

新宿区自治基本条例区民検討会議 開催概要

第44回 平成22年 5月 6日開催 午後6時30分から午後9時5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、武藤、岸川、林、山岸、高山

傍聴者 1名

配布資料 【資料1】第30回検討連絡会議資料一式

【資料2】条例に盛り込むべき事項運営会案 その3

【資料3】条例に盛り込むべき事項と留意点 区民検討会議案 検討項目3. 「行政の役割と責務」、4「(仮)行政の運営」、6「情報の共有」、16「税財政」

【資料4】盛り込むべき事項運営会案 検討項目7「議会の役割と責務」

【資料5】第43回区民検討会議開催概要

このほか、以下の資料を使用した。

【第42回配布資料】ワークショップまとめ整理案(議会)

【第42回配布資料】第41回ワークショップの各班まとめ

【第42回配布資料】第41回ワークショップの全体まとめ

1 第30回検討連絡会議の報告

区分C:行政の役割と責務、行政の運営、税財政と区分G:情報の共有について

- ・ 三者それぞれの検討案の報告の後、意見交換を行った。
- ・ 意見交換を踏まえて、中項目の組み換え、整理も含めて、骨子案検討作業チーム2に申し送ることとした。

区分F:地域の基盤(地域自治)について

- ・ 骨子案検討作業チーム3から「骨子案検討シート」に基づいて、“地域自治の推進”、“地域自治組織の機能”、“地域自治組織への支援等”、“条例委任”についての報告があった。
- ・ “地域自治組織への支援等”については、チーム3の当初案「～必要な措置を講じるよう努めなければならない。」を、「～必要な措置を講ずるものとする。」に修正することとなった。
- ・ “地域自治の推進”、“地域自治組織の機能”、“条例委任”については、チーム3の提案どおり合意された。

区民討議会準備会からの報告

- ・ 参加依頼対象者の無作為抽出数を1,200人から1,500人に増やすこととした。
- ・ 参加依頼書を5月10日に発送する。

区民アンケート作問検討会からの報告

- ・ アンケートの目的は、基本データの収集、今後の判断材料とし、周知の要素も持たせる。
- ・ 構成は、区分AからGまでについて聞くこととし、その中で、重要な区分については3問程度にする。
- ・ 誰でもわかりやすい言葉遣いとなるよう、表現を工夫する。また、複数項目を選択する場合には、3つまでなどと制限を設ける。

- ・ 質問の表現などは、最終的には、事務局と業者に一任とする。
- ・ 区民討議会のテーマと区民アンケートの内容とのすり合わせはしないこととする。
- ・ 業者は、5月11日に入札で決まる予定である。

2 全体討議の進め方

検討項目7「議会の役割と責務」の条例に盛り込むべき事項運営会案についての報告を行い、検討を行う。

3 運営会からの報告及び全体討議

第47回及び第48回運営会で整理された運営会案、運営会合意事項、その他について報告され、それをもとに全体討議が行われた。

運営会からの報告及び全体討議の詳細は別紙のとおり。

全体討議で、以下のことが合意された。

議会の位置づけについて

- ・ 運営会案1が合意された。

条例の順守

- ・ 後日検討されることとして、合意された。

議会の運営

- ・ 運営会案2, 3が合意された。
- ・ 運営会案6については、運営会案2, 3の目的を達成するという趣旨から、「議会及び区長は、(1)及び(2)の目的を達成するための達成の整備に努めなければならない」に修正の上、合意された。なお、(1)とは運営会案2を指し、(2)は運営会案3を指す。
- ・ 運営会合意事項(1)～(8)について、合意された。

区民参加

- ・ 運営会合意事項(9)について、合意された。

説明責任と情報共有

- ・ 運営会案4については、「議会は、多様な方法により議会運営に関する区民との情報の共有に努め、説明責任を果たさなければならない」に修正の上、合意された。

このことにもない、類似した表記を採っていた検討項目3「行政の役割と責務」の合意事項を以下のように修正することが合意された。

(修正前)「行政は、多様な方法により区政運営に関する情報の共有に努め、区民への説明責任を果たさなければならない」

(修正後)「行政は、多様な方法により区政運営に関する区民との情報の共有に努め、説明責任を果たさなければならない」

その他

- ・ [議員の資質] 運営会合意事項(11)～(14)について、合意された。
- ・ [地域自治の促進] 運営会案5が、合意された。

議員の行動規範

- ・ 運営会案7については、「議員は、区民の代表として権限と責務を自覚して行動しなければならない」に修正の上、合意された。

このことに関連して、同様の用語を使っていた検討項目3「行政の役割と責務」の合意事項を以下のように修正することが合意された。

(修正前)「区民の信託を受けた区の代表として、区長を置く」

(修正後)「区民は、区の代表として、区長を置く」

- ・ 運営会案8については、「議員は、区民の意見を集約し、区政に反映させなければならない」に修正の上、合意された。
- ・ 運営会案9が、合意された。
- ・ 運営会合意事項(10)について、合意された。

