

## 新宿区自治基本条例区民検討会議 開催概要

第45回	平成22年 5月13日開催	午後6時30分から午後9時	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、井口、林、山岸、高山		
傍聴者	2名		
配布資料	【資料1】第31回検討連絡会議資料一式 【資料2】第48回運営会次第(前半・後半) 【資料3】全体討議の進め方 【資料4】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7「議会の役割と責務」 【資料5】条例に盛り込むべき事項と留意点(修正) 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6】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7】第44回区民検討会議開催概要		

### 1 第31回検討連絡会議の報告

区分D：議会の役割と責務について、3者案の調整を行った。その調整をもとに、作業チームに引き継ぐこととなった。

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

- ・骨子案検討作業チーム2から「骨子案検討シート」に基づいて、“区長の位置づけと役割”、“行政の役割と責務”、“職員の責務”、“行政運営”、“情報公開・個人情報保護”についての報告があった。
- ・報告の後、議論し、そこでの意見をもとに骨子案検討作業チーム2で、再度検討されることとなった。

区民討議会準備会からの報告

- ・区民討議会での検討テーマ数は6ないし8とする。
- ・検討テーマは、1「理念」、2「区民の権利」、3「区民参加の方法」、4「住民投票」、5「行政と議会の役割」、6「地域自治の必要性」が現時点の候補である。
- ・スケジュールは以下の通り

5月10日(月) 1500名に区民討議会への案内の発送を行う。

5月31日(月) 申し込みの締め切りとする。

なお、応募数が60名を越えた場合は、公開抽選とする

区民アンケート作問検討会からの報告

- ・わかりやすい説明と表現の工夫について留意する。
- ・自由意見欄は設けない。
- ・5月11日の入札の結果、受託業者が決定された。
- ・6月4日(水)に発送し、6月25日(金)を回答期限とする。
- ・7月中旬に速報版を発行する。

## 地域懇談会の開催について

・3回の開催することとし、場所・日時については、以下の通りとする。

8月3日(火) 18時～20時 牛込・笹笥地域センター

8月5日(木) 18時～20時 戸塚地域センター

8月7日(土) 14時～16時 四谷地域センター

・お住まいの地域に関係なく、どの回にも参加できることとする。

## 2 運営会からの報告

### 第45回区民検討会議の進め方について

第44回区民検討会議での提案を受け、これまで取りまとめてきた条例に盛り込むべき事項のうち、「区民」と表記している部分について検討することとした。検討手順は、以下のとおり

・『条例に盛り込むべき事項と留意点 9.「地域の基盤」』の留意事項である“区民(住民)”の表記について検討を行う。

・他の検討項目の『条例に盛り込むべき事項と留意点』において、「区民」と表記されている部分に関し、検討すべき箇所があれば、指摘し、「区民」を「住民」に変更する必要があるか等について検討を行う。

・“区民(住民)”の表記について合意に至らない場合は、両方を表記し、それを区民検討会議案とする。この場合、このことについては、検討連絡会議に委ねることになる。

その他

第45回区民検討会議にて、平成21年度の区民検討会議検討経過報告書の確定版を配布する。

## 3 全体討議の進め方

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。

説明の詳細は別紙のとおり。

・『条例に盛り込むべき事項と留意点 9.「地域の基盤」』のうち、“区民(住民)”と表記されている2か所について検討を行う。

・その後、他の検討項目の『条例に盛り込むべき事項と留意点』において、「区民」と表記されている部分に関し、検討すべき箇所があれば、指摘し、検討を行うこととする。

・時間が残れば、これまで検討した条例に盛り込むべき事項に関する留意事項や覚書きについて整理するための検討を行う。なお、検討順序は『条例に盛り込むべき事項と留意点の1.「条例の基本的考え方」』からとする。

## 4 全体討議

『条例に盛り込むべき事項と留意点 1.「条例の基本的考え方」』の“用語の定義”にある「区民」を踏まえて、全体討議を行った。

全体討議により、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

・『条例に盛り込むべき事項と留意点 9.「地域の基盤」』において、以下のとおりに修正され、合意された。あわせて、留意事項は解消された。

「地域自治組織」の(1)について

「区は、地域の特性を踏まえた住民の自治を尊重し、区民が自主的に設置する地域自治組織の活動を促進するものとする」

「地域自治組織」の(2) について

「区民(住民)の区政参加」 「区民の区政参加」

- ・『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」においては、検討項目名称を「区民の権利と責務」に修正することが合意された。
- ・検討項目1、3～8及び16の『条例に盛り込むべき事項と留意点』においては、「区民」と「住民」の使い分けについて、変更の必要がないことが合意された。
- ・上記以外の検討項目においては、必要に応じて、「区民」と「住民」の使い分けを検討する。

