

(仮称)新宿区自治基本条例検討連絡会議 開催概要

第21回平成21年12月2日開催 午後6時32分から午後7時51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 3名

1 本日の進め方について

(1) 区分 B: 区民の権利と責務(三者案の調整)について

(2) 区分 A: 条例の基本的考え方(総則)(三者案の調整)について

2 議題

座長

・最初に、「区分 B: 区民の権利と義務」、どういうふうに三者の意見をまとめていくかということが第1点目である。それから第2点目は、資料3に示されている「区分 A: 条例の基本的考え方」、このことについてそれぞれ意見を出していただき、調整点を探るということになるかと思う。

進め方は、これまで議論してきたので、残された論点について議論するというと同時に、三者のものを一本にするにはこんなやり方がいいのではないかと、ここにこの文字を補ったらいけないか。そういうふうな御提案をいただいて、着地点を探るということになるかと思うので、御協力をお願いします。

委員

・区民委員から出された「区民は、安全で安心して暮らす権利」がある、それから「区民は、学ぶ権利を有する」があるが、これが区民の権利として条例に盛り込まれるべきだとなったのか、簡潔で結構なので、教えていただきたい。

ごく一般的な、区民がだれしも持っている、そういう権利を自治基本条例の中に入れる意味合いというのはどのあたりにあるのか、ちょっと違和感を持つのだが。(議会委員)

2回にわたり検討し、区民検討会議委員の中で、行政に対して要求したいというところが結構強かったのが、第1回目。そのところを、1回仮置きしながら、住民参加の仕組みとか、そういうところで再検討するのはどうだろうかという話をしていた。

第2回目に関しても、やはりこれは、前の部分は「安全で安心な暮らしをする権利を有する」という話から、今、「安全で安心して暮らす権利」ということで、努力規定みたいな形になっているが、住民参加の仕組みで再検討しようという形になっている。(区民委員)

座長

・私から整理して御提案するが、区民の権利として、今のところ3つの権利については、異存なく書き込もうと。1つは、知る権利ということ、2つ目は、公共サービスを受ける権利、享受する権利、3つ目は、参加、参画する権利ということで。

知る権利とは、一体何を知る権利があるのかを書き込むというのと、言ってみれば知る権利一般にしているとあるが、「情報を知る権利を有する」という書き方、さらに詳細に「区政に関する情報を知る権利」というふうに、いわば自治体政府の主権者としての権利をここに書き込もうという、こういう態度と、三者三様だが、これについて、いずれかで「着地点」をと思う。

私自身は3番目の「区政に関する情報を」とした場合に、狭くなるかどうかということについて、「皆さんの考えをまとめていただきたい」というのが1つである。

それから、「公共サービスを受ける権利」、あるいは「サービスを受ける権利」と言っているが、サービスを受ける権利一般の場合に、私たちが今、直面しているのは、恐らく自治体政府を運営していく上で話で、何らかの「公共サービス」とするか「行政サービス」とするか、定義をきちっとした上で、言ってみれば政府及びその周辺で用意されたサービスを確実に享受する権利があると。

あるいは、用意させることも含めて、権利があるというようなことをどう表現するか、これは2点目。

3点目は、「参加」であるが、どれもやみくもに参加はないのであって、三者とも「区政に参加する」と言っているが、一つのバリエーションは、「参加」ではなくて「参画」とし、さらに「協働」を加えると、こういう「区政に参画し協働する権利を有する」ということだが、そのバリエーションでどこまで何が広がっているかという問題がある。それから、3番目には「区政運営に」と「運営」を入れることで、「運営に参画する権利」と、こういう違いがある。私は、どれに決まっても、うんと困る人はないだろうなと思いつつ、できるだけ、そういう意味では区民たちが広く享受できる権利、あるいは行使できる権利という方向で考えていけばいいと考えている。

