

(仮称)新宿区自治基本条例検討連絡会議 開催概要

第20回平成21年11月18日開催 午後6時31分から午後9時19分 第2委員会室

出席委員 辻山座長

区民検討会議 : 高野副座長、井上委員、土屋委員、斉藤委員、野尻委員、樋口委員

議 会 : 根本副座長、山田委員、佐原委員、小松委員、あざみ委員、久保委員

行政・専門部会 : 藤牧副座長、木全委員、加賀美委員、中澤委員、佐藤委員、折戸委員

傍聴者 2名

* 喜治委員の辞任に伴い区民検討会議で選任された土屋委員(代表委員)が紹介され自己紹介を行った。

* 「広報しんじゅく」に掲載する本委員会の写真撮影が許可された。

1 本日の進め方について

- (1) 区分E:住民参加の仕組みについて
- (2) 区民の権利と責務(三者案の調整)について

2 議題

(1) 区分E:住民参加の仕組みについて

土屋委員(区民検討会議)

資料2について、11月2日の区民検討会議で合意された。

- ・ 区民参加の仕組み(大項目)

「区民参加の保障」と「地域自治」、3番目に「その他」のところを新たに「協働」と変更した。

- ・ 協働について

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。

ただし、協働の定義に「対等な関係」が盛り込まれたら、ここの「対等な立場」を削除する。また、「まちづくり」については文言を整理する。

- ・ 検討項目(大項目)5の住民参加の仕組みを区民参加の仕組みと変更した。

- ・ 住民投票について

住民投票制度を設置し、住民投票条例は常設の条例とする、ことを区民検討会議で合意した。条例に盛り込むべき事項は、実施すべき事項、発議権者(発議の要件を含む)、投票権者、結果の尊重とした。具体的内容は次回とした。

(中項目)

- ・ 制度の必要性:住民投票を実施する。住民投票条例は常設とする。
- ・ 実施すべき事項: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し、区民・住民のいずれかは、発議権者・投票権者の内容と整合性を図る。
- ・ 発議権者:発議権者は、住民、議会、区長とする。議員定数の1/12以上で発議でき、過半数の議決で住民投票の実施。これは、地方自治法第112条を参考とした。なお、住民の発議要件は、引き続き検討する。
- ・ 投票権者:投票権者は住民とする。区民ではなく住民とし、要件である年齢や国籍などについては、公職選挙法の選挙権に基づき考えるが、引き続き検討する。ただし、年齢は18歳か20歳を考えている。
- ・ 結果の尊重:住民投票の結果を尊重する。結果尊重の趣旨は盛り込むこととし、文言は引き続き検討する。

根本副座長

議会議案は6(地域自治)と7(自治体運営の基本原則)を区民検討会議案のところと合うであろうとして出している。

(6の中項目)

地域自治の推進、地区協議会、そして区政運営、財政運営、情報公開も含めて別段で検討するが、

- ・ 区民参加:区政の運営にあたって、区民参加の機会を保障する。
- ・ 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。そして、住民投票については、他の条例に委ねる、としている。

現在の議論は2順目であり、地域自治の推進などの中身の文書が長いので、精査、整理等をしているところである。

藤牧副座長

区政への参加と協働のところ、さらに専門部会で議論し、修正を加えている。

- ・ まず、タイトル(大項目)の5「区政への住民参加のしくみ」を「区政への参加と協働」へと改めた。そして、次の(中項目)「参加と協働」を削除した。これは、(大項目)1「条例の基本的考え方」の中に文言として参画や協働があることからである。
- ・ 次の「区民の意見表明及び提案」の一番目「区は基本的な計画及び施策について、その策定・実施・評価の各段階において…」と、理念条例としてはかなり詳細すぎることから削除した。
- ・ 区民の意見表明及び提案:区は、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、と改めた。
- ・ 住民投票制度については、(1)の中で「住民投票制度を設けることができる」から「住民投票を実施することができる」と少し明確にした。また、(4)別に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定めるとあるが、常設か要件ごとか今後煮詰めていくとし、削除した。
- ・ 審議会の公開と参加については、「原則として公募による委員を含めなければならない」としたが、審議会によっては馴染まないものもあるのでないか、ということで原則とした。また、「原則として～含めなければならない」という表現は適切ではないのではという指摘を前回受け、「含めるものとする」と改めた。
変更したところは以上である。