以上

第45回 委員出席簿 凡例： 出席、× 欠席

番号	氏名	フリガナ	45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			24

## 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。

【資料3】第45回区民検討会議 全体会議の進め方、【資料4】条例に盛り込むべき事項と留意点 7.「議会の役割と責務」、【資料5】条例に盛り込むべき事項と留意点 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」と本日配った新宿区自治基本条例区民検討会議検討経過報告書(平成21年度)をご覧ください。

新宿区自治基本条例区民検討会議検討経過報告書(平成21年度)のP31を開いてください。本日は、前回みなさんからご提案がありましたが、「区民(住民)」の表記について検討します。このタイミングで検討する理由としては、検討項目1「条例の基本的考え方」から9「地域の基盤」までと、16「税財政」の検討が一通り済み、条例の骨格が見えてきたことがあります。また、検討連絡会議の三者案の調整が進んでおり、その進行状況を考慮に入れると、区民検討会議としても、区民(住民)の取扱いについて確定させておく必要があることがあります。

今日で、区民、住民についての議論を終えて、今後の区民検討会議での検討にあたっては、今日の検討結果を踏まえて進めていきたいと思えます。

本日の進め方としては、まず、検討項目9「地域の基盤」の盛り込むべき事項にある“区民(住民)”と表記されている2か所について検討します。その後、この検討項目以外で、“区民”と表記されている部分について、問題があるところを指摘いただきます。指摘の際には、該当ページまたは資料番号とその資料のどの部分に表記されている“区民”なのかを述べていただき、区民と表記することの問題点を述べてください。“区民(住民)”の表記について合意に至らない場合は、両方を併記し区民検討会議案とし、検討連絡会議の検討に委ねることになります。それが終わって、時間がありましたら、これまで検討した条例に盛り込むべき事項の留意事項、覚書きについて整理できる部分について検討します。

## 全体討議

**ファシリテーター** 今から、検討項目9「地域の基盤」の条例に盛り込むべき事項と留意点に関して、区民(住民)について検討します。(1)には「区民(住民)の自治を尊重し、区民(住民)が自主的に設置する地域自治組織の活動を推進するものとする」となっています。ここについての意見はありますか。

**委員** 住民として話したい。住民には、自然人と法人がある。新宿区には企業もたくさんある。新宿のネームバリューとステータスがある中で、企業は利益を得ている。そのようなことに自然人の住民は関係しないが、企業は税金を払っている。しかし、思いとしては、自然人の住民を大事にしていきたいと考えています。

**ファシリテーター** 具体的にどのような表記にしますか。

**委員** 具体的には、住民にしたい。「区は地域の特性をふまえた住民の自治を尊重し、住民が自主的に設置する地域自治組織の活動を推進するものとする。」にしたい。地域の特性は住んでいる人が1番よく分かっているが、ここは住民である。

**ファシリテーター** 今、住民とした方が良という意見がありましたが、他にはありますか。

**委員** 私も賛成である。

**ファシリテーター** 他に意見はありますか。

**牛山教授** 住民としても、法人は法人住民として入るということをご理解いただきたいです。

**委員** 法人住民の意味を詳しく教えてほしい。

**牛山教授** 人には自然人と法人があります。自然人は私たちのような人、1人1人であり、法人は企業や財団法人などです。ここに本拠を置く法人住民として住民に入れていますが、法人住民は区長選挙に投票することなどはできないなど、住民としての権利が制限されているということです。