これは、私が提案したのでいうと、「区民は、区政に関する情報を知る権利を有する」。あるいは、まだ書き方は決めていないが、「ですます」調だったら、「知る権利を有します」、あるいは「知る権利を持ちます」というような書き方になるのか。これは、ちょっと専門部会の方にお聞きしますけれども、「区政に関する」といった場合の「区政」というのはどのぐらいまで。議会も当然、含むという理解ですね。

区の執行機関、行政委員会、区が関与する財政援助団体、あるいは区議会で。あるいは、サービスとは言えなくても、一つの行政行為を行うとか、そういうことについての情報を知る権利と考えている。(行政委員)

委員

・文言の本当に些細なことだが、「区政に関するあらゆる情報」で、そういう「あらゆる」とか、何か修飾語的なものがあればいいかなと思うが。

いや、もともと「あらゆる」というのが、今の説明の中に入っているふうに、そういう理解をする。狭くとらえた区政情報ではない。区政の情報というのはいろいろあって、例えば国から地方にいろいろ説明があるわけで、それはまさに区政に関する情報だというふうに思う。そういう点では非常に広範囲で、言うならば区政に関するあらゆる情報と。

今、「あらゆる」という言葉が出たが、「あらゆる」というと、すべてということ。個人情報も入ってくるので、この文言の「区政に関する」というところで、十分すべてのものが入っている。「あらゆる」というと、個人情報まですべて出せと、とられるのではないか。

知る権利は憲法で定められているところで、それに対して、その前に「区政に関する」とか「情報」とかを入れると、狭めていくと。それは憲法違反であるというふうに教わったものだから、そうでなくて、こうやってどんどん入れられるのであれば、本当にもうすべて、「あらゆる」と思った。

座長

・憲法論議は、この間も触れたが、判例上では、情報公開条例があって、初めてその住民に知る権利が保障されるという判決もある、ということは申し上げた。知る権利一般は、今、憲法では何で議論しているのか、幸福追求権か何かかな。そういうふうな、「知る権利」という文言はないので、これまで語られてきた諸権利の中のどこかに含まれているという展開をする。それは、知る権利一般だと思う。

しかし、そこで「区政に関する」とかと言うと、ずっと絞られてしまうのか、その絞っている範囲が合理的な範囲かどうかを議論していただきたい。また、「あらゆる」とつけるというのは、一切隠してはだめという、一種の宣言みたいなものという効果があって、私は、そういう文言上の効果は十分あるなとは思っているが、問題は弊害になるかどうか。それで図ればよい。

憲法違反云々というお話があったが、「知る権利を有する」というのは憲法にあり、「国民は、知る権利を有する」ということだ。ここでは、新宿区自治基本条例の範囲の中の、区民が何を知る権利があるのかを書き込むところなので、私はそれが「情報」とか「区政に関する」が入ったからといって、国民としての知る権利を狭めるという解釈にはならないのかなと思った。条例の中での規定、憲法違反とはちょっと違うのかなと思う。

私たちは、まず「区民」という定義に関しても、この「区民」というのは、実際考えてこの範囲でいいのかと、知る権利の範囲が区民だけでいいのかという話し合いをした。

もう一つ、知る権利ということのワークショップをやったときに、4つの班が全部違う見解があって、1つは、議会、行政が保有する情報を知る権利がある。それから個人情報等、特別なものを

除き、すべての情報を共有できると。あと、区政運営の情報を知る権利がある。それから、知る権利ということで、情報公開を受ける権利があると、余りにも多岐にわたっているの、その中には項目をいっぱい入れると。要するに知る権利という部分に関しては、そんなに範囲を小さくすることではなくて、これでいいのではないかとというのが結論になった。(区民委員)

座長

・1つ大きく出されたのは、諸外国の情報公開法などが持っている「何人も」という、国が違おうが何であろうが知る権利を保障するというような、慣例というか、傾向がある。今、あざみ委員が言われたように、これは条例で新宿区の政府と区民との関係を定めるものだから、条例の原理として「何人」にはなりにくいという趣旨だとは思いますが、当面は、まずここで、「区民の権利」というところで扱っておこう。

