、まちづくりをする」とあるが、検討項目5『住民参加の仕組み』のなかで、なぜまちづくりになるのか。住民参加の仕組みを検討するのに、まちづくりという言葉に違和感がある。なぜなのか。

**ファシリテーター** 資料4の「(5)その他」と「(6)検討項目のタイトル」についての議論が混合しているので、先に「(6)検討項目のタイトル」の説明をします。資料7の中の資料2「条例に盛り込むべき事項(区民検討会議案)」をご覧ください。検討項目5が“区民参加の保障”“地域自治”“その他”の3つに区分けされています。この“その他”を“協働”に直してはどうかという議論がこの後にあります。

**安田委員** 説明不足でした。“その他”を“協働”に変えて、その中の文言として、まちづくりはどうだろうということである。

**ファシリテーター** 質問にありましたし、今までもまちづくりの定義が難しいということから、避けてきましたので、まちづくりについては、留意事項と言うことでよろしいでしょうか。その上で、運営会案5「区民・議会・行政が対等な立場で協働し、まちづくりをする」はよろしいでしょうか。

ありがとうございます。

また、留意事項の追加として、「まちづくりについては、文言を検討する」ということでよろしいでしょうか。

では、次の「(6)検討項目のタイトル」に移ります。資料7の資料2「条例に盛り込むべき事項(区民検討会議案)」をご覧ください。この見出しに、「区民参加の仕組み」と書いたのは、みなさんからのご意見が「住民」ではなく「区民」を使っていच्छるからでした。ここまでの検討の中でもとくに「住民」に限ってという議論はありませんでしたので、検討項目5の項目名を変更し、運営会案6のように、「(仮)住民参加の仕組み」を「区民参加の仕組み」へ変更する」はいかがでしょうか。

よろしいでしょうか。

では、次の検討項目8『住民投票』に移ります。資料5の2枚目をご覧ください。各班から出ました意見の見だし部分を取り上げました。これらを、「自治基本条例に内容を盛り込むか」「住民投票条例に内容を盛り込む」「盛り込まない」「その他」に分けました。資料4の検討項目8『住民投票』の表が運営会で分けたものです。「自治基本条例に内容を盛り込むか」ものは、「1 実施すべき事項」「2 発議権者」「3 投票権者」「4 投票結果の尊重の規定」です。「住民投票条例に内容を盛り込む」ものは、「投票の成立要件」と“その他住民投票に必要な事項”になりました。

また、運営会案7『住民投票制度を設置する』は、各班から共通して出されていますので、合意と言うことでよろしいでしょうか。

続いて、運営会案8『住民投票条例は常設とする』、こちらを提案させて頂きたいと思います。これは、毎回住民投票条例を設置するのでは大変であるということ、また議会で住民投票条例が設定されないということもあるという理由です。

ここまででご質問はありますか。

**委員** 運営会案8はどういう意味ですか。常設という表現がよくわからない。

**牛山教授** これは、常設型住民投票制度を設置するということで、運営会案8と9を一緒にご理解下さい。住民投票条例は、作る度に議会が作る条例と常にその条例があり、何かあった時に投票するという常設型があります。ここでは、常設型の住民投票条例にするという提案です。

**委員** 自治基本条例の中に何を書いておけば、議会はそう簡単に変えられないという境目は何であろうか。変えるのなら住民投票をしなくてはいけないという境目は何なのか。その境目を自治基本条例に書いておけば良いと思う。

**牛山教授** それは自治基本条例の改正に係ることですね。条例制定権を議決するのは議会ですから、議会は条例を改廃することができますね。しかし、自治基本条例が最高規範であるのだから、簡単に変えて欲しくないという思いも住民のみなさんにはありますよね。それを、どんな風に制定改廃のしくみに書くかになります。その時に、議会の権限を侵害しないような書きぶりも議論しないとイケないでしょう。しかし、最高規範なんだから、普通に考えれば、一般の条例のように簡単に変えることはできないと考えるのは、普通のことです。自治基本条例は、硬い性格をもった条例にするということで、簡単には、その中身をひっくり返すことはできないと理解するのが一般的かなと思います。いじっても良い部分は、他の条例に委ねて、あまり変えようがない部分をこの条例に書くという考え方もあります。もちろん、法的な問題点は議論しなくてはなりません。