以上

第44回 委員出席簿 凡例： 出席、× 欠席

番号	氏名	フリガナ	44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			18

全体討議の進め方説明

ファシリテーター 全体討議の進め方を説明します。進め方は前回と同じように、運営会案の報告をして、それからみなさんで討議していきます。よろしくお願いします。

全体討議

ファシリテーター 本日の【資料4】盛り込むべき事項運営会案 検討項目7「議会の役割と責務」、第42回の【資料3】ワークショップのまとめ 整理案 をご覧下さい。

まずは運営会案1の報告をお願いします。

高野委員 【資料3】ワークショップのまとめ 整理案(議会) には項目として「議会の責務」があり、見出しとして 議会の位置づけ、 条例の遵守があります。

運営会案1は、議会の位置付けとなっています。その議会の位置付けは、区長の位置付けに合わせて書きました。運営会案1は「区民の代表機関として議会を置く」です。ここは、議事の決定機関なのか、意思決定機関なのか、また、それを盛り込む必要があるかどうかという意見が出ました。それは全部含んで区民の代表機関として議会を置くというかたちで運営会案1を提案させていただきます。

ファシリテーター 今の報告に質問、意見はありますか。

委員 第42回の【資料3】ワークショップのまとめ 整理案 に代表や代理という言葉が書かれている。そこで、代表と代理の違いは何か。ここで言っても難しいと思う。辞典で調べてみると、結果的に法律の効果は同じになると思う。間違って解釈をしてはいけないので、聞いてみた。

牛山教授 あくまで、みなさんが出された意見なので、どのような意味で書いたかは分かりません。一般論としては、「代表」は、選出された人が代表して判断をしながら行動するのに対し、「代理」は、代表として判断して何かを言うのではなく、あくまで、みんなの代理として行動する人ということではないでしょうか。これを書かれた方のニュアンスとしては、白紙委任するのではなく、みんなの意見を踏まえてやりなさいということだと思います。先程、結局は同じになると言われましたが、場合によっては、そのようにはならないと思います。

委員 議員がいて、議員は支援者の代表であって、有権者の代表ではないことは、みんな分かっていると思う。そのような意味合いで理解してもらいたい。例えば有権者が25万人いたとする。その中で、ある議員は1000人ほどの支持者がいるとする。区民の代表という言い方もあるが、突き詰めると支持者の代表であると考えられる。

委員 ある国会議員が、党の考えではなく、私自身の代表としての考えと発言していた。そこで代表とは何かを考えたが分かりにくかった。用語辞典を引くと、「代理」も「代表」も同じような意味であった。代表であるならば、代理という文言を使う、代理のところには代表として使うと書かれていた。もう一度冷静に考えてみる。

ファシリテーター 他に意見はありますか。

無いようなので、運営会案1は「区民の代表機関として議会を置く」でよろしいですか。では、合意とします。

次に移ります。運営会案の報告をお願いします。

高野委員 【資料3】ワークショップのまとめ 整理案(議会) の見出し 条例の遵守に「議会は自治基本条例の精神を常に尊重しなければならない」とかかれています。【資料4】盛り込むべき事項運営会案 検討項目7「議会の役割と責務」には、後日検討すると書かれています。後に条例の最高規範である、などの表現があるので、そこで検討すると考えました。

次に、【資料3】ワークショップのまとめ 整理案(議会) の 議会の運営をご覧下さい。効率的な議会運営を行なう、会派に関する2文、継続審査の請願・陳情について、という意見がありますが、それらは盛り込まないことにしました。効率的な議会運営を行なう、会派に関することについては、こちら側からお願いすることではなく、越権であると思われる。継続審査の請願・陳情については、陳情1件に対して議員が審査するなどのことは現在行われているので、盛り込まないことにしました。それから、議会の夜間、土日開催という意見については、説明責任と情報の共有へ移動することにしました。また、解決すべき内容を提案、審議という意見は、区民参加へ移動することにしました。議会の運営の上から7つ目の枠にある、予算についての意見は、区民参加に移動することにしました。さらに、その下の枠の、条例の制定、改正についての意見は運営会案3という形で表記しています。次に「各委員会は10年以上の長期計画を策定し、毎年見直す」は 議員の行動規範で考えることにしました。次に、議会の招集権、予算提案権を議会も有するという意見は法律上、盛り込むことは困難であると考えました。最後に、「自由討議会」という意見については、誰が誰に対して行うものなのか不明であるため、保留事項としました。

ここでは、難しい言葉も入っていますが、運営会案2として、「議会は、二元代表制の一翼を担う機関として、適正な行政運営が行われるよう調査し、監視しなければならない」を提案します。「チェックする」、「監視する」の文言は、二元代表制に表現されている「二元代表制」の文言は、区民に理解されにくいのではないかという意見が出ましたが、わかりやすい言葉で表現しようとするのが長文となるので、「二元代表制」としました。分かりやすい言葉に置き換えることができれば、そのようにするというので検討するというので提案させていただきます。

次に、運営会案3についてです。自治立法機関について、唯一の立法機関は国会であるが、自治立法する役割は議会が担います。自治立法機関であることの自覚を促すために提案したいです。運営会案3は「議会は、自治立法機関であることを自覚し、区民生活に必要な条例の制定、改廃に努めなければならない」です。自治立法という言葉がありますが、議員立法という言葉の同義語として考えています。そのようなところをみなさんに提案したいと思いません。

