

## 新宿区自治基本条例区民検討会議 開催概要

第28回 平成21年10月15日開催 午後7時から午後9時10分 人材育成センター研修室A

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、林、山岸、三浦

傍聴者 1名

配布資料 ・第28回運営会次第

・第29回運営会次第

・第28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)

・盛り込みたい事項【各班記入シート】(4班復元)

・第27回区民検討会議開催概要

### 1 運営会(10月5日)の報告

三者案について検討連絡会議で骨子案をまとめていくに伴い、区民検討会議案の保留事項の検討を新たな項目の検討と同時並行で行っていく必要があり、そのために運営会や区民検討会議の開催回数を今後増やしていきたいとの提案が事務局からあり、開催日程等について今後運営会で検討していくこととなった。【報告】

検討連絡会議の中間報告会について、来年1月30日(土)の午後1時30分頃から3時間程度、コズミックセンター大研修室において開催することとなり、その内容については副座長会で案を作成することとなった旨事務局から報告があった。【報告】

10月13日(火)午後6時30分から臨時運営会を開催し、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、各班の検討結果をもとに運営会案を作成することとなった。【報告】

第28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全体討議で検討することとなった。【報告】

今後の区民検討会議の検討スケジュールを示してほしいとの意見が出され、今後の運営会や区民検討会議の追加開催回数を決定し次第、今後のおおよその見通しが立つのではないかと報告が事務局からあった。【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、検討項目5『住民参加の仕組み』について、(1)参加の保障について、(2)参加の方法とその範囲について、(3)地域自治について、(4)議会の役割と責務について、(5)その他、(6)検討項目のタイトルについて、の順番で検討を行う。
- ・ 全体討議 では、検討項目8『住民投票(住民の合意形成)』について、(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)投票権者の要件について、(4)住民の請求および発議について、(5)投票結果の尊重について、の順番で検討を行う。

### 3 全体討議

臨時運営会(10月13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。

#### (1)参加の保障について

- ・ 運営会案1

「区は区政への区民参加を保障しなければならない」

区 = 行政・議会・区民とし、区民も互いの区民参加を保障する。

#### (2)参加の方法とその範囲について

- ・ 運営会案2

「区は、区民が区政に提案する機会(権利)を保障しなければならない」

機会とするか権利とするかは、全体会に諮る。提案権とする場合には、具体的にどのような内容の権利なのかについて明らかにし、定義する必要がある。

- ・ 運営会案3

「区は、区民参加が実現されるよう、不断に制度の見直しに努めなければならない」

既存の制度の形骸化を防ぐためにこの条文を設けた。

- ・ 運営会合意事項

「教育委員会への参加は、検討項目3『行政の役割と責務』または検討項目15『教育』で検討する」

#### (3)地域自治について

- ・ 運営会案4

「区は、区民参加を推進するため、地域自治組織を強化しなければならない」

- ・ 地区協議会の検討も含め、地域自治組織の内容については、検討項目9『地域の基盤』で検討することとし、ここでは「地域自治組織の強化」に主眼を置いてこの条文を設けた。

- ・ 運営会合意事項

コミュニティの必要性については、検討項目9『地域の基盤』で検討する。

- ・ 地域自治はコミュニティからはじまるという考えから、検討項目9『地域の基盤』ではコミュニティについて検討することとした。

- ・ 運営会合意事項

盛り込みたい事項「住民自治:地域自治組織を作り、首長がそこに協調する」や、盛り込みたい事項「行政・議会への提案:議会は、地域自治組織に権限を与える」など、地域自治組織の権限については、検討項目9『地域の基盤』で検討する。