また、「区政に関する情報」というものに制限はつけられていないという理解だ。これは、「あらゆる」とつけると、実は、情報公開条例を持っていて、基本条例ができていくから、基本条例に情報公開条例を合わせなければいけない。そのときに、「あらゆる」という公開条例はつくれない、必ず例外がある。だから、そのことを含みとして「区政に関する情報」と言って、特に合意に基づいて制限されない、あるいは他の法律、条例によって制限されないものはすべてというふうを読むのだという理解が、穏当じゃないかなという気がする。

情報については、「区政に関するあらゆる情報」というのが、「あらゆる」という文言につきましては、今、御説明いただいたので、内在するというか、例外を除いてと、よくよくわかった。だから、「あらゆる」というのはつけないほうがいいと思う。

座長

・大変前向きな議論、ありがとう。ということで、一応、ここまでの議論では、「区民は、区政に関する情報を知る権利」 ちょっと長いかな。

立法の形式によるかもしれないが、「区民は、以下に掲げる権利を有する」というふうにておいて、「1、何々」と体言止めでやる可能性があるの、そういうことを含めて、「区政に関する情報を知る権利」としておこう。

それから2番目に、公共サービスの享受権ということ、これについてはどうか。

宿題として、公共サービスって何なのだ、ということをやらなきゃいけないのだが、まだ定義はないので、例えば、今考えられているのは、政府が直接に供給するサービス、政府がサービスを買って、その購入権だけを住民に配布する。例えば介護サービスを全部一遍、介護保険サービスで買って、介護を受ける権利を何級の方たちに与えて、提供するの政府であろうが民間であろうがよいというサービス、これも多分、入るだろう。問題なのは、NPOやボランタリーな組織の方が、自分たちで発意してサービスをつくり供給している場合に、これを公共サービスと言うかどうかという問題。それともう一つは、電気のように、民間から買っているが、高い公共性を持っていて、例えば料金などで、政府も何らかの公的介入を余儀なくされている、そういうサービスも入れて公共サービスと言うか。これはここで厳密にしておかないとだめかなというものもある。

つまり、民間同士でボランタリーな人たちがサービスしているのを、時に自治体政府がそこにお金を投入して、そのサービスを買上げることをやった場合には、多分、公共サービスというふうには呼ばざるを得ないだろうということもあるので、表現として「公共サービスを受ける権利」というのでは、余りにもあいまいでしょうと思うのだが。

行政の案にはないが、これは特別な意味があつてのことなのか。

これは、そういう権利は当然あるという前提だが、自治基本条例という枠の中で、先ほど御指摘があった考え方で整理すると、知る権利とか参画に、これはもう絶対に保障しなければいけない権利だと考えた。

公共サービスについては、専門部会の中で、議論したことはないが、公共サービス基本法が今年の5月に制定され、国、地方公共団体、あるいは独立行政法人も含まれるが、そこで特定の者に金銭その他の物の給付、役務の提供、それから規制、監督、助成、広報など公共施設の整備をやることによって、公共の利益の増進に資する行為と、こういうものを公共サービスというふうに、定義は一定されている。

自治法は、「公共サービス」ではなくて、地方自治法の第10条第2項で、「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負

担を分任する義務を負う」となっている。

座長

・「役務」は何かつらいなというのがるので、「公共サービスを受ける権利」、「サービスを受ける権利」というのには、何か含意があるか。

お話を聞いて、自治法では住民というのは、やっぱり住民の「ひとしく受ける権利」で。

この基本条例で、区民という定義そのものが、まだ住民と決まっていなくて、恐らく区民という定義が決まれば、この公共サービスの種類も、おのずから変わってくると思う。

議会案では、「サービスを受取る権利」ということで、「公共」というのが入っていない、公共以外のサービスを我々が受けられる権利というのはないわけで、要するに、前提として公共サービスだということから、入れてももちろんいいのではないか。（議会委員）