そして、運営会案3の次に、7.その他にある 議会事務局のところの運営会案6を移動したいと考えています。ここは、「前条の目的を達成するための体制を整備しなければならない」としています。自治立法を支える仕組みとしていれてはどうか、「議会事務局の充実を図る」の“充実を図る”のは、誰かなどの意見がでましたが、議会は自治立法機関であり、それを支えるために体制を整備するというのを提案します。よろしくをお願いします。

ファシリテーター 今、運営会案2、3、6について説明しました。今の報告に意見や質問はありますか。

委員 運営会案3について、議員立法という話が出た。実際には、議会は行政からあがってきた議案についても議決する。議決して立法する機関であり、全ての案件を処理する。また、それだけ読んで、議員立法に励んでいるということが読めないと思う。議員に条例をもっとつくってほしいということを言うのであれば、違うと思う。

高野委員 励みなさいということと、立法機関としての2面性を考えなければいけない。それだけではいけない。

委員 この運営会案3をそこまで読めるのか。説明のように読めないと思う。普通は立法機関であるとして読めない。議員立法に励みなさいということはこの文言からは読めない。

高野委員 【資料4】盛り込むべき事項運営会案 検討項目7「議会の役割と責務」にも書いていますが、「自治立法機関である」の表記については「自治立法の担い手として」のほうが適切かもしれないが、ここではあえて「機関」として書きたい。分かりにくい場合は、また検討しなければいけない。

牛山教授 自治立法するという中には、議員立法も、行政提案も含めて、2つの意味がこめられていると思います。ここで、わざわざ書くのは、未だに、自治体議会は立法機関ではない、立法は国会しかしないといわれているからでしょう。首長が自治体を代表し、議会の地位が低いという認識があることへのアンチテーゼとしてだと思います。条例制定は法律をつくることとは異なりますが、自治体の法としての条例をつくるという意味で、自治立法機関であり、行政機関から提案された条例を否決すると同時に、議員のみなさんが自発的に1/12の要件で提案できる権能を発揮することができます。機関と言うかは議論がありますが、ここでは立法機関と自覚して必要な条例をつくったり、改廃したりして下さいということです。そのような意味で、これだけ読んで、議員立法をしなさいとは読めないと言われれば、その通りです。しかし、この文言でも非常に踏み込んだ文言ともいえるので、今出たことを、覚書きに書いていくことで良いと思いますが、いかがでしょうか。

委員 運営会案2に「二元代表制の一翼を担う機関」と書いてあるが、もう1つは何か。

高野委員 区長である。

委員 「一翼を担う」という言葉の意味がよく分からない。

牛山教授 確かに分かりづらくて、「一翼を担う」が分かりにくいということはおっしゃる通りです。二元代表制についての共通認識や理解がないと、「一翼を担う」がよく分からないと思います。国政の議院内閣制とは異なる、双方公選で選ばれ、緊張関係にある機関対立型を二元代表制と言っているのも、その一翼という意味です。より分かりやすくしたいと思いますが、これを条例に書くとすると、非常に長くなって複雑になってしまいます。機関対立型で双方がチェックし合う、首長の強大な権限を抑制やけん制できるなど、様々なニュアンスを「二元代表制の一翼を担う機関」に込めています。分かりやすい表現を運営会でも話し合っ、模索していますが、なかなか難しいです。何か、分かりやすく表現できる条例上の文言があれば良いと思

いますが、今のところはこのようになっていると、ご理解していただきたいと思います。

委員 ここで言いたいことは、議会は区長に対して、自治的な行政運営を行うことを調査するという意味なのか。その次の「監視する」は、区長を監視するということが良いのか。その前の「調査し」は議会が調査するということが良いか。

牛山教授 議会は、適正な行政運営が行われているかを調査し、監視するということです。

委員 区長を監視するということが。

牛山教授 行政委員会もあるので、区長だけではありません。

委員 二元代表制の一翼として議会があり、区長に対して何かを言うということか。

牛山教授 厳密に言うと、書くならば「区長等」などになります。行政委員会や教育委員会、監査委員などの独立している機関も行政にはあるので、それらも適正に行っているかをチェックすることも必要です。

委員 行政委員会も二元代表制に入るのか。

牛山教授 行政の長として、自治体を代表するのは区長です。しかし、書くならば区長等とすると思います。実際に調査、監視するのは、首長部局だけではなく、教育委員会やその他の行政委員会も調査監視します。厳密には、「一翼を担う機関として区長等」と書きますが、そこは、「行政運営」で全体を表しているということです。

委員 運営会案³について、「自治立法機関」という言葉がある。広い意味で自治体の法だと思うが、少なからず、国の憲法や法律とイコールではないと思う。法にもランクがあると考えている。「立法」という言葉に違和感をおぼえる。このままでは難しい。この条例自体が区民に分かりやすくするという前提があった。

牛山教授 このように書かなくてはいけないということではありません。みなさんが、そこまで踏み込まないと思うのであれば、そのようにして書いて下さい。また、議会のみなさんの方からどのような意見が出てくるかということもあります。しかし、運営会案としては、踏み込んで書いたほうが良いという提案として理解していただいて議論すると良いと思います。