**委員** 住民の前提を確認したい。団体も自然人も、住民という法的な位置付けは、住民登録をしていることに変わりはないか。

**牛山教授** 法人の本拠地を新宿に置いていて、税等も払っているということです。

**委員** 自然人も住民登録をしていることが前提になる。

**牛山教授** その通りです。

**委員** 牛山教授に聞きたい。例えば生活の根拠を置くという文言にした場合、そのような法人は入るのか。

**牛山教授** それで規定で、法人を排除できるかどうかは確認できない。住所が無いのに住んでいる人のことを言っているわけではないですね。

**委員** そうではない。

**牛山教授** そのように言うことで、法人を排除できるかどうかは分かりません。具体的に、法人を排除した事例があれば、その判例を見て、裁判所がどのように考えているということが分かりますが、それで法人住民を排除できるかどうかは難しいです。生活するということの法的な解釈が難しいです。例えば、NPO法人などで、不登校の子どもたちを支えていることが生活している

のかどうかなど、細かい事例まで裁判所は判断するので難しいです。

**委員** そのような質問をしたのは、ある自治体で、住民の説明の中に、生活の本拠を置く者として書いているところがあるからである。それが、実効があるかどうかということで質問した。

**牛山教授** 民法では、新宿に事実上居住し、連絡先がそこにあると裁判では新宿区の住民として扱うことがあります。生活の本拠を置く人とする、そのような人たちも入ってきます。

**委員** 今のある自治体の例としては、生活の本拠を置いていけば、住民登録をしていなくても良いという解釈になっている。

**牛山教授** 裁判所は住民票があっても、連絡が見つからない所には連絡ができないので、事実上住んでいて、連絡がつくところに住所を有していると考えることがあります。そのような民法の規定を使っているそうです。

**委員** 1つの地域の中の隅々まで、地域の特性をふまえているのは町内会である。地域の活動にはNPOなどがあることも確かである。本日の【資料1のP27を見てほしい。検討連絡会議で議論している「職員の責務」が書いてある。骨子案に盛り込むべき事項として、「(1)職員は、区民の一員であることを自覚し、区民との協働の視点に立ち、自治の実現に努める。」と書いてある。職員の中にも住民であることが大事であり、協働して自治を実現しようということである。一緒になってやっていこうというときに、住民だけではなく、区民としたい。

**ファシリテーター** 今のご意見は、地域の基盤の(1)は区民の方が良いということによろしいですね。他に意見はありますか。

**委員** 先生に伺いたい。住民とした場合、個人営業で新宿区でやっていたときに、住民票があるところで納税していて、家賃を払っているような人は商店街に多く居ると思う。法人格をもっていないので、そのような人は住民にならないということで理解して良いのか。地域協議会に入っただけではいけないということで解釈して良いのか。商店街や料飲組合などは地域自治組織から排除していくような解釈になる。

**委員** 排除するわけではない。ここでは、自治組織を前提にしているから、住民にしたいと思っている。

**委員** それは住民だけで自治をするという話に聞こえる。

**委員** 区民は拡大し過ぎている。町会連合会の代表としては、基本条例自体が住民のためにあると思っている。NPOなどの納得できるところは認めているが、「地域の基盤」では住民だと言っている。区民にすると誰でも区民になる。極端なことを言うと、新宿区の小中学校で教える先生は新宿区に住んでほしい。一生懸命やっているが、地盤が分からなければいけないということが根底にあるので申し上げている。

**ファシリテーター** 地域のことは住んでみないと分からないということですか。

**委員** 現実に地区協議会が10あるが、完全に成功しているところはないと思う。何とかしないといけないという話も出ている。そのような話を知っているかどうかである。

**委員** 地区協議会の成り立ちとしては、区民の公募で、地域団体の代表などで成り立っている。地区協議会は地域によって温度差があることは認識している。それをどうするかということと、この

議論は切り離して考えないといけない。地区協議会のことよりも幅広く捉えていると思う。この場で、自治基本条例の中に地区協議会をどのように位置付けるかという話はされていない。それは、必要かは議論の余地はあるが、地域の基盤で議論されたことは、地区協議会よりも幅広く捉えていると思う。それをふまえて、住民、区民について考えるべきだと思う。

**ファシリテーター** 今の意見は区民にしたいということですか。

**委員** 私は、住民感情という部分では、住民にするという意見に賛成であるが、自治基本条例という中では区民とするしかないと思う。しかし、「区民は住民を尊重し」というような表現が、区民や住民の定義などで必要だと思う。

**ファシリテーター** 今の意見は、地域自治組織は地区協議会を意味しているわけではなく、どのような組織が良いかを考えたときに、区民が入っていたということで、区民としたほうが良いということですか。

**委員** 地区協議会をイメージしてここに表現したということと切り離して考えて、地域自治組織を捉えたときに区民か住民かを区別するということが1点である。もう1点は、私の意見として、住民感情としては住民に賛成であるが、区民として、「区民は住民を尊重し」などの表現がどこかに入るべきである。