#### (4)議会の役割と責務について

- ・ 運営会合意事項

盛り込みたい事項「行政・区民への提案:議会は地域の公共的問題を把握し、それに積極的に

取り組む」及び盛り込みたい事項「議会への参加：議会は、議会活動報告会を開催する」については、検討項目7『議会の役割と責務』で検討する。

(5) その他

・ 運営会案5

「議会・行政・区民が対等な立場で協働し、まちづくりを推進する」

この条文の趣旨については盛り込むこととされた。文言については、今後引き続き検討する。

留意事項 不当に区民に義務を課すものではない。

・ 運営会合意事項

「協働」という文言を盛り込むのであれば、「協働」の定義について今後検討する。

・ 運営会合意事項

情報の共有については『情報の共有』で検討する。

(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」

・ 運営会では、「区民参加」に統一して案を作成した。

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

(1) 参加の保障について

「区は区政への区民参加を保障しなければならない」

今後の区民検討会議での検討にあたっては、「区」= 行政・議会・区民と捉え、行政・議会のみを指す場合には、「区」以外の用語を用いる。

(2) 参加の方法とその範囲

「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」

「区は、区民参加が実現されるよう、不断に制度の見直しに努めなければならない」

参加の保障について、「区は区政への区民参加を保障しなければならない」を第一項、「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」を第二項、「区は、区民参加が実現されるよう、不断に制度の見直しに努めなければならない」を第三項とする。

教育委員会への参加については、検討項目3『行政の役割と責務』または検討項目15『教育』で検討する。

(3) 地域自治について

「区は、区民参加を推進するため、地域自治組織を強化しなければならない」

コミュニティの必要性については、検討項目9『地域の基盤』で検討する。

盛り込みたい事項「住民自治：地域自治組織を作り、首長がそこに協調する」及び盛り込みたい事項「行政・議会への提案：議会は、地域自治組織に権限を与える」については、検討項目9『地域の基盤』で検討する。

(4) 議会の役割と責務について

盛り込みたい事項「行政・区民への提案：議会は地域の公共的問題を把握し、それに積極的に取り組む」及び盛り込みたい事項「議会への参加：議会は、議会活動報告会を開催する」については、検討項目7『議会の役割と責務』で検討する。

なお、全体討議の進め方のうち、全体討議 の(5)その他と(6)検討項目5の項目名、及び全体討議  
については審議未了である。

以上

第28回 委員出席簿 凡例： 出席、× 欠席

番号	氏名	フリガナ	28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			22

## 全体討議の説明

ファシリテーター 全体討議ですが、ふたつに分けて、まず、全体討議として『住民参加の仕組み』について検討します。最初に臨時運営会からの報告をしていただき、運営会案を基に全体討議を行います。次に、全体討議として、『住民投票(住民の合意形成)』について検討します。ここでもまた、最初に臨時運営会からの報告の後、全体討議を行います。

資料3をご覧ください。本日の目的は、前回、前々回に引き続いて、『住民参加の仕組み』、『住民投票(住民の合意形成)』について検討を行うことです。本日の目標は、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。なお、本日配布しました資料4は、前回、前々回でまとめていただいた各班からの資料6「盛り込みたい事項とその内容」をもとに、運営会で案を作成したものです。また、運営会案作成の基になったものが、各班の検討結果をまとめた資料5です。本日は、資料5と資料6を使用して検討を進めたいと思います。

全体討議は、まず全体討議で資料4の「住民参加の仕組み(1)～(6)」について検討を行います。住民参加の仕組みについての検討が終わり次第、全体討議に移り、「住民投票(1)～(5)」について検討を進めます。臨時運営会からの報告は平岡委員が行います。なお、住民投票につきましては、後半の部分についての臨時運営会案がまだできておりません。全体討議の進行にもよりますが、時間がありましたら、住民投票の詳細について、全体討議で検討していきたいと思います。

資料5をご覧ください。資料5は、各班からいただいた意見を私がまとめたものですので、こちらを見ながら臨時運営会の報告をお聞きいただきたいと思います。臨時運営会の報告の前に、各班の検討結果をどのようにまとめたかを説明したいと思います。見出しは私がつけたものですので、気になさらないでください。一点目に、参加の保障についてということで、参加を保障したいという意見を各班でおっしゃっているので、ひとかたまりにしました。二点目に、参加の方法とその範囲についてということで、仲間があるものをひとまとめにしています。ここではまず、「区民は行政へ直接参加する」という意見があります。次に、盛り込みたい事項「行政・議会への提案」と盛り込みたい事項「区民提案制度」がありますが、こちらは「提案」ということでひとつにまとめました。次に、盛り込みたい事項「行政(審議会等)への参加」と盛り込みたい事項「パブリックコメント」は、既存の制度についての意見ということでまとめました。そして、盛り込みたい事項「議会への参加」、盛り込みたい事項「区民参加の制度的保障」については、それぞれ単独としました。三点目に、地域自治について、上の4つの意見は「地域自治組織」についての意見ということでひとまとめにしました。下の2つは、地域自治組織に権限を与えるということで、上の意見とは分けました。四点目に、議会の役割と責務についてということで、議会についての意見をまとめました。最後に、その他ということで、他の意見とは違うものが単独で2つありましたので、こちらに置きました。この資料を基に運営会案を作成しましたので、内容を平岡委員にご報告いただきます。