ファシリテーター 今、「自治立法機関」の立法という言葉を使うと話が難しくなってしまうという意見が出ましたが、いかがでしょうか。

委員 自治立法という言葉は条例制定機関という意味合いになるかもしれない。今、地域主権や地方分権などの流れから自治基本条例をつくるときに、条例よりも法のほうが上であることは当然である。しかし、一定の地域に対しての自由度を増していくことは、その地域の区民の掟は条例になる。そのようなかたちで、自治立法機関と言うようになったのか。

牛山教授 自治立法という言葉は、地方分権の流れで、行政法学、自治体法学を研究している先生が、自治立法と言ってから久しいですが、自治体議会は立法機関ではないという考えも残っています。しかし、立法機関ではないところの条例によって過料や、場合によっては逮捕されるような場合があります。だからこそ、自治立法機関という言葉で、自治体議会の位置づけを高め、条例に向き合って、制定していこうという考えが出てきました。そして、2000年の法律改正で、機関委任事務が廃止され、法の解釈を自治体でしっかり行って、その範囲の中で

自治立法して条例をつくっていくことになりました。さらに、少し前までの分権委員会が議論していた中身としては、場合によっては地域のつくった条例が法令の決めた基準やありように対して上書きをすることができるという議論もされました。場合によっては地域の条例が法令に優先していることもあるということを議論した経過があります。よって、今の政権でもそのことは変わっていないので、自治体議会での条例制定権を自治立法という言葉で表現していくという考え方があります。

ファシリテーター 今の話を踏まえて、踏み込んで書くかどうかです。

委員 「自治立法の担い手として」のほうが適切かもしれないと書かれている。このことをもう少し説明してほしい。「自覚して」は必要ないのではないか。文言として「担い手として自覚する」ならば分かる。

委員 これは、少し前の議論にもあった議員提出条例などの権限をもっていることを含めて自覚してほしいということを議員に促している。

委員 この文で1番「自覚」が重要である。これがないと中途半端になる。議員が立法することを自覚してほしいという我々の意見である。

委員 今の意見に賛成である。文章として、「担い手として」と「自覚して」が繋がらなかったので「機関」としたと思う。

牛山教授 自治立法の担い手と書いてしまうと、議会だけではないという問題があります。住民も1/50の署名を集めると、条例についての提案ができます。そうすると、住民も自治立法の担い手になり得ます。「機関」と書くと、議会しかないので、「自治立法機関」と書いています。

委員 その説明でよく分かった。

牛山教授 「自覚」について、おそらく条例上、どのような文章になるかで、議論になると思います。しかし、区民案なので、みなさんが思うのであれば、区民からの「自覚してほしい」という要望として出しておくことで良いと思います。

委員 この形でだしておき、検討連絡会議で議会側に説明する。これによって、表現が変わる可能性もあるが、ご理解願いたい。

ファシリテーター 他にはありますか。

牛山教授 運営会案6は主語がないです。「議会は、前条の目的を達成するための体制を整備しなければならぬ」に直したほうが良いです。

委員 それについては行政も関わっていないか。議会事務局に行政の職員が入っているので、主語が入っていなかった。しかし、主語がないと読みにくいので、議会を入れるのはどうか。

委員 人事は区長がするという話だったので、主語として議会を入れなかった。

委員 行政の区長の位置付けの「適正な配置」を受けて、ここは主語として議会を入れることで良いか。

委員 議会の人事権は議長なのか区長なのか。

事務局 例えば、議会事務局の人数をどうするかは区長に権限があります。しかし、中の配置など

についての権限は議長が持っています。そのように考えて下さい。

委員 体制を変えることについては、議会がやるのか。

事務局 議会も首長部局に対して人数を増やしてほしいと要求します。増やすかどうかは首長の権限です。

牛山教授 結局、予算ということですね。予算の修正を議会が議決して、議会事務局予算を増やすということはできますか。

事務局 議会の方から、議員提出議案として出すこともあります。

牛山教授 それでも、首長が駄目だと言うと、再請求などの様々なかたちで対抗するわけですね。

事務局 議員提出議案として提出し、議会で議決しても、予算については首長の決定なので、議員から予算を出すことはできません。

牛山教授 予算の修正はできますよね。

事務局 修正はできます。

委員 議会事務局の議論の中で、議会事務局の職員は行政から選ばれることが多いという意見があった。そこに一般の人が入るような整備ができないかという議論があった。今までの数年は行政の職員がほとんど入っていて、我々から見ると、判断にも影響すると危惧していた。そのような議論もあると思います。

委員 議会と区長の両方を書いて主語にすることはどうか。

委員 ここは議会の役割についてであるから、区長はおかしい。

牛山教授 議会事務局のことなので、「議会は」とできないとすると、「区長及び議会は」として、議会の役割としておいておくということです。

ファシリテーター 主語を「区長及び議会は」としますか。よろしいですか。

委員 もし区長を含めるのであれば、文末の「整備しなければならない」では予算の制約の話もあるので、強すぎる。出来ない場合もあるから「整備するよう努める」などのようにするべきだ。