**委員** 基本的には住民が主体だと思う。新宿区の職員はどの程度新宿区に住んでいるのか。災害時には必ず駆けつけろという意識は必要である。そのような意識を持たせるためにも、もう少し広く考えても良いと思う。また、実際に新宿区で活動している人たちも、新宿区を意識して勤めたり、学んだりしていると思うので、そのことも考慮したい。

**ファシリテーター** 区民にしたいということですね。他に意見はありますか。

**委員** (2)に「(1)で掲げる地域自治組織は」という文がある。そこで考えると、地域自治組織は、住民だけで、地域課題の解決や地域社会の活性化、諸団体間のネットワーク形成などは難しいと思う。そのようなことを助けてくれるのが、NPOや勤めている人、学びにきている学生、などであると思う。住民で狭く考えると、区民で解決できることも解決できないかもしれない。よって、区民として広く考えなければいけないと思う。

**委員** 私はNPOの1人としてここに参加しているが、新宿区の住民でもある。まちづくりの問題を扱うときには、住民で決められることは住民で決めてしまいたいという思いはある。しかし、住民だけで地域の課題は解決できない。ある計画をたてようとするときに、住民は周りの力を得られるようにしなくてはならないと思う。一方で、気持ちとしては、狭い地域の自治は住民でやるべきだと思う。NPOの立場からすると、NPOは社会のために役立つことを考えている。NPOでも悪いことを考えているところもあり、問題になっているが、原則的には社会のためを考えている。NPOはある特定の団体のために動くとは法律上になっていないので、主役は住民として、パートナーシップについてはどこかで明記しておくべきである。悪いNPOなどもあるので、排除しておきたい気持ちもあるので、住民としたい。区民とのパートナーシップを組んで自治組織に参加することを補うことも必要だと思う。

**ファシリテーター** ここは住民とするという意味ですか。

**委員** 住民であるならばの話である。区民とすると心配するようなことが起きる。例えば儲けることを目的にしたNPOが入ってくることである。全ての法人が入る区民が良いとは思っていない。

**牛山教授** 先程も申し上げましたが、どのような法人でも、新宿区内に本拠を置いて登記していれば、法律上住民の中に入ります。今の意見では、住民か区民という議論では、排除できないと思います。例えば、他のところに本社があって、新宿に来て、住民の意向を無視して、土地を買って、マンションを建てて、お金もうけをするような団体は、そもそも住民に入っていないせん。

**委員** 本社のほかに事務所を置いていけば、住民に入らないのか。

**牛山教授** 登記をする必要があります。

**委員** 登記だけで良いのか。支店は登記すると思う。

**牛山教授** 登記していれば住民に入ります。

**委員** 先程の心配がある以上、定義できないのではないのか。

**牛山教授** 何人の方がおっしゃったように、最低、新宿区に住民票を置いたり、登記をしたりしている住民でなければ駄目だという議論はよく分かりますし、みなさんと議論したら良いと思います。少なくとも、学校に通っている、会社で働いている人は住民に入りません。しかし、例えば学校法人である早稲田大学は、新宿区に登記している法人なので、住民との関わりを持つということはあると思います。同じように他の団体で、法人格を有しているところも、法人住民として関わりを持つということがあると思います。区民にすると、もう少し幅が広がるかもしれません。その広がり問題であるという議論です。新宿の住民になることは簡単ですね。引っ越せば住民になります。しかし、最低それはやりなさいということですね。新宿区に何かを言うのであれば、引っ越して来なさいということですね。よって、今の議論では、法人を排除するということは難しいです。