(臨時運営会からの報告を経て、全体討議へ)

## 全体討議

**ファシリテーター** 臨時運営会からの報告に対して質問はありますか。まずは、運営会案1について。

**委員** 住民参加から区民参加に変更した理由の説明をお聞きしたい。

**平岡委員** 慣用句として住民参加がよく使われるが、区民検討会議ではこれまでもいろいろな項目で区民に拡げて検討を行ってきた。住民でない区民は区政に参加できないのかという、それはありえないということで、区民に変更した。

**ファシリテーター** 住民参加を慣用句のように使ってきたが、参加の仕組みを規定していくには、これまで定義を検討されてきた区民のほうがふさわしいということで、変更した。

**委員** 今日の意見質問提案カードのなかで、区民と住民の区別を明確にしないまま議論が進むことを懸念しているという内容がある。一度きちんと区民と住民の使い分けを共有しないと、委員の間で温度差が出てくると思う。

**平岡委員** これまでの検討の結果として、はっきりとした使い分けが必要になったときに検討しようということで、先送りになっている。参加のところで使い分けが必要であるとしたら、議論すべきであると思うし、住民投票を検討する際に使い分けが必要になるので、その時に検討することもあると思う。

**委員** 今日の段階では、私は参加については区民でいいと考えているので、議論しなくていいかなと思う。ただ、早い段階で区民と住民については十分に議論しなくてはならないと思う。

**ファシリテーター** 区民については、すでに定義してあります。検討項目5『住民参加の仕組み』で住民としなければならないのか、区民でよいのかを考えていただきたいと思います。ここでは、定義されている区民でいいのではないかと思います。どうでしょうか。

それでは、ここでは区民参加としたいと思います。検討項目8『住民投票』でまた住民という言葉が出てきます。他に意見はございますか。

**委員** この条例のネーミングをするまでには定義を明確化しなければならないと思う。

**委員** “区政への”となっていて、参加を保障するのはもっぱら行政・議会であるのだと思う。区は行政・議会・区民ということで、区民も互いに区民参加を保障するという報告でしたが、例えば地域みんなが区政について参加しようといったときに、他の区民が参加する権利も保障するという意味合いか。そういうことを想定してこの条文になったのかをお聞かせいただきたい。

**平岡委員** 区に区民も含めるのは、区民も互いの区民参加を保障するというので、ある区民が参加したいといったときに、それを阻害するのは区民参加を保障することにならないという意味である。

**事務局** もっぱら責務を負うのは行政・議会になると思います。ただ参加するなかで、区民同士もお互いを尊重しようという趣旨で、区に区民を含めたということです。単独の組織が、そこに参加する区民参加を保障するという趣旨ではありません。

**委員** 資料5「参加の方法とその範囲について」のところで、「区は、審議会等の委員の公募枠を拡充し、民主的に選定する」という意見があるが、これも住民ではなく区民も公募枠に入り、住民

の枠を区民にとられるというようなこともありうるのか。また、例えば隣接区と新宿区で互いの利害が発生したときに、隣接区の住民が新宿区の審議会に参加して、隣接区にいいような内容に審議会をもっていくといったこともあるのでは。ここで区民とする必要はないのではないかと思う。全体を区民でくくってしまうと、後々問題になるのでは。

**平岡委員** 以前、「濃い区民、薄い区民」といった議論もあったが、審議会の委員にどういった人を入れるかといった話は、行政、議会のそれぞれの項目で改めて議論しなければならない。ここでは、いろいろな参加の制度が形骸化してしまっている、形骸化を防ぐにはどうしたらいいかという議論を中心に行った。