ファシリテーター 今の意見は、「区長及び議会は」として区長を入れると、区長の立場からすると予算の関係もあって出来ない場合もあるので、努力義務の「努めなければならない」と整合性をとった方が良いという提案でした。

委員 最初から無いほうが良い。

ファシリテーター 主語がなくても良いのですか。

牛山教授 議会事務局という項目を出すのであれば、「前2条の目的を達成するため、議会事務局の充実に努めなければならない」などのように書くと良いかもしれません。

委員 この議会事務局についての案は運営会案2、3の後に入れるとする。「前条の目的を達成するため」と書いているから、「体制を整備しなければならない」と書くと、出来なかった場合は、運営会案2、3についてもやらなくても良いということか。

牛山教授 この案は、この案として独立しているのだから、運営会案2、3をやらないということにはなりません。

委員 「前条の目的を達成するため」とはどのような意味か。

牛山教授 それは、そのままの意味で、運営会案2、3のためにやりなさいということです。

委員 分かった。

委員 議会事務局と充実とかいてあるが、体制を変えられないかと言う意見もあった。そのような中で、「充実」とした経過がある。

牛山教授 原案を活かすのであれば、「議会は前2条の目的を達成するための体制を整備しなければならない」とするかです。

委員 主語は入れるのか。また、文末を「努める」にするのか、「なければならない」にするか。

ファシリテーター 先程の意見では、区長を入れるのであれば、努力規定にした方が良いという提案がありましたが、いかがですか。

事務局 まだ条文ではないので、「前2条」ではなく「(1)及び(2)」でよろしいですか。

ファシリテーター では、「区長及び議会は(1)及び(2)の目的を達成するための体制の整備に努めなければならない」でよろしいですか。

委員 主語を入れるのは良いが、「区長及び議会」としてイコールで書いて良いのか。

牛山教授 イコールではありません。区長は予算執行権を持っていて、議長は任命権を持っていることから、両者が努力しなさいという意味です。

委員 任命権は議長なのか。

牛山教授 任命権は議長で、人事権は区長です。

事務局 体制を整備しなければならないということは、議会からも出ています。人員を増やすなどの働きかけは議会からもあります。

委員 それは必要があれば、議会が区長に言えば良いことである。あえて文言まで条例に入れる必要があるのか。

委員 今の質問は行政運営を調査、監視するということと、制定改廃の作業をするために、体制を強化するためには、そこに配置していくしくみをつくるというお願いである。事務局が足りないのであれば、足せば良いが、組織改革をするならば議会がすれば良い。それに対して、予算が足りなければ、区長に請求して、区長が予算を出す。そうすると、主語が2つ必要であるということだと思う。

委員 議会のことを言っているので、議会が議会の体制を整備するように書けば良い。区長を入れると焦点がぶれると思う。区長の予算執行権があるが、議会自体の努力だけ書いておけば良い。

牛山教授 どちらでも良いと思います。しかし、みなさんの意見としては実効性が伴わないということですね。議会が努力しても、区長が予算を執行しなければできないということは問題なので、区長も努力しなさいということを条例に書きたいということです。実効性が伴わないとしても単に議会だけで良いのであれば、そのように書いておけば良いと思います。区長も努力せよと書くのであれば、区長にも考えてほしいと努力義務を課すので実効性はあると思います。また、議会事務局のことを議会に関連して書くわけで、議会のやり方について一緒に区長が書かれていても違和感はないです。よって、ここは、議会だけで良いということであれば、主語は「議

会」にし、実効性をもたせるためには「区長及び議会は」にした方が良いと思います。そこはみなさんが決めるところです。

委員 先に検討した、区長の役割と位置付けで、「区長は、職員の適切な指導監督、適正配置、人材育成に努める」という1文がある。区長の役割については、今の話もそこに含まれていると思う。議会の役割としては、主語を議会だけにしても良いと思う。

委員 私は、実効性について理解できるが、議会の自主性を強調したい。議会、首長はそれぞれの役割がある。今は、議会事務局ということを言われているが、議会スタッフとして将来的に抜本的に体制整備をしてほしいという思いがある。主語は「議会」で良いと思う。

牛山教授 みなさんのご意見で、議会のところを議論しているのに区長がでてくることはおかしいと言われますが、ここは議会についての2つの案があって、それを達成するためにはこのようにしなければいけないということを書いています。区長が出てきたとしても、議会のことをかいています。そこは、議会のことを議論しているから、区長が出てくるのはおかしいとはならないと思います。

ファシリテーター 「区長」という言葉を入れたいという方、意見はありますか。

委員 「議会及び区長」とした方が良い。議会を主観的に考えるためにも、議会を前に出して、文末を「努めなければならない」にした方が良い。

委員 「議会及び区長」に賛成である。

委員 確認だが、議会事務局が任命するのが議長であり、その前に予算を執行するのが、区長で良いか。順番があるのであれば、同じ順番で入れれば良いと思う。

委員 議会事務局も、自治立法機関としていくのであれば、政策秘書のようなものがあつたほうが良いという議論になるのではないか。

牛山教授 みなさん同じようなことを思っていると思います。議会がしっかりと活動してほしい、そのためのバックアップ体制をつくってくださいということについては異論がないですね。そのためには、主語を「区長」もしくは「議会」という議論がありますが、実効性を担保したいということも良いですね。では、区長を入れることは適切ではないというわけではないので、「議会及び区長」で実効性を保つということで良いと思いますが、何か異論があればおっしゃってください。