**ファシリテーター** 他にご質問はありますか。では、運営会案7と8はよろしいでしょうか。

では、「(2)住民投票を実施すべき事項について」に移ります。運営会案は『区民(住民)重大な影響を与える事項および区政にかかわる重要な事項』で、区民なのか住民なのかは全体会に諮りたいということになりました。ここについてご意見はありますか。

**委員** 区民にするか住民にするかというのは、私も悩む。一度、「まちは誰のものか」という議論をする必要があるのではないか。例えば、建築では、事業者のものか、そこに住む住民のものなのか、それとも地域に住む人の住環境など全てを含んだものなのかということである。ざっくばらんに事例をあげて議論するのも良いのではないか。

**牛山教授** ただいまのご提案は是非議論したいと思いますが、ここは、住民投票という意思決定の問題です。住民要件、区民要件をどうするのかという論点もありますが、住民投票に限って言えば、これは選挙同様のです。選挙は、法律上保障された意思決定の手段で、公職選挙法で投票要件も決まっています。ここに、今までなかった制度として住民投票という意思決定の制度を入れますので、かなり議論が必要になります。住民投票の結果が出て、尊重義務を入

れることになれば、議会も首長も投票結果を尊重しなければならなくなります。従うかどうかは議論がありますが、区民もしくは住民はどうするのかということは、ここで決めておく必要があるでしょう。もう少し広く議論するということでしたら、ここではペンディングにしても良いでしょう。

**委員** 新宿区は多文化共生でやっているが、住民投票で外国人を除くことになると、結果は少し曲がったものになるかもしれない。新宿に関心を持ち、新宿を良くしようとしている人たちは、区民として認めなくてはいけなくなるだろう。しかし、認め方は大変な議論になるだろう。議論は長い時間がかかり、どこかでしなくてはならないだろうし、常にみなさん考えておくべきである。

**委員** 区民とするか住民とするかは根っこの問題である。私は始めから、住民こそが自治の根っこだと考えている。住民投票は最後の砦だと考えている。私は“住民に重大な影響を与える”としたい。

**委員** 新宿区の昼間人口は圧倒的に住民以外が多い。こういった人達の意見によって、住民以外の意見を覆すこともあるだろう。質問であるが、住民投票において、住民の1票の重さと住民票を持っていないそれ以外の人の1票の重さを、例えば2分の1や3分の1のように変えることができるのか。あるいは、1つの会社であったら、そこに勤める人全てを含めて1票といったように、テクニカルなことをしている事例はあるのか。

**牛山教授** それはないと思います。確かに法人は住民としての権利はあるが、投票権などはそこには含まれない。また、お話を聞いていて思うのは、資料4の検討項目8『住民投票』の(2)から(5)は微妙に絡んでいます。“区民の重大な事項”と言いながら、発議権者を住民に絞るとなると、なかなか複雑になってくると感じています。みなさんにお伺いしたいのは、投票権者や発議権者になると、みなさんのご意見はかなり絞られてくるかもしれない点です。絞ってくると、本当はみんなに関係している事項なのに、投票権者を限定するのかなど、運営会案9の“区民(住民)に重大な影響を与える事項”は特に難しいと感じます。

**委員** 議員は住民が選び、首長も住民である。本来ならば、住民の意見は、議員や区長はわかっているはず。それ以外の人達の意見をどう吸い上げるのかは、行政サイドが吸い上げるのだろう。こういうことの役割がはっきりしてこない、絞られてこないと思う。そうなったら住民になってしまうのだろうが、住民以外の意見はどうなるのか。自治の中に、外国人なども含めて、仲間として、彼らの意見をどう守るのだろうかと思う。議会や首長についての議論と連動するだろう。