**ファシリテーター** 区民参加という言葉を使わない方がいいという提案でよろしいでしょうか。

**委員** ひとつくりにしてしまっているのかという意見である。

**委員** どちらかという住民参加にしたいと考える。あと、“保障しなければならない”という意味は、誰かが参加したいと言ったときに、それを拒否しないという意味か。“保障しなければならない”というのが、どのくらいの強さなのかを教えていただきたい。

**事務局** すでに検討項目2『区民の権利と責務』について区民検討会議案を作成してあります。ここでは「区民は区政に参加する権利を有する」となっていて、これを受けて“区は区政への区民参加を保障しなければならない”というつながりになっています。その保障が何かについては、これ以降の具体的な中身について議論していただくところで触れていくということになります。

**委員** 新宿というまちをつくっていくときに、住民票を持っている住民だけではなく、新宿に関わっている人も、新宿のまちづくりに参加してきているし、協働事業も展開されている。そういったなかで、区民もきちんと参加し、また一方的にやりたいことだけをやるのではなく、新宿のまちを考え、責任を果たしていくということも盛り込んだ自治基本条例であるべきと考える。

**委員** 自治基本条例策定の段階ですでにNPOの方々も入っていただいていますし、地区協議会でも住民でない方にも入っていただいている。住民ではない方も一緒にまちづくりを進めているのが現状なので、ぜひ区民参加にしたい。

**委員** 産業振興の場合だと、企業の人の大半は新宿区に住民票を持っていないし、安全安心を考えても、住民だけでは実現できないなどというなかで、協力を求めていくことが必要ではないかと思う。

一方で、今日の議論を先取りして言うと、住民投票では、住民にしたい。

**委員** 絶対に新宿の住民でないにだめだというのではいけない。個々の制度ではいろいろな条件が加わると思うが、一般的にはオープンな姿勢でのぞむことがこれからの時代に必要だと思う。

**ファシリテーター** 区民参加ということでよろしいでしょうか。それでは、「区は区政への区民参加を保障しなければならない」はこれでよろしいでしょうか。

それでは、「(2)参加の方法とその範囲」に移りたいと思います。ここでは、「区は、区民が区政に提案する機会(権利)と保障しなければならない」ということで、機会か権利かについて、運営会で議論になっています。もうひとつのくくりとして、審議会やパブリックコメントといったもの

がありますので、ふたつを分けて考えたいと思います。

まず運営会案2ですが、提案権というものを創設して書き込むのか、それとも提案権の内容の確定や実際の運用が難しいことから、提案の機会を創設すればいいのではないかと、ということが運営会で議論になりました。運営会合意事項では、機会とするか権利とするかは、全体会に諮ることになっています。また、提案権とする場合には、具体的にどのような内容の権利なのかについて明らかにし、定義する必要がありますので、全体会で決めてもらうことになりました。質問はありますでしょうか。

**委員** 参加と提案の違いが明らかでないといけないと思う。また、“保障”とはより具体的なものでないと、保障にならない。機会を設けるよう努めなければならないとしたほうがよいのではないかと。

**平岡委員** 機会が漠然としていて、それと対応して保障とは何かということだと思うが、“機会”とはしくみや制度を指すと理解していただきたい。“保障しなければならない”というのは、提案の制度を設けなさいという意味になる。

**委員** “保障”というのは、しくみや制度を、既存の制度を充実させるのと同時に、提案課を設けるとか、インターネットで提案を受けるとか、新たな制度を作り上げていこうということだと思う。

**ファシリテーター** 参加と提案の違いを質問されているのだと思います。提案とはどういったことが、請願・陳情との違いは何かといったことについて運営会で議論になりました。そのなかで、請願・陳情はお願いするというイメージが強いのではないかと、そうではなくて、区民として責任をもって政策を提言していきたいということで、参加ではなくて提案を設けたいということになりました。

**委員** 請願・陳情はお願い調であるし、パブリックコメントは行政・議会から出された案について意見を言うということであるが、そうではなくて、地区協議会や団体・個人で政策提案や意見を主体的に言う機会というのは意外にないのだと思う。そういったことが認められる制度があればいいということで、運営会でも話があった。