ファシリテーター 「議会及び区長は、(1)及び(2)の目的を達成するための達成の整備に努めなければならない」ということでよろしいですか。

では、合意とします。

次に5.説明責任と情報の共有について議論したいと思います。まず運営会案の報告をお願いします。

高野委員 その前に、4.区民参加について少し話します。各委員会への一般の人の公募や対等に委員会の構成員になるなどのことは無理です。区民参加の仕組み、説明責任と情報の共有については、あわせて検討することにしました。議会基本条例では、このようなことを入れてほしいということをおみんなで議論しました。

次に、5. 説明責任と情報の共有について報告します。ここでは、議員活動(報告会等)はしても、議会としての活動がなかった、区民参加の論点は、議会と住民がどのようにかわるかであるという話合いがされました。運営会案は「議会は、多様な方法により議会運営に関する情報の共有に努め、区民への説明責任を果たさなければならない」です。ワークショップのまとめ 整理案には4つの枠がありますが、1つの案で表現しました。また、ここで「多様な方法により」と言った方が分かりやすいと考えました。しかし、あまりにも修飾が多すぎるということは指摘されるかもしれませんが、このようなかたちで提案させていただきます。これは、行政の説明責任をうけて、議会にもこのような項目をつくりました。

ファシリテーター 今の報告に意見や質問はありますか。

委員 前回もよく分からなかったが、誰と情報の共有に努めるのか。議会が自分たちの情報を共有するようにも読めるし、区民との共有に努めるとも読める。議会が自分たちの情報を共有するのは当然ではないか。ここで言いたいのは、情報を区民とともに共有するということなのか。

事務局 区民との情報の共有について言っています。

委員 そのように取れない。例えば、情報の提供という言葉のほうが良いと思う。

委員 行政運営でも「行政は、多様な方法により区政運営に関する情報の共有に努め、区民への説明責任を果たさなければならない」と書いた。情報の提供がどのような提供かという問題があり、情報を発信し、受け取ることの両方を含めての共有であると確認した。同じように、情報の共有に提供という意味を含めていると解釈していただきたい。

委員 議会運営についての情報を発信するはおかしい。

委員 私は区民との共有と議会内での共有の2つの意味があると思っていた。

牛山教授 これは、行政運営のところと合わせているのですよね。

委員 そこでも同じ質問をした。しかし、よく分からなかった。

ファシリテーター 【資料3】ワークショップのまとめ 整理案(議会)のP2をご覧ください。説明責任と情報の共有について、これをもとに運営会案をつくっているのだから、区民との共有ということがわかると思います。

牛山教授 これは、区民との情報共有です。難しい話ではなく、案の後半に「区民への説明責任を果たさなければならない」と書かれているので、当然に区民との情報共有ということで行政運営のときは整理しました。ここも同じようにしているだけです。どうしても分かりにくければ、「議会運営に関する区民との情報の共有に努め、説明責任を果たさなければならない」として、行政運営についても直すことで良いと思います。

ファシリテーター 「議会は、多様な方法により議会運営に関する区民との情報の共有に努め、説明責任を果たさなければならない」とすることでよろしいですか。また、行政も同じように直すことでよろしいですか。

異論が無いようなので、合意とします。

次に、7. その他について議論します。まず、運営会案の報告をお願いします。

高野委員 7. その他の 議員の資質については、自らの行動に責任を持ち、素質向上に努める

議会の持つ権能を最大限に発揮して活動しなければならないという意見がありますが、盛り込まないということになりました。二世議員の候補を一期据え置くという意見、議員定数は、財政・区政の状況により、期毎に定めるという意見は、自治基本条例に盛り込むことなのかという問題があるので、盛り込まないことになりました。また、監査委員は外部委員としなくてはいけないという意見は、地方自治法及び条例により定められているので盛り込まないということになりました。

次に、 の地域自治の推進ですが、ワークショップで出た2つの意見をまとめて、「議会は、地域自治を尊重し、議会運営を行うよう努めるものとする」としました。ここで、地域内分権や都市内分権という言葉を使わずに、地域自治という言葉に置き換えています。いかがでしょうか。

ファシリテーター 今の報告に意見や質問はありますか。

無いようなので、これで合意としてよろしいですか。

では、合意とします。

次に、6. 議員の行動規範について議論します。では、運営会案の報告をお願いします。

高野委員 ワークショップのまとめ 整理案をご覧ください。議員の責務の見出し 議員の行動規範が5つの枠で分けられています。その枠に上から順に、仮に1から5までの番号を振ると、4、5の政務調査費の意見とマニフェストの意見は条例に盛り込むべきことでは無いということで削除しました。

1つ目の枠をまとめると 「議員は、区民の信託を得た区民の代表として権限と責務を自覚して行動しなければならない」となりました。ここでは、政治倫理基準があり、別途条例があるので、「権限と責務」にそのような意味が含まれるという確認をしました。