【質疑・意見交換】

座長

- ・ 住民、区民の定義について
区民の概念については、住んでいる方、働いている方、学んでいる方で、事業者を入れるかどうかの違いはあるが、住民投票、区民参加と言ったとき、定義との関連もあるし、中身の設計についてもどういう方に選挙権を認めるか、請求権は、など意識しながら議論をお願いしたいですが。
- ・ 議会は住民投票については、常設型とするか。
まだ、いま議論をしているところである。(議会)

委員

- ・ 区民検討会議案の(8)住民投票の(中項目)実施すべき事項で、区政に「重要」な事項との説明で、文章では「重大」とあるが、また、(5区民参加の仕組みの中項目)区民参加の保障で「区は、区民が区政に提案する機会を保障…」とあるが、権利についての議論はなかったか。
1点目は、「重要」が正しい。2点目は、時間を掛けて討議したが、いろいろな権利だとか、提案権など錯綜したが「機会を設ける」適切であり、このところだけ合意が取れた。
- ・ 投票制度について、牛山先生から説明を受けたが、一応ルールを決めておいた方が良いということで、常設とした。(区民検討会議)
- ・ 地域自治組織を強化しなければならないとあるが、地域自治組織のイメージはいろいろと議論されていると思うがどのようなものか。
現存する地区協議会、町会等の組織があるが、悩ましい部分なので今回はまだ「ぼやっとした形」で捉えている。今後、区民検討会議で討議する。
- ・ どういう単位で設定するか、出来れば基本条例では謳うことは決まっているか。(座長)
決まっている。
- ・ 議会案の「地域自治の推進」の中で、「…分権によるまちづくりの仕組みをめざす」とあるがこれについて何か想定しているか。
視察等もしたが、都市内分権は必要ということで検討しているが、現存の組織をそのまま使うかどうかは別として、10出張所の単位を無視することは出来ないと思う。これからも話し合っていく。
地方自治法での地域協議会は、住民(組織)と言うことになっている。新宿区の今の地区協議会では住民だけでなく、住民以外の方も携わっている。そこで、条例で明確に定めようと思っている。
- ・ 任意団体である町会・自治会は、どのような位置づけになるのか。

全国の自治基本条例を見ると町会・町内会を(条例内に)位置づけている、地域協議会を置きつつ町会についても位置づけをしているところもある。今後、そういうことで議論していけば良いのではないか。

座長

議会から地域内分権がでるとは思わなかった、分権の「権」が付いていますから議会に係わることもあるので。

委員

・ 地区協議会の連絡会があり、そのなかで「自治基本条例について」の話し合いを持ったが、なかなか理解されない状況であった。地区協議会と自治基本条例の関係や条例の中での立ち位置等については、平行して議論していく必要があるのではないか。(地区協議会の)現場は大変である。

議会で視察した上越市は、23区より広い市で地域自治区を作っている。合併の旧行政区の自治区であって、10地区を作っている。しかし、18キロ平方メートルで30万人いる新宿区での地域自治区はどうなのか、我々も研究し、新宿区方式として作り上げていくことが重要ではないか。

・ 区民会議では、地区協議会を顕彰していくことを区長に提言した。地区協議会とは、区政に参画して、地域の課題を解決していくと定義されたものだが、地域と行政との十分な話し合いが無いなかで作られた。地区協議会の連絡会で、飯田市の視察に行き、ワークショップを行ったが「地区協議会の現状と課題は？課せられたものは？」などを話し合ったが、ある人が作ったときに「目的が見えてない中で、現場では議論のない、『見よう見まねのもの』だったのではないか。」と参加者の6～7割の方が気づいた。「どういう形のを求め、どういう形にするか。」の討議が大切である。

・ 区民検討会議では、今後2回、2日間ですか、「地区協議会」について討議を行う。地区協議会委員は、10地区から来る。私は町会・地区協議会の出身であり、町会は3名である。

座長

・ 条例が発動するときは、公権力を伴う前提で、地域自治組織をお墨付きで条例化することになる。今までは横並びであったのにとっていた人達は裏切られるのです、納得してもらうのが大変である。