**委員** “区民参加”は大きくりのもので、具体的な内容が“提案”であると解釈できる。“機会”をもう少し具体的にしくみ、制度と言ったほうがいいのではないかと。

**委員** 運営会案は簡素な表現になっているが、政策の形成から実施、評価まで区民が参加していきたい、そのなかで政策の内容に対して提案していく制度が欲しいという意味でつくった。

**委員** “区民参加”は、区政について計画から評価まで区民が参加するという意味合いで、“提案”は、区民が自ら提案することができるという意味合いであるという違いだと思う。

**委員** 文章がよくない。参加をどういう風にするかを決めればいいので、別に区が保障しなくてもいい問題だと思う。

**委員** 運営会で議論になったのは、これから地域自治組織を議論するが、地域自治組織に権利を保障していくような意味合いをこの条文で含んでいる。具体的には検討項目9「地域の基盤」で議論するが、その導入という意味でもこの条文でよいと思う。また、文章については検討する必要がある。

**委員** 運営会案1と運営会案2を区別するには、この条文の主語を区ではなく、住民参加について

はというような形にすればいいと思う。

**ファシリテーター** 皆さんの意見を聞いていますと、提案権を主張したいという方はいらっしゃる一方で、「機会(制度・しくみ)」についておっしゃっているように感じますが、そちらについてはどうでしょうか。

**委員** 提案権とした場合には、提案権を定義しなければならないということで複雑になるので、ここでは簡単に「提案することを保障」という形にしてはどうか。

**委員** 自治基本条例のなかで提案を明確に盛り込みたいという思いがある。区民が主役であるという積極的な意思を盛り込むべきだと思う。

**ファシリテーター** “提案する機会”を“提案すること”にしてはという意見と、住民参加についてとするという意見がありましたが、どれが一番理解しやすいでしょうか。

**委員** “提案することを保障しなければならない”ではなく、提案することができることを保障しなければならないのだと思う。

**委員** 結果の平等と機会の平等があるが、チャンスをもみんなに与えようということが機会の保障なのだと思う。提案権となるといろいろ問題がある。提案することを保障するのではなくて、結果は平等にならないかもしれないが、提案するチャンスを与えるということで、機会は平等に与えるという意味だと思う。

**委員** ここで条文を置く意味を整理すべきだと思う。日常的に役所に「こういうことをしましょう」という提案をして、その提案を聞いてもらうことを期待しているのか、それとも、提案を受けたら行政・議会はこの手続きを踏むということまで条例で書きたいのかによって、文言は変わってくる。

また、提案は参加の一形態なのか、それとも参加そのものを意味するのかによっても、考えることは違って来る。市民提案制度を設けて、その手順を市民参加のひとつのかたちとして自治基本条例に書いている自治体もある。

自治の仕組みとして、区政に対する決定権限は行政なり議会にあるので、その意味では区民を並列には置けない。決定権限があるものに対してどういう責任を課すのかということと、区民が互いに尊重しようということは意味合いが違う。なので、区民の主体的な提案を受けて、やるやらないを含めてどういう風に結論にもっていくのか、つまり、提案を参加の中で特に重要なものとして入れるのかを整理しないで話をしないと、この規定でどのような影響・効果を及ぼしたいのかがわかりにくくなる。「提案する機会」というのであれば、提案するための仕組みを設けるということになるし、「提案すること」というのであれば、その仕組みを作る作らないはそれぞれの裁量の範囲内で、ちゃんと聞くことだけを求めることになる。

あと、立ち返ってしまうが、区という主語について、結論を否定するつもりもないが、やはり区政の決定権限を持つものは誰かというのは考えるべきで、決定権限を持つひとと区民と並列に並べるのには違和感があるということを私の意見として申し上げておきたい。答えは要りません。