**委員** 私の実務体験を紹介したい。私は新宿区で4度目の住所変更である。すると地域でいろいろな意見があることがわかる。それを通してわかることは、そこで生まれ育った人と後から来た人とは、力の入れ具合が違うと思う。どちらかと住民の方に賛成する。

**ファシリテーター** 議論が、投票権者の話にも関係してきているので、先に資料4の表について、説明をします。先程質問がありましたが、どこまで自治基本条例に盛り込むと、住民の意思としての住民投票の結果が、議会の恣意に左右されないかということを考慮しながら、運営会では整理しました。まずこの整理で良いのかを考えて下さい。住民・区民に関しては、もう少し進

んでからの方が良いと思いますので、まずはこの表について、ご意見やご質問はありますか。表で使っている用語を簡単な言葉で言いなおしたものをホワイトボードに書きました。発議権者とは、住民投票をしたいと言い出す人。発言の要件は、言い出すことが認められる条件です。投票権者は、有権者のことで、投票できる人です。先程から議論になっています住民・区民にするかということに関係します。投票の成立要件は、投票結果が有効である条件です。例えば、全有権者の10%が投票して、過半数得たから尊重するのかといったことです。こちらを参考に議論して下さい。

**委員** 投票できる人というのは、発議の要件に関係する人が投票できるということなのか。

**ファシリテーター** 公職選挙法で決められた人や年齢、外国人を入れるのかなどを含めて、誰が投票できるのかということを決めることです。

**牛山教授** 昨日の臨時運営会では、私の記憶では、例えば、発議の要件や投票権者のうち、年齢や国籍などについては、ただ議論しても空中戦になるので、他の国ではどうなのかといったデータがないと進まない。これについては次回運営会では、そのようなデータを持ってきて、案を作ろうということになりました。ですので、ここでは、発議権者は誰かと言った時に、首長、議会、住民でいいのか。発議の要件についても、年齢など細かいことは後回しにして、まずここに書くということでいいのか。そして、投票結果の尊重の規定もここでいいのか。こういったことをまず考えて下さい。区民か住民かということはここで多少議論しますが、年齢など細かい要件については、今回は議論しません。

**委員** 運営会案9の“重大な事項”は誰が判断するのか。住民や議会が仕分けをする時に、住民がチェックするプロセスが必要だと思う。

**牛山教授** 今おっしゃったことは今議論していくことです。発議権者は誰かについてですね。住民から発議した場合に、議会はNOを言えないという自治体もある。しかし、その代わりに発議の要件を高くしています。例えば、3分の1の署名を住民が集めたら、議会や首長は有無を言わず実施する。そういうしくみにするかどうかですね。

**ファシリテーター** では、自治基本条例に盛り込む要素は、この4点なのかを議論して頂きたいと思います。

では、自治基本条例に盛り込むことは“1 実施すべき事項”はよろしいでしょうか。

では、よろしいですね。

“2 発議権者”はいかがでしょうか。

**牛山教授** 首長を入れなくてもよいという意見もあります。

**ファシリテーター** では、“2 発議権者”については、誰という部分は、運営会案は「区民または住民、議会、区長」の三者ですが、いかがでしょうか。

**委員** 発議権者は区民が良いと思います。住民だけで重大かどうかを判断するのが難しいこともあるし、区民ならわかることもあるのではないかと。しかし、“3 投票権者”は住民に近いものにしたと思う。

**委員** 住民、区民どちらかに統一させないといけないのか。それぞれに要件を設定はできないのか。

新宿区では10%は外国人で、4、5%は中国人や韓国人である。例えば、50分の1という縛りで作ると、外国人だけで住民投票ができてしまうのは、危惧するところである。そういうことも運営会で考えて頂きたい。