**委員** 自治基本条例の中で、そのような法律で守れないことを条例でコントロールできると思う。住民となったとしても、これからのことであれば良いと思う。

**牛山教授** 逆に言うと、区民に対して、地域の自治に協力することや住民に不利益な開発をしないなどと義務を課したほうが良いと思います。

**委員** 先生に伺いたい。「区は地域の特性をふまえた住民を主体にした自治を尊重し、住民が主体的かつ自主的に設置する」などのように、“主体的”という言葉は条文に馴染まないのか。

**牛山教授** “主体的”が法的にどのような意味を持つかが曖昧なので、仮に書いたとしても、解釈を巡ってもめると思います。条例はシンプルで解釈可能性が狭い方が良いです。

**委員** この条項でなくても、住民が自治の基本になるということを書きたい。この会の最初の頃の議論であったように濃い住民を尊重することを書きたい。

**牛山教授** 主体的や濃いけどどのような人のことを言うのか分かりません。地区協議会には、住民以外の人も入っているのですか。町内会には住民以外は入っていないということですか。

**委員** 新宿区では各地区で災害復興模擬計画をつくっている。そのようなときに、危機管理課が中心になって、早稲田の学生とNPOが入って行っている。全ての人が住民である。現実に住民

だけでもできる。悪いNPOも多くある。住民がNPOと協力することは可能である。「地域の基盤」ワークショップでも話したが、新しい組織でやることを提案したが、あくまで住民を中心にした考え方である。

**委員** 例えば、(1)を「区は地域の特性をふまえた住民の自治を尊重し、区民が自主的に設置する地域自治組織の活動を促進するものとする」ではどうか。また、私が提案した「協治」についての考え方を活かしていくという方針であったと思う。区民にしても住民にしても利害関係者との関係を調整する機能が求められる。「協治」という考え方が求められ、これから重要になるので、どこかに入れたい。文言が難しいので、意味合いをどこかに入れることになっていた。提案した文章でおかしいかどうか。これにより、住民が少しでも尊重されていると思う。

**委員** 先程、みんなで防災について行っているという意見があった。その時に、主人公が住民であると言うと、主人公は自分であると主張する人たちは他にもいると思う。例えば、働いている区役所の人や大学生の方々などである。誰が主になるかを言うと複雑になると思う。住民が大事であるということは皆認識していると思う。区役所の職員や警察官、先生など働きに来ている人や活動している人に対して、どこかで線を引くようなことは民主主義の社会の中では難しいと思う。

**委員** 区役所の人是我々が使う人間である。

**委員** 今の意見が、区役所の人たちは働きに来ている人たちとは区別して、使う人間であると考えていることは分かった。しかし、私は一緒に働く気持ちでここに参加をしている。活動している人たちや区で働く人たちと一緒にやっていこうという気持ちでいる。

**委員** 先程、「区は地域の特性をふまえた住民の自治を尊重し、区民が自主的に設置する地域自治組織の活動を促進するものとする」という案がでた。私はその逆で、「区は地域の特性をふまえた区民の自治を尊重し、住民が自主的に設置する地域自治組織の活動を促進するものとする」とした方が良いと考えている。何人かの委員と同じように住民と区民にどこかで差をつけたいと考えた。自治を行っていくのは、様々な人を含めた区民であるが、基盤になる自治の場を設置するのは住民である。そこで区民と住民に差をつけたらどうか。先程の意見のように、区民皆でやっていくが、その中でも住民の自治が尊重されるべきだという意見もあり、悩んでいるところだが、区民と住民に差をつける方法としては、このような手段があると思う。

**委員** 文面が難しいので、「区は地域の特性をふまえた区民(住民)の自治を尊重する。」、「区民(住民)が自主的に設置する地域自治組織の活動を促進するものとする。」のように2つに分けないといけない。私は、法人住民の解釈がなりたつとするならば、住民という言葉を使いたい。学生や一時的にここに住んでいる人は、地域の基盤を本当に良くしようとする人は非常に少ないと思うので、両方とも住民にしたい。

**委員** 今の意見に似ていて、付け足したい。私も「区は地域の特性をふまえた住民の自治を尊重し、住民が自主的に設置する地域自治組織の活動を促進するものとする」としたい。区民についてどこでフォローするかというと、(2)の「区民(住民)の区政参加」となっている。ここを「区民の区政参加も大いに推進する」にするとフォローできる。(1)についてはあくまでも住民が主体