**ファシリテーター** 提案というのは参加の一部なのか、それとも参加とは別のものなのかをはっきりした方がいいということですか。

提案と参加の大きさが同じということですか。

**委員** 参加の中に提案も入ると思う。しかし、私は提案を入れた方が良いと思う。提案を入れずに、参加を保障するだけだったら、行政や議会はやってほしくないと思う。だから、わざわざ、提案を出したのではないか。

**委員** 私も同感である。提案は、積極的な参加の一形態である。

**委員** ただ提案するだけではなく、きちんと受け止めて実行するという含めた提案する機会が必要である。

**平岡委員** 運営会でも議論になったが、提案権を避けるために、制度、仕組みに近い機会という言葉をもってきたが、提案権そのものと制度、仕組みに近い機会の違いを牛山教授にご説明頂けないか。

**牛山教授** 提案権を保障しようというご意見がありました。しかし、提案権というと、それは権利の中身は明確ではないし、わからないということを運営会で申し上げました。権利保障を法令で書く、具体的にどのような権利であるのかが明確でなければなりません。提案を権利とするならば、中身を明確にする必要があるのではないかと、ということです。結果的に、区民の人が提案する機会をちゃんと保障することであるということで、“提案する機会”になりましたが、依然として運営会の中では、権利を大事にする委員の方もいましたので、権利を何とか残して議論するために、運営会案2『区は、区民が区政に提案する機会(権利)を保障しなければならない』ということになりました。

**ファシリテーター** ただいまの全体会では、権利より機会を保障するという意見が多数となっています。運営会案2の文言がわかりづらいという意見もあり、“提案する機会”を“提案すること”にしてはという意見もありました。ただ、そうした文言を考える時に、提案と参加がどう違うのをはっきりさせないと決められないということが、今までの議論となっています。

**牛山教授** 参加は抽象的で幅が広い言葉です。区民が行政に物を言う機会を提案する機会と言っていて、区民参加の保障に踏み込んだ中身を規定したということになります。やり方としては、運営会案1を1項として、運営会案2を2項にするというテクニックはありますが、今回はそれぞれ提案していることにしました。運営会案3に飛びますが、区民参加の実現のために、具体的に制度を書いた方が良いということになったが、細々書くことはこの自治基本条例の性格上、好ましくないということから、制度見直しを常にして、そういうことを実現していかなければいけないということになったのではないかと考えています。

**ファシリテーター** このようなことですが、ご理解頂けましたでしょうか。では、“機会”のままで良いでしょうか。

**委員** 運営会案1と2をそれぞれ1項2項にするということなのか。

**ファシリテーター** 運営会案2の「機会(権利)」を機会が良いですかという意味です。

**委員** 私は先程先生がおっしゃたように、運営会案1、2、3を1項2項3項とした方が良いと思った。

**ファシリテーター** みなさんはいかがでしょう。では、運営会案1、2、3を1項2項3項ということが良いですか。

**委員** 運営会案2の「提案する機会(権利)を保障しなければならない」を実現する方法として、みなさんが想像されていることが、仕組みを設けると言うことであるならば、「具体的に明確に」制度を設けなければならないとした方が良いのではないかと。できれば、運営会案2で機会を制度にしたい。そうすれば、運営会案3の“不断に制度を見直しに努めなければならない”に繋がるのではないかと。

**ファシリテーター** 機会を制度に置き換えてはというご提案がありました。

**委員** 私は賛成です。3班では、積極的な施策の提案制度が必要であると記してある。具体的なしくみや制度がなくては、形骸化してしまうのではないかと。

**委員** 区長と話すことが提案制度とするならば、それだけで制度として終わってしまう。例えば、我々も区長と話す機会があるが、そこで言ったことが政策実現されても、それは区長の名前が出る。議員と話することもできるが、実現したら議員の名前になってしまう。運営会案3は、そういう場合に我々区民や区民の組織が出したということになる提案制度が欲しいという主旨だと思うが、そうであるならば“機会”の方が良いのではないかと。“制度”というと「ありますよ」と言われてしまったらそれで終わりである。

**委員** 先程の委員がおっしゃたことは、具体的に何をしなければならないのかのオーダーを条例上に書くことに意味があるのだと思う。その場合、「提案する機会を保障するために必要な措置を講じなければならない」ということを法令的な用語だとそういうことになると思う。そうなった時は、主語が問題になる。区が主語となって、区民が必要な措置、機会、制度を保障するために、必要な措置を講じなければならないとするならば、誰が責任者で区民としているのかが、極めて曖昧である。ここで何を担保しなければならないのかは、行政や議会に必要な措置、機会などを保障させるのなら、主語をきちんとさせた方が良い。具体的には、区民を抜いて、行政・議会を主語にする。区民を含まない方が良いと思う。制度的な措置をさせることを目的にこの条例をつくるならば、区民は主語から除いた方がよいと思う。