次に2つ目の枠をまとめて、「議員は、多様な区民の意見を集約し、区政に反映させなければならない」としました。「多様な」という言葉は全部では無いということを確認して、理解していただきたいと思います。

そして3つ目は 「議員は、政策立案及び審議する能力の向上に努めなければならない」としました。ここでは、「政策立案及び審議する能力の向上」の意味が分からないということで討議をしていました。また、分からないという意見がでてきたら、みんなで議論したいと思っています。この運営会案を提案します。

ファシリテーター 「議員は、区民の信託を得た区民の代表として権限と責務を自覚して行動しなければならない」に対しての質問や意見はありますか。

委員 「区民の信託を得た」と書いてある。選挙権は住民にしかないので、区民の信託を受けている。住民の信託を受けている。そのようなことをどのように区別するかをしっかりとっておかないと、住民、区民の定義をするということが流れていってしまう。どこかで結論を出した方がよい。

委員 今までも、住民投票以外は、悩ましいところを区民にしてきた。ここだけ、住民にすると、一斉に読み直して議論しなければいけない。

委員 もっと先に延ばしたら、さらに大変になる。

委員 今、ここで、この言葉を入れるということについてはどうか。

委員 違和感があっても後回しにしてきたものが多くある。いつ、そのことを議論するのか。

委員 ここは、区民の信託を受けていないから、住民が良いと思う。

委員 ここで議論したほうが良いのではないか。

委員 区民の代表についても問題かもしれない。

委員 先程、区長の役割と位置付けのところにも、「区民の信託を受けた区の代表として」と書かれていた。ここで「住民」とすると紛らわしくなるので、このままでいって、後で整理するという意見である。

委員 区民、住民の定義は最初からしっかりしておかないと後々混乱すると主張していた。今の意見のように、明らかに住民の場合は今直しておいて良いのではないか。全体を通して、住民が良いか、区民が良いかを議論すると思うが、選挙行為は明らかに住民であるので、直して良いと思う。

委員 議会の一部の人は住民を区民にしたいようである。我々は、住民は住所を有する者として固定概念を持っているが、議会の一部は違う。そのような案があるので、用語が決まっていない。

委員 区民の定義は出来ている。

委員 定義は出来ているが仮である。「住む、働く、学ぶ、活動する者及び活動する団体」という定義はあるが、定義のことではなく、明らかに住民である場合は今直した方が良いということだと思う。

委員 選挙行為という明確なことに基づいている場合は、住民から信託を受けるので直して良いと思う。議会の話は関係ないと思う。

委員 今まで、住民だと分かっていることも区民としてきたので、ここだけ住民にするのか。

委員 今、その議論をすれば良い。

牛山教授 選挙をしていることと、信託するという事は同じ意味なのではないか。また、住民が信託し、区民が代表するのであれば、信託をしていないけれども代表しているなど、検討しなければならない問題もあります。理念条例ということでもあるので、個別に選挙などの行為と結びつけて概念を整理し始めると、限りなく個別の事柄について規定していくことになります。信託という言葉についても、行政法学の研究者から、いつまでも信託でよいのかという問題提起もされています。要は、個別に制度に入り込むことや、投票行為があるから代表ではなく信託であるという概念整理が、なかなか難しいです。当然、現行法上、選挙は日本国民でなければできません。選挙をすると信託は住民で、代表については選挙が伴っていないから区民で良いという整理ができるのでしょうか。

委員 直接選挙による信託であれば明確になる。信託という定義が様々であるとする、直接選挙によって信託するという事である。もしくは信託という言葉を使わなくても良い。

牛山教授 信託という言葉を使うからわからなくなります。信託という言葉を使わずに、「住民により直接選挙された議員」などのように書けば良いと思います。

委員 それでいいと思う。

委員 私も区民の信託を得たというのは分かりにくいと思う。選挙をする人が誰かによって区民か住民かになっている。選挙によって選出されたという表現で良いと思う。しかし、選挙によって選ばれた区民の代表と言うと、また良いのかわからない。

委員 信託を変えたほうが良い。

委員 区長の役割と位置づけでは「区民の信託を受けた区の代表として」と書いているが、信託とすると、分かりづらいので、区民の代表にしたい。信託という言葉を使わずに広く考えるべきである。

ファシリテーター 今の提案では「区民の信託を得た」を削除するということです。「議員は、区民の代表として権限と責務を自覚して行動しなければならない」ということですが、いかがですか。これに関連して、区長の役割と位置づけについても「区民の代表として区長をおく」になりますが、いかがですか。