上越市の「地域内分権の研究会」の座長をやっていたわけだが、大胆な権限委譲しようとしたが、そのときの合言葉は、「統治の記憶が残っているうちに」と。地域自治組織というより、元の町・村役場の単位だったので、そこに権限をおろして、統治の記憶があるうちは大丈夫だと。旧町村の中の「地域組織」ということではない。ここは非常に大切なところだ。このところは、目出しだけでなく見通しておく必要も重要となる。行政での担当部署はあるか。

新たな視点の地区協議会ということだが、地域協議会の役員から「地域の中の人に何が出来るのかなかなか見えてこない」という声もある。一方、昔からの町会、自治会が区政を展開するにあたって、あるいは、区の情報を区民に周知するなどを行ってきた。ということで、双方のすみわけは出来る。

地区協議会自身のあり方を見直すべきだと思う。今のスタイルを維持しなくても良い。地区協議会の仕組み、役割、構成員を調整しつつ、新たな地区協議会として条例化すれば良いのではないか。名称は別としても、地域自治組織として持ち込むことは必要である。どういう中身にするかは議論が必要であり、別途条例に定めることとしたい。(行政・専門部会)

「地区協議会」については、これから二度に亘って区民検討会議で討議するなど、3者ともこれから煮詰めた後に、この連絡会議で議論しないといけない。現在の「地区協議会」は、町会に比べ認知度が少ないのではないか。これは問題である。上越市はみんな、自分達で参加し、作ったから、認知されている。

座長

・ 日本助成学会をとおしての「まち(づくり)への補助金制度」等について紹介

福岡市:協議会を地区毎に作り、推進する。そして、個別の補助金を「まとめた補助金」として活用している。

宮崎市:地域自治区を作り、町会(費)との関係が有り、活動費としてコミュニティ税という新税を作る。自治会費とのダブルであり負担増となっている。どちらの市も注目している。

・ コミュニティ施策については、自治体関与か自主的かが分かれ道であるが、ほとんどは行政からの積極的な働きかけからとなっているのはなぜか、等々についてを著書したことがある。

『条例』でもって、区域と構成員と活動内容を決めたものはまだ無いのではないか。あるとすれば地方自治法に基づく地域自治区により条例化したものはあるが、通常は要項、指針などである。

- ・ 中野区の住区協議会についての説明があった。
- ・ 地区協議会、住民投票制度について、できる条項にしておいて、基本条例制定後に専門の検討部会などによって議論していく方法が良いのではないかと。

座長

川崎市では、自治基本条例で「住民投票制度を設けることができる」規定とし、自治基本条例検討委員会の答申を受け、条例化した。「住民署名からの請求により議会に諮る」という条例をつくったが、このような個別条例にすると「議会に丸投げ」であり、不安感が市民に残るのではないかと。

委員

区には公募制度が有り、そこに任せるのも良いのではないかと。

条例を審査する付属機関はないが、重要条例などの検討に懇談会を設けるなどの取り組みはある。それぞれの検討の枠組みを作っている。仕掛けとして(公募による)地区協議条例化検討委員会などは考えられる。(行政・専門部会)

- ・ 区民検討会議では、住民投票については具体的な話し合いを行っているが、基本条例に基本的なことは織り込んでおくと考え。議会・行政専門部会とかなり違いがあるので、どのようになるのか。

住民投票や地域自治区などをこの自治基本条例に盛り込むと膨大なものになってしまうので、関連条例やぶらさがり条例にせざるを得ないのではないかと。主要なこと、基本的な守ることなどの何か条は規定しておいて、あとは関連条例等にするのが良いのではないかと。形としてはこの方が理念条例となる。

住民投票制度無くして、自治基本条例ではないと思っている。(区民検討会議)

- ・ 議会に物申すのは、陳情請願程度である。だれに区民の請求ができるか、分権であれば区民にどれだけの権利がくるか、我々は作っていききたい。この場(検討連絡会議)があれば、意見・提案を言えるが、なくなったら、言えなくなる。だから、自治がほしい、実際の形が見えてくる自治がほしい。(区民検討委員会)