座長

・入っていてもいいと。

では、一応、そういうことでメモって良いか。

区民サイドにおいては、その部分で、当初、「行政サービス」という話をしていた。行政サービスは、楕円をかいて、ここの部分だ、というところの話がわかって、だったら公共サービスということで大枠の部分の考えたと。それは、あくまでも権利であって、では、その役割として、これから自分たちはサービスの担い手として担わなきゃいけないだろうと。そうしたら、それに対しての権利なのだから、それは当然、権利と役割という考え方で、それをコミュニティ形成するところに参加していく役割があるよというところを、後の項目で入れようということになった。（区民委員）

座長

・1つだけ引っかかるのは、先ほど区民と住民の定義のところという話もあったが、この公共サービスが、例えば生活保障の給付だとか、それこそ助成、補助とかを得られるというときに、住所を有しない住民、区民にも、それが権利として保障されるかどうかということが、具体的にはぶつかってくるわけで。そして、残念ながら、現在の法体系では、実際の実務の上では、そこに一定の線を引かざるを得ない。それを含めて、区民というのを、住み、働き、そして活動している人たちということにして、これを区民の権利と言うと、よそから働きに来ている人も同じような福祉のサービスが提供されなければならないですよということになりはしないかと、その心配をしている。それはどうするのか。

ここだけ「区内に住所を有する区民は、公共サービスをひとしく受ける権利を有する」なんて、格好悪過ぎるよと。

というようなこともあるので、これはもう少し定義のところも含めてペンディングという形で、しかし、残し方としては、「公共サービスを受ける権利」という形でまとめよう。

3番目に、参画、参加のところで、これも三者三様であり、最もシンプルなのが、恐らく区民案だと思うが、「区政に参加する権利を有する」。これに対して、「参画し協働する」と「協働」までウイングを広げているのは議会案。行政の場合には、「区政運営に参画する」ということだが、これをうまく一本にしてくれと言われても、私もいい案が浮かばないので、どこかが妥協しないとだめかもしれない。

まず、議会案がねらっているというか、少し広げようと、参画だけじゃなくて協働のところまで書き込もうと思っているようだが、これはいかがか。

委員

参画だけじゃなくて「協働する権利」といったときに、その「協働させてくれ」というのを具体的な権利として認めるかどうか、どういうふうに考えているのか、教えていただきたい。（行政委員）

それは、逆の意味で、行政側が協働するのですよ、ということではなく、区民の側に協働する権利があるということを主張しようということ。区民の側に立ってですよ。そういう意味で入れた。

協働というのは、お互いにお互いの意思で話し合いをして、それぞれの立場を尊重してやるというのが協働である。（議会委員）

区民検討会議においては、そこは悩ましいので、協働だとか参画、この辺の部分はまだ定義づけしていない。今ここで定義して、ああでもないやるとよりは、先に行って、本当の参加、参画と協働という部分を、みんなで考えていくところに時間を割いていったほうがいいのではないか。（区民

委員)

座長

・基本条例ができて、「参加の権利」と書いてあれば、どのように参加できるのかについて、参加に関する条例をつくらなきゃいけないわけで、その参加の中に、参画の場面とか、あるいは協働していく場面とかというのが個別条例で書かれてもいいのだというような含みはあると思う。

権利と言ったときに、具体的な権利なのか、抽象的な権利なのか。前者であるとするれば、立法的、条例等でそれはちゃんと義務づけが、多分出てくると思う。ところが、抽象的な権利であれば、立法の裁量がかなり広く働くのかなと。そういう意味で、権利と言っても、その性質、内容がおのずと違ってることが前提で許されるとすれば、協働の権利と言っても、別にそれが悪くはないと思うが、そこら辺の権利と言ったときの意味づけが、区民、国民の権利と言ったときにあいまいな気がする。そこら辺は、どういうふうに整理すればよいか。(行政委員)