**牛山教授** ここは本当に難しいお話です。実は、住民にしたからと言って、今のお話は解決する訳ではありません。住民には、働き、学ぶ、活動するという人達は入れないということを決めました。しかし、住民といった時には、住民登録をしている外国人も入るといふ地方自治の学説もあります。では、どこでそれを書くのかという住民投票条例の投票要件で決めます。そこでは、外国人は入っていない例もあるし、入れているところもあります。

**委員** 国政における最高裁判決では外国人を排除しています。地方の参政権についても、排除していることもある。細かい部分は運営会で素案を作って議論してはどうか。

**牛山教授** 地方参政権について確認しておきます。平成7年最高裁判例は、“第8章の地方自治に関する規定は、住民の生活に密接な関係を持つ公共的事務は、その地方の住民の意思に基づいて、区域の地方公共団体が処理するという制度保証からすると、住民たる外国人に参政権を与えても、憲法の国民主権には反しない”としており、地方参政権については認める意見も学会にはあるようです。しかし、現状では、それを政策として実施している自治体はありません。国も国政についての参政権は認めていません。

**委員** 国政もそうですか。

**牛山教授** 国政については、判例は参政権を認めていません。

**委員** その場合の参政権は、今議論している投票権の両方を含むのですか。

**牛山教授** 自治体の住民投票については一部を除いて、国の法制度がありませんので、それについて、司法は何も言っていません。自治体で、政策的に決めて下さいということだと思います。

**委員** 外国人で住民だが会社の都合で仮に日本にいるという人と、日本人だが会社の都合で一時新宿にいる人もいる。同じ住民でも立場が違う。そういう方はどうするのか疑問に思う。

**牛山教授** 日本人の場合は、公職選挙法に基づいて自治体での選挙権が生じます。外国人の場合をどうするのかは自治体で投票に関する制度をどのように作るのかによって決まります。

**委員** どの程度権利を与えれば良いのだろうか

**委員** 1つ情報があります。平成7年2月27日の最高裁の内容の部分について触れている新聞記事があります。“地方自治体の選挙について定めた第93条の住民は日本国民を意味しており、外国人を意味しているものではない”としている。平成21年10月23日の産経新聞の外国人参政権という部分で百地章先生が書いた部分です。

**委員** 過去のデータや実際のなものを見ながら討議をすると聞いたが、問題は今後にあるのかなと感じる。今後、外国人の割合が増えた場合、過去のデータがどれだけ討議の材料になるのだろうかと危惧する。

**ファシリテーター** 資料4の表の議論に戻らせて頂きます。“2 発議権者”の中身について、住民と区民の議論はありますが、区長と議会についてはいかがでしょうか。反対はないということでは

良いですか。

**委員** 発議権者とあるが、首長も人間である一方で、議会は人間ではないがどうするのか。

**牛山教授** 首長も機関です。住民の発議については、住民の何人かが固まって、何票集めたらということになります。確かに議会や首長は機関であり、住民は人であるというのがありますが、この場合の住民は1人ではなく、何人が集まった固まりであると言えます。

**ファシリテーター** 1人ではなくて何人にするかというのは、発議の要件の中身として次回検討しますが、発議の要件を盛り込むこと自体はよろしいでしょうか。

次に、“3 投票権者”についても盛り込むと言うことでよろしいでしょうか。

次に、“4 投票結果の尊重規定”についてもよろしいでしょうか。

ありがとうございます。

**牛山教授** 少しお伺いしたいのは、今区民と住民について議論になっています。議論は、外国人についてですね。働く、学ぶといった人たちについての入れるのか入れないのかの議論はいかがですか。ここを決めて頂くと運営会でも議論はしやすくなります。

**委員** 働く、学ぶ、活動する人まで含めて、何分の一というのは、現実的不可能ではないか。私は住民登録をしている人といった数値的に捉えられる範囲で良いのではないか。その場合の住民は住民登録している人として、外国人も入ると考えている。

**委員** 牛山教授に質問だが、外国からの留学生は住民になっているのか。

**牛山教授** それは住民登録をしているかどうかによりますが、広くとらえて住民であるとする意見もあります。

**委員** ビザを持っているかどうかの問題もある。

**委員** やはり住民が基本になるべきだと思う。新宿は昼間人口が多いだろうが、地元の協力がなければ存在ができませんと思う。発議権者と投票権者が違っていても良いのではないか。あくまで、住民を中心とするが、影響を及ぼす区民が発議をしても良いのではないかと考えている。