委員 区長のほうも、同じように直して、権限と責務を入れてほしい。

委員 代表とするという行為の後ろには何があるのか。それは、やはり住民による直接選挙しかないと思う。

牛山教授 それは当然のことですよ。

委員 書いてもおかしくはない。

委員 区長の役割と責務についても同じように入れるか削除するかであわせれば良い。

ファシリテーター 「区民の信託をうけた」を削除するということによろしいですか。では合意とします。区長の役割と位置づけについては同じように削除しますか。

委員 「区民の代表として」は残すのか。

ファシリテーター そうです。

委員 「権限と責務を自覚して行動しなければならない」は議員が権限と責務を知らないから知ってほしいということか。それとも、知っているが、行動していないからなのか。

委員 両方である。

委員 本来、議員は権限と責務をしっていないとはいけないが、あえてこのような表現で書くということか。

ファシリテーター は「議員は、区民の代表として権限と責務を自覚して行動しなければならない」ということによろしいですか。

では、合意として、次に を議論します。

牛山教授 条文の趣旨が分かりにくいです。議会ではなく、議員のことなので、多様な意見を集約するほうが良いとは思いますが。

委員 議員はあくまで支援者の代表であるが、不要であるかもしれない。これは、あまり条件をつけないで「多様な」という言葉を使おうということだったと思う。

牛山教授 議員が意見集約をして、区政に反映させるのは当然のことですよ。 は権限、責務を自覚することであり、 は能力向上に努めるということですが、 はどのようなことを意味す

るのが分からないです。

委員 この意見が出てきた理由としては、会派ばかりを気にして区民を見ていないという意見があったからである。政党に縛られてしまうこともあるのではないか。

牛山教授 要は、区民の意見をしっかり聞いて、議会に反映しなさいということを言いたいということですよ。しかし、それは、当然のことです。

委員 自治基本条例をつくるにあたって全会一致であることは珍しいが、会派に縛られているということではないか。

委員 はいらないのではないか。

牛山教授 この案の趣旨がどのような意味かということです。議員が住民の意見をよく聞きなさいという意味なのか、議員の行動規範として意見を集約して議会に反映しなさいということなのかです。広報広聴の話なのか、システムとして反映させる役割を担う話なのか、多様性のことを言っているのかです。議会ではなく、議員の話なので、そこが明確になるなら、あっても良いと思います。

ファシリテーター についてはどのようにしますか。要らないという意見、趣旨を明確にして残すという意見があります。牛山教授からは、趣旨は広報広聴の話なのか、システムとして反映させる役割を担う話なのかという提起がありました。

委員 ワークショップ全体まとめ 整理案 に「議員は、多様な区民の意見要望を集約し、総合的な原点に立って、区政に反映させなければならない」と書いている。「総合的な原点に立って」が会派を超えて、区民の意見を聞くということだと思う。また、その同じ枠の3つの意見を集約することに無理があったと思う。は無くしてしまうのは惜しい。

ファシリテーター 他にはありますか。

委員 無くすのは惜しい。

ファシリテーター では置いておきますか。

異論が無いので置いておくことで合意とします。

「多様な」はどのようにしますか。削除するという意見が出ているので、反対がなければ削除でよろしいですか。

では削除することで合意とします。は「議員は、区民の意見を集約し、区政に反映させなければならない」とします。

委員 町会連合会を代表して、質問がある。住民と区民の議論はどこでやるのか。

ファシリテーター 区民の定義ですか。

委員 そうである。いつやるのか。前から、話していることなので、いつ頃そのような議論をするかを教えてほしい。

事務局 用語の定義のところ、区民の定義はしています。

委員 それは分かっている。

事務局 住民の定義を変えるということですか。区民の定義と並列して住民を定義するということですか。それとも、区民の定義を見直すということですか。

委員 住民の定義を確定させるということである。

委員 住民は住所を有する者という定義がある。

委員 住民の定義を、そのように思っていない人もいる。

牛山教授 住民は地方自治法で住所を有する者です。

委員 住民の定義、区民の定義が終わっているのであれば、区民という言葉ばかりを使ってきたので、本来の定義に基づいて住民なのか、区民なのかを議論する機会があるのか。

委員 私もそう思う。

事務局 今までの区民を使っている案について見直すということですか。

委員 今ではなく、いつやるのか。

委員 何回か、後回しにしたことがあると思う。

事務局 おっしゃっているのは、区民を使ってきた項目を頭から確認していきたいということですね。

委員 それをいつやるのかという質問である。

委員 住民(区民)などがあるので、それを議論したい。

事務局 この後にやることでよろしいですか。

では、次回議論することにします。

ファシリテーター では、次に「議員は、政策立案及び審議する能力の向上に努めなければならない」を議論します。

委員 審議する能力がよくわからない。

委員 文としては必要だと思う。

ファシリテーター はこれでよろしいですか。

では、合意とします。

委員 言葉としては、政策立案能力の向上も含まれているか。

高野委員 含まれている。

さて、先程、区長の役割と位置づけの話になったが、「区民の信託を受けた区民の代表として区長をおく」とあります。これを「区民の代表として区長を置く」とするという考え方がある。

委員 「区民は区の代表として区長を置く」としたほうが良いと思う。

委員 「区」に行政、議会、区民が入るので「区」にした方が良い。

牛山教授 今まで「区」を行政のような意味で使ってきました。よって、地方公共団体としての意味であれば、「新宿区」にしたほうが良いと思います。「区の代表」だと区行政の代表と読めます。

ファシリテーター 最初の条例の考え方に「新宿区は」という表現をしていたので、初めてではないです。

委員 この会での合意は「区の代表」であった。「区民は区の代表として」はおかしいのか。

ファシリテーター 「区民は、区の代表として、区長を置く」ということでよろしいですか。

では、これで合意とします。

本日の全体会議はこれで終わりとします。