座長

・「権利」と書いた以上は、政府はそれを保障する責任を負うから、保障されなければ訴訟ということになる。

参加されている議会の方たちも、行政も含めて、やはり腹をくくっておかないと、「権利」と書いた以上は、いずれ個別条例をつくって、具体的な作用と権利などを保障する具体的な作用法をつくらなきゃいけない。国の憲法と法律の関係でいえば、そうなる。

区民委員からの「安全・安心の権利」ということともかかわって、「権利」と書いた以上は、私は個別条例がなければ、基本条例を直接、盾にして訴えるということは、難しいだろうとは思いますが、安心に暮らす権利を保障されているじゃないかというようなことには、やっぱり理屈上はなるということだね。

その場合は、具体化する条例等がない場合に、条例の不作为というのが争われるか。それは議会のほうも、当然、争われるわけか。(行政委員)

座長

・あり得ると思う。

この区民の権利とか義務というのは、その意味づけを含めて、このわずかな条例の条文の中で具体化するというのは不可能だと思う。したがって、どうしても抽象的にならざるを得ない。

しかし、それをきちんと受けとめる関連条例がなければだめだと。要するに、知る権利だってそうでしょう。情報公開条例があるし、プライバシー保護条例があるから、そこで受けとめるという形になっている。公共サービスを受ける、あるいはそのほかの参画、協働も、それをきちんと受けとめる関連条例をつくらなきゃだめだと思う。

座長

・そういうことが、言ってみれば高い規範としての基本条例と、そこで宣言されたことは、下位の条例で実現していく具体化条例が必要になるぞという了解のもとに、この基本条例はどの辺まで細かく書かだか、そういう意味では、一つの提案は、先ほどの高野委員からの提案で、「区政に参加する権利」と書いておいて、その中に参画というニュアンス、協働のニュアンスも含めて、そう書いたらどうかと。具体化条例の中でそれをどう活かすかと、言ってみれば個別規定への送りということでしょうか。

委員

・先ほどの参加、参画、協働に戻るが、区民委員のお話をいろいろ伺っていて、なるほどと。よくよく考えて、いろいろな区民の方がいらっしゃるから、「そんなところに踏み込まれたくないよ」という人も、今、現にいらっしゃるという状況を考えて、余り狭義にしないで、こういった「区政に参加する権利を有する」というところに区民委員の方々は至ったんだなということ。

「協働」だけれども、これは町会連合会としての立場だが、「何で税金を払って一緒に協働しなくてはいけないのだ」という人もいるわけだ。「任せているのだから、ちゃんとやってくれよ」と。

それと、例えばこの協働で「権利を有する」にした場合に、権利を拒否することもできるのかどうか。

座長

・はい。拒否することも権利の中に含まれると思う。

委員

・参画、協働等を含めて、逆に「参加」という言葉が新しい意味で前進している言葉だと、どっちにとったほうがいいか。

座長

考慮すべきは、その「参画の権利」と書いてある基本条例はたくさんあるが、そのような自治体で、ちゃんと市民参画の条例をつくって、「こういう場合に加わる、意見を述べる権利がありますよ」と、きっちり汲み上げているところがないので、そっちが勝負だと思うね。

また、下位条例をどのように構築していくか、これは議会だけに任されている話ではなく、区民のほうもしっかり提案していかないと、骨抜き参画条例ができてくる可能性がある。

もう一つは「協働」のところも、この区民の権利というところだけで議論しなくても、例えば区と区民との関係というところに、例えば提案制度を入れようかという中で「協働」のあり方を論じるという工夫もあるかなという気もするので、大まかに言えば、「区政に参加する権利」というふうに記録しておくことにして、一応、区民の三大権利のようなものが、ここで大体出そろった。