**委員** 牛山教授に質問だが、住民投票をするにあたり、住民が発議して、住民投票を実施した事例はあるのか。

**牛山教授** それはたくさんあります。例えば、原発や河口堰、特に合併に関しては多いです。

**委員** 実施されるとなるとかなりの予算がかかり、制約があるのではないかと考えた。

**牛山教授** 現実的に考えて、働く、学ぶ、活動する人たちは無理であると言うことに異論がなければ、住民にして良いのでしょうか。問題は、住民の中身になりますが。

**委員** 地区協議会は住民と住民以外の区民で構成されている。地域協議会のように組織体となった場合、区民の中に入ってくるだろう。発議権者を考える場合、個人だけで考えるのか地域で活動している団体を含めるか。要件の中に、例えば、団体の中に住民がどれくらいであるのか、もしくは住民で縛るとか。区民は何を指すのかを考える時に、発議権者に団体になりうるのか、ということは論点になるのではないか。

**安田委員** 住民投票はあくまで自然人であると理解している。地域団体は違うと思うので、区別する必要はあるだろう。

**委員** 誰でも入ることが出来る NPO としては、住民に訴える機会があって良いと思う。住民の責務を知っているのならば、善良な住民が役割を担ってくれば良いのではないか。

**牛山教授** 新宿区以外から働きに来ている人は、現実的に難しいので、投票権者から省くと言うことは、みなさん良いのですよね。先程の委員がおっしゃったのは、地域の団体が発議権者になるのかについてですが、それについては難しいでしょう。地区協議会で決めたということで、意思決定したということにすると、果たして本当に全員が参加して決めたのかということになります。それをチェックすることは、事実上出来ません。更に要件は団体によって違います。そうすると自然人ということになるのではないのでしょうか。

**委員** ここで言う住民とは何かの定義や外国人についての定義について、運営会の案として、一度作って頂きたい。難しいでしょうがお願いをしたい。いつまでも議論が進まないと思う。

**牛山教授** 通説的には先ほどの説明のようになりましたが、政権が変わったことにより、今後どのようになっていくのかは、わかりません。政府の姿勢によっては、外国人参政権が認められてくる可能性もあります。その場合、住民投票がどうなるかは、立法政策に委ねられていて、どういう風に条例に書くかは、これからどうなるのか議論になりますので、とりあえず、ここでは住民として、個別の住民投票条例を作る際に中身をもっと精査することになるのでしょうか。

**委員** 先日の東京新聞で市町村の合併についての記事があった。その中で、外国人の住民投票権について書かれていたので、見て頂きたい。

**委員** 確認ですが、発議権は直接請求と同じくみなのか。

**牛山教授** それはこの条例で決めることです。例えば、住民投票と言っても、行政も議会も住民投票の結果を参考程度にして従わなくても良いですよ、といった場合は要件を緩くすれば良いでしょう。最高意思決定になるようなしくみにするならば、いい加減な結果になっては困るので、非常に厳しくして、公職選挙法並にするのかなどを検討することになるでしょう。それについては、自治基本条例かその後作る住民投票条例で書くかは今のところ後で決めることになっています。

**委員** 厳しくしたら、簡単に広げられないということなのか。

**牛山教授** そういうことです。

**ファシリテーター** では、発議権者は、中身は置いておいて住民で良いということによろしいでしょうか。では、発議権者は住民ということで合意とします。

投票権者の中身についてはまだ検討できていませんが、本日の住民投票の検討はこまめとします。