**委員** わかりやすく言えば、委託する先は行政と議会である。この場合は、自分たちも入ってやることが一歩前進しているところではないか。住民自治を基本としていきたい。住民自治を補完するのが団体自治である。このようなことも包括されている。具体的にどうなのかということになれば、参加条例がこの下につくという風に解釈しておけば、これで良いのではないかと。

**ファシリテーター** 運営会案1の“区”はこの運営会案1だけに適用されると私は解釈していましたが、まず、機会にするか制度にするかという議題に戻します。これについてはいかがでしょうか。

**委員** 運営会案3の制度は区民参加も含めての制度である。運営会案2を制度にすると、狭くなるのではないかと。本来は、提案する機会は制度に入ってくる。運営会案3の制度は区民参加と提案することの両方が入っているのだから、制度ではなく、機会の方が良いと思う。

**事務局** 過去に議論した中で、検討項目1『条例の基本的な考え方』で、「新宿区は地方自治の本旨に基づく基礎自治体であり」というくだりでは、新宿区の中に区民も入ると言うことで、議論は進んでいました。“区”には区民が入るという定義は特にされていません。しかし、本日の運営会案1では、運営委員のみなさんの意見の中では、“区”の中に区民も入ると言うことで、このよ

うに資料を作らせて頂きました。そのほかの部分では“区”の中に、区民が入るとい議論はされていなかったと認識していますが、運営委員のみなさんはいかがでしょう。制度の見直しに不断の努力を区民もするというのでしょうか。

**平岡委員** 運営会案1だけであったと思う。

**委員** 地区協議会の位置づけがまだ決まってないが、議会でもない、行政でもない、地区協議会を自治を構成する一部分とも言えるが、仮にそうではなく、地区協議会が自治の実現を構築するものであるならば、それを構成しているのは区民である。そうなると、区民を入れざるをえないということなのではないか。それならば、区民が入っても良いと思う。そのような区民が入るのか入らないかを一個一個説明をしていかないと区民にはわかりづらいのではないかと。運営会案2の『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』が、どういう場面で起こるのかということになると、例えば地区協議会と言え、説明がつく。運営会案3も主語を地区協議会すれば、地区協議会の中で提案する権利はお互いに保障しなければならないし、地区協議会に制度も見直さなければならないと解釈すれば、区民が入っても理解できると考えている。

**牛山教授** 今までの区についての議論で、区民を入れた議論があったのですから、そうではないところは、区長および議会にすれば良いだけの話ではないかと思えます。地方公共団体として、新宿区は住民を含めて、提案する機会を保障するというので、問題はあるのでしょうか。運営会3の制度の見直しについても、区民を含めた区が主語で、区民からも条例改正や制度改正の提案は住民発議等のできるのですから、特に問題がないと思えますが。

**委員** 自治というのが直接民主的、直接参加のイメージがあって、積極的に盛り込みたいという気持ちを持っているからこそ、委任した先の議会や区長以外にも、自分たちも含め、色んなものを参加しなければならないと思っているのではないかと感じている。そういう意味でもここに区民が入ってくることは不自然ではないのではないかと。

**ファシリテーター** 区の定義が、区民・行政・議会全てに入ってくるかどうか確認したいと思います。今後、検討する時は、この3つを含むのか、それとも牛山教授が提案されたように区長および議会という風に別の主語として出すのかを検討していくということでもよろしいでしょうか。

では、今後の検討にあたっては、“区”を行政・議会・区民とし、区という主語が出てきた場合は、どれを指すのか確認するというでもよろしいでしょうか。

**委員** 行政は議会を除く全ての執行機関という理解でよいのか。運営会合意事項では、教育委員会については、別に検討するとしてある。

**事務局** 運営会では、ここで行政というのは行政委員会を含むということになりました。従って、教育委員会を含むという理解です。

**牛山教授** 行政というのには教育委員会も入るといことは、条文上にはありません。区長と言った時に教育委員会は入りませんね。もし入れるのならば、区長および他の執行機関とするということですね。一般的に他の自治体では、定義をしないで、その時々で読み替えています。今ここで、みなさんが定義するならば、新宿区の条例は全て見直しをかけて、どのような表現になっているのかを洗い直すこととなります。