市民が主権者で、市民が議会、行政を作っていくのだと。全体として、区民が、区政に参加して、区政の中心的な担い手となっていくという思いがあり、この個別で保障となると、それでは「地区協議会」はどうするのですか、となる。住民投票条例は分かりやすいが、何万人集めて、何分のいくつかを集めての直接請求があるが、その一点だけで絞られると厳しいものがある。基本条例制定後、我々(議会)も議会基本条例を作るかどうかを含めて議論しているが、関連条例については、一緒になって作っていくという中で、「全体として区民の参画・協働が進んでいくのではないかと」というふうに考えていただきたい。(議会)

住民投票制度は、一定要件を備え、保障される制度とする、また、首長や議会の恣意的判断で排除されてはならない。

- ・ 住民投票ができれば、究極の参加であり、盛り込めるものは盛り込みたいというのが区民側である。今回の(住民投票に係る)区民検討会議の案を具体的に入れたい。(区民検討委員会)

座長

- ・ 区民の権利(大項目)の中に区政の参加があり、どんなときに参加できるのか、基本条例に書けないので、参加条例をつくり、こういう機会には参加の手続きを踏まなければならないと行政に義務付けをすとか、議会の決定についてはこの段階では公聴会を開くとか、具体的な「参加条例」が必要になる。住民投票については、「住民投票を実施する」の一行を書いて、必ず住民投票条例を作らなければ、基本条例違反になる。

委員

- ・ 参加と参画と協働について、「参画」が行政専門部会から消えたのはなぜか。また、参画には参加が含まれている。行政・専門部会では、参加には参画が含まれているとあったが。

「区民の権利」の中で重要な権利として、参加の一步進めたものとして「参画」として入れてある。参画に参加が含まれていると言った。

参加に参画が含まれている、として区民検討会議では討議している。普通の区民には、参加の方が分かりやすい。

座長

以前も言ったが、(参加・参画について)どちらでも良いと思っている。定義をすれば良いが、一つの条例に参加、参画が出てくると分かりにくい。

かなりの意見が出たので、三者調整案の中で結論に到達することが可能との印象を持った。

- ・ 協働についての「対等」かどうか政治学の中でも議論があって、自治体の政府機構は、住民たちが作って、そこに指示を出して地域の仕事をさせているという議論からいえば「対等」ではない。
- 一方で、ここで使う協働での「対等」は、そうやって決められたこと、発案されてまとまったことを実行していく段階で、手を携えましょうかということであれば、別に主権者面しなくたっていいのだ、という意味で対等であれば良いが。

区民参加の仕組み(大項目)の「協働」で、「対等な立場」とあるが、対等は無くて良いのだが、区民が主役と言うことをはっきりさせることで入れてある。誤解の無いように留意事項を入れてある。

区民と行政は本当に対等なのか。行政は、一定の権限、行政権限を持っている、だから、それではいけないので、「区民と行政は、対等」という言葉を入れるではないか。区民が上位なのであるが、明確にするために「対等」を入れるのではないか。

協働の定義で「対等な立場」を入れれば良いのでないか。

(2) 区民の権利と責務(三者案の調整)について

座長

- ・ 住民の定義と区民の定義を並べて書くのは、とてもかっこう悪い。あるいは、読んだ人に問題意識を喚起するか。

委員

- ・ 議会案としては、「区民の定義」について「基本構想」から始まり、さまざまな議論を行い、現在まとまったものとしては資料のとおりである。しかしながら、3順目の議論を経る中で4～5案となっている状況である
- 更に区民についての概念を議論していきたい。
- ・ 専門部会案は、区民検討会議案に近い。既存条例との齟齬をなくすためとしたが、区民を定義した条例は少ない中で「男女協働参画推進条例」があり、区民については、区内に住所を有するもの、区内の事業所又は事業所に勤務するもの及び在学するものを区民と定義している。仮に自治基本条例が、条例の中の憲法とした場合、区民について、住所を有するものだけとすると、整合性に欠けてしまう。主旨として、区民検討会議案に近いと思う。

座長

条例の構えとして全体として、この新宿区というまちを責任もって運営していくのは誰か、住所を有するもので、誰が主権かと言うと納税をし、選挙権を行使し、時には罷免権も行使し、その人達を中心になってやっていく時に、その他多数の一緒にやろうよと、声をえかけたときに説得力があるのか。「貴方たちでやればいいじゃない」と言われたらどうするか、実は幅広く区民と、ということでおだてながら皆でやろうとなる。