そのほかに加えるべきものがあれば、先ほどの2つと「政策の提言」、それから「安全で安心」、「学ぶ権利」については、少しペンディングということにするが、そのほか、もっとこれが必要なものがあれば、ちょっと伺っておく。

委員

・要するに、協働といいながら、行政は行政のポジションがある。区民サイドのポジションがなくして協働だという話が、今まで自分たちが受けてきたという感覚の方がいる。

悩ましいのが、「協働」という言葉に対して、前にも区民サイドのお示ししたように、「対等な立場」というところは、これはどうしても引きたくないという部分があって、結局、国と地方公共団体は、「対等」という言葉でパートナーシップという流れになってきているが、今度、基礎自治体の新宿区と区民サイドのところに対等でないという認識がまだ根強いもので、その辺の部分はどういう形で切り崩していくかというところが、一番悩ましいところである。（区民委員）

座長

私の感覚からはかなり遠くて、つまり、私は協働論ではやっている「対等な立場で」という、この「対等」だけはやめると言っている。なぜならば、政府自体を住民がつくって、そこに職員を雇っているわけだから、どんなに世の中がひどくなっても対等にはなれないのだ、住民がその主人公なのだということで、対等じゃないと言っているのだが、今おっしゃったのは、もっともっと深い逆転現象が起きているぞという。

委員

今の先生のお話も、実は「主権なのだからこっちのほうが偉いの、何で平等になるのだ」という話も、アドバイザーのほうから伺っているので、みんな理解している。

座長

・そういうニュアンスを意識すると、時々「あらゆる」とか、言いなりになりがちだよということは、十分、百も承知の上でということだ。いいですかね。

ただ、参加から参画へ前進したのだという理解は、私は実はとっていなくて、ここでは論争しないが、実は「参加」という言葉が一時期、使われたのだが、何も実質化しないうちに手あかにまみれてしまって、新しい言葉が必要だったというのが、多分、男女共同参画のときの議論なのではないかという感じがしていて、乗り越えたというふうには、実は思っていない。またそれは、機会があれば、ぜひ議論させていただく。

そんなことで、一応、今日の段階では、区分Bの区民の権利については、3つの権利をきちっと書き込むという最低限の合意までは行った。

この区民の権利という基本条例の根本部分を今日やったので、それに関して議論が多かったということでありまして、決してこれは無駄にはならない。基本条例をつくっている意味が、今日、話し合われたのだというふうに私は思った。

【中間報告会について】

根本副座長

・過日、副座長会議で、もうちょっとわかりやすいネーミングをとということを受けて検討した。「身

近な政府・新宿の自治を考えるつどい」

「身近な政府・新宿の自治を考えるつどい」ということで、12月15日号の広報に開催要項を載せるということで、今日、ここで本当は了解をとってというのが一番よかったのしょうけれども、広報の関係で、もうこれで印刷に入るということで、御了承願いたい。

座長

・それでは、恒例の今日の報告をお願いします。

事務局（議会）

本日の区民の権利につきまして、3つの権利につきましては書き込んでいくということで、大枠ではございますが、合意ができております。表現といたしまして、「区政に関する情報を知る権利」、「公共サービスを受ける権利」、「区政に参加する権利」という形で合意ができております。

事務局（行政）

・次回ですが、本日の続きということで、区民の責務から議論に入りたいと思います。

本日、条例の基本的考え方につきまして、三者案をお示しさせていただいておりますので、そちらもお読みいただいて、もし次回に間に合えば、地域の基盤について、中間でも構いませんので、三者から御報告いただければと思っております。

また、次回の開催日ですが、12月22日火曜日、午後6時半から。場所は、今日と同じ第2委員会室になっております。

2 その他

座長

それでは、今日の会議はこれで終了とする。

どうもお疲れさまでした。

散会 午後 7時51分

(以上)