**ファシリテーター** 自治基本条例を考えていく上で、前提として、区は行政・議会・区民として考えていくという方向性でいいですか。場合によっては含まない時は、切り離して考えるということでもよろしいでしょうか。

では、運営会案3に移ります。「区は、区民参加が実現されるよう、不断に制度の見直しに努めなければならない」ですが、よろしいですか。

では、次に移ります。運営会案合意事項「教育委員会への参加は、『行政の役割と責務』または、『教育』で検討する」となりましたが、こちらでもよろしいでしょうか。

では、(3)地域自治についてに移ります。資料5をご覧ください。資料5の「地域自治について」の上半分を運営会でまとめました。それが運営会案4の「区は、区民参加を推進するため、地域自治組織を強化しなければならない」となりました。こちらについて、ご質問ご提案はありますか。

**委員** コミュニティだけではなくて、地区協議会も明記して頂きたい。

**ファシリテーター** 地区協議会については、検討項目9『地域の基盤』で検討することになっています。

**委員** 素朴な質問です。運営会案4の区民は住民以外も入ることなのか。例えば、まちづくりに関して言えば、まちづくりについて勉強している人といった住民以外の人の意見と地域の人の意見の乖離が生じている。町連の地区町連とは、色んな人達が入ってくるのは良いが、やはり住民中心がでないと思うのではと思っています。

**ファシリテーター** 運営会案4の“区民参加を推進するため”という文章が気になるということですか。

**委員** 文章についてはわからない。ただ、素朴な質問である。今回答えずに結構である。ただ、“強化する”と書いてあるが、何をもちょう強化するのか。住民以外の NPO の人達が強烈に強化されたらどうなるのかという心配がある。

**委員** 私も同感である。町連については、検討項目9『地域の基盤』でどんどん議論したい。

**委員** そういうことはこれから多くなるだろう。住民も NPO も目標を共有して、議論をし尽くしていくことが大事だと思う。

**ファシリテーター** 資料5をご覧ください。4班から共通して出てきました地域の自治組織を育てていかなければいけないということから、“強化”という言葉になりました。

**委員** 地域の自治組織の具体的な内容は、住民が入っている自治ではないのか。区民も入っているのか。今の協議会は住民自治としている。運営会案4は区民も入れる地域自治組織ということなのか。

**ファシリテーター** 地区協議会をイメージしている班も多かったと思いますが、地区協議会も住民以外の方も入っているということでそうになりました。

**委員** 強化というからには、既存の組織を意識しているのではないのか。では、地域自治組織で既存のものということは町会ということなのだろうか。

**高野委員** まだ定義づけていない。

**委員** 地域自治組織というものが、まだ漠然としているということで、地区協議会をイメージする人がいれば、町会をイメージする人もいる。まだ曖昧さが残っているということを確認した方が良い。

**事務局** 例示は出来るが限定はできないとお考え下さい。例示としては、地区協議会もあるし、町会もあります。これから作る地区協議会のようなものも入るかもしれません。

**ファシリテーター** では、運営会案4はこちらでよろしいでしょうか。

では、次に移ります。運営会合意事項「コミュニティの必要性については、『地域の基盤』で検討する」です。コミュニティという言葉は、運営会で出されました。地域自治が、コミュニティや地域から始まりますが、コミュニティについては定義が必要でしょうし、このようなことから検討項目9『地域の基盤』で検討するということをお願いいたします。

次の運営会合意事項に移ります。資料5「地域自治について」の“住民自治”“行政・議会への提案”をご覧ください。これは、地域自治組織の権限のことを言っています。これは、地域自治組織が何かということが議論されてからということで、ここでは検討しないということになりました。

次に、(4)議会の役割と責務について移ります。資料5「議会の役割と責務について」をご覧ください。ここでは、議会の役割の責務についてそのまま書かれていますので、検討項目7『議会の役割の責務』で検討いたします。ここまででよろしいでしょうか。

時間も経ちましたので、(5)その他以降は次回検討いたします。