いろいろやり方はあるが、その場、その場で区民と区民等と区内に住所を有するものなど場面わけが必要であるのではないか。

血の濃い、薄い住民などさまざまな議論、とことん話したが、区民検討会議ではとりあえず「住民の定義は、その都度しよう」となった。

まちづくりの際、住んでない方が声を上げて、出来上がって見て、失敗したら「サッ」といなくなってしまうと、こういうことが少なくはないのである。(議会)

【質疑・意見調整】

座長

- ・ 区民の定義については、自治基本条例の9割、10割近くが区民検討会議案の住所を有するもの、働き学ぶもので後は、活動団体・事業団体が付いたり付かなかったりであって、もう少し議会(検討小委員会)の中で議論していただきたい。
- ・ 区民の権利と責務については、一括してやる。
- ・ 「知る権利を有する」これは三者とも共通している、情報、区政に関する情報とういことで、後は区民検討会議のほうに「備考」が付いている。
- ・ 「区政に関する情報」ということで、「情報を知る権利」だけでは近所の他人の情報を知る権利までとなるといけないので、みんなの情報についてみんなが知る権利を持っているとは主張しないと思うので。
- ・ 公共サービスを受ける権利。そろっているが、ここで「区民の定義」かかわってくる。

- ・参加権については、参加の意味であれば良いが、参画があり意思決定に係われれば主権者という要素を加えるか、区内で活動する一般の方が決定に加わる権利があるかと理解するかでここでも分かれる。
- ・協働は、主権者でなくても良いので、この文章は分裂するのか。
- ・その他のところでは3本あるがどう取り扱うか。

委員

- ・議会としては、情報を知る、サービスを享受する、区政に参画し協働する、政策を提言するという4つの柱とした。
- ・行政・専門部会としては、憲法で保障される権利などを網羅的に一覧とするか、議論があったが、最低保障するものとして、情報を知る権利と参画する権利の2本に絞った。サービスを享受するとは、一方で負担と裏側にあるので。

座長

基本問題として、地方自治法、その他の個別法に、憲法に保障されているものは載せないと、全部を落とすとなると、区民が見たときにそれで分かるのか。

委員

- ・区民は公共サービスを担う役割があるじゃないか、それなら、受ける権利はあるよね、となった。
- ・「区民は、安全で安心して暮らす権利を有する」ところはどうしても譲れない。また、「区民は、学ぶ権利を有する」については、本会のような場で自治の問題などについて勉強できる、情報も共有できる、ということです。
- ・政策を提言する、安全で安心して暮らす、学ぶ権利については、一つにまとめても良いのではないか。
- ・政策の提言する権利のところについては、参画と協働に入るのでないかと言われればそういうことによろしいと思います。(議会)

座長

- ・安全で安心して暮らす、学ぶ権利を有すると、そして、執行機関の義務のところを保障しなければならぬと書けるだろうかということが、次のテーマとして残る。執行機関・議会の責務のところ議論となる。
その実現を担保するのは、住民の運動力ではないか。
- ・それだからこそ議会に住民の声が届くルートを作らなければならない、そういう問題でもある。

…この続きは、次回の検討連絡会議で行うこととした…

中間報告会について

- 【資料8】に基づいて概要の説明があった。
- ・日時については、3時間を2時間30分程度とした。
- ・区長、議長の挨拶について

委員

- ・「報告会の名称」をもう少し柔らかいものとしてはいかがか。
題名の差し替えを今月(11月)中に行って、12月15日の広報に間に合わせること。
沢山の意見(題名)を出していただくこととした。

3 その他

- ・副座長会議を経ての提案であるが、12月2日に19人(検討連絡会議全委員)の懇談会を行いたいが、時間を早めに終えることとして、場所等は根本副座長に一任した。
- ・これからの検討会議の開催予定日について
12月2日(水)、12月22日(火)、1月14日(木)、1月26日(火)、2月5日(金)、2月19日(金)
3月4日(木)、3月23日(火)を三者で確認した。
午後6時30分から 第二委員会室
- ・本日のまとめを口頭により行った。(事務局・議会)

(以上)