になり、(2)で区民の区政参加を推進し、そこでコミュニケーションが生まれて、区政が成り立つと思う。

**委員** NPOは法人住民に入るか。

**委員** 入る。

**委員** 住民にした場合、自主的に設置する場合、地域自治組織に参加できるか。

**委員** 団体加入を認めれば、入る。

**委員** そうであれば、両方とも住民で良いと思う。また、検討項目5「区民参加の仕組み」についても議論しなくてはならない。ここを区民とすると、法人住民を含めた自治組織で様々なことを決めて、NPOなども、「区民参加の仕組み」によって区の中の活動を広げていける。みなさんの考えは、自治組織はあくまでも住民にして、そこに参加できる仕組みがあれば良いということだと思う。よって、検討項目5「区民参加の仕組み」で担保されているということを残せば良いと思う。

**ファシリテーター** つまり、(1)は住民とすることですね。

**委員** 実際にNPOと活動すると、早稲田大学の学生が新宿区の学生に教えるなどの活動をしている。そのようなことなしに、新宿区は成り立たない。財政が厳しい状況で、住民だけではなく、区民の知恵を集めないとやっていけない。区民も一緒になってやっていける条例にしたい。それは、検討項目5「区民参加の仕組み」に書かれている。

**委員** 確かに法人格を有しているNPO団体は住民として括られる。私は住民ではないが、活動しているNPO法人として新宿区と協働している。そのような意味では、住民に入るが、法人格を有していない団体が活動している。そのような方々を地域の自治に関わっているということ言えば、区民として参加を考えるべきである。地域の中で暮らしている人の実態と実感では違うと思う。ディベロッパーの問題もあると思うが、そのようなことは別に規定していく必要があると思う。私は区民にする方が良いと思う。

**委員** 先程から住民を重視している意見が多い。私は、地元の祭にも参加して、住民であることを自覚しているが、住民票があっても、他で仕事をしていて、ただ寝るために帰ってくる住民も多くなる。新宿区で働いて、地域の方々と携わっている人を地域の自治から除外するということは非常にやりきれない思いがする。住民にこだわらず、働いているなども含めて区民として、皆でやっていこうという気持ちになってほしいと思う。防災の話があったが、住民だけを重視するのであれば、災害時に働いている人を助けなくて良いのかという問題もあるので、広い心で考えてほしい。

**委員** 広い心か狭い心かということとは違う。たくさん外国人が新宿で働くようになったとする。その人も区民ということになる。数十年先は来なくなるかもしれないが、今は違う。外国人の問題を考えると簡単なことではないと問題を提起している。

**委員** 言い方が適切でなかったかもしれない。住民の定義を考えると、住んでいる外国人は住民に入る。そこをどうお考えなのかは今の意見では分からないが、私は、やはり区民の自治だと思う。

**委員** 地域に住んで働いていた方と、地域に働きに来ている方では、地域に対する愛着も違う。そのような意味で、そこに線を引きたいという気持ちも分かる。地域は住民と区民で成り立っている。地域の課題は住民と区民で解決していかなければ、解決できない。私は区民で良いと思う。先程から、悪い法人が入ってくることを心配されているが、別の形で規定することで良いのではないか。

**委員** 同じような意見だが、実際に自治を担っているのは住民だけではないことは明らかである。これからも、地域の安心安全や住み続けたいくなるようなまちづくりに、住民以外でも携わっていききたい人たちを排除せずに、一緒にやっていくことが必要である。今現在をそのまま投影すれば良いと思う。区民の方でも地域の安心安全を担っている例があるので尊重したいと思う。

**牛山教授** 議論が、気持ちのことで条例上の表現で錯綜しています。みなさん、気持ちの上ではあまり違わないですが、気持ちの上での議論になっているので、なかなか歩み寄れないと思います。また、地域自治の規定ですが、どのような地域自治か分からないので、余計に議論が難しいと思います。先程も伺いましたが、地区協議会は住民票を持っていなくても参加できる組織ですね。さらに、まちづくりにご尽力されてきた町内会には、住民でなければ参加できないのですか。

**事務局** 商店会の会員は入れます。

**牛山教授** 住民票を持っていない自然人は入れますか。

**委員** 商店会に参加していれば、住民票がなくても参加できる。

**牛山教授** さらに言うと、町内会に入っている人以外で、地域自治組織に入ってくる人はいますか。町内会は住んでいる方、他から通っているが商店を持っている人が町内会ですね。その枠よりも広いのですか。

**事務局** それは区民です。

**牛山教授** 既に決めているのですね。

**委員** 地区協議会のことを少し説明したい。地区協議会は、町内会長が入るところもあり、入らないところもある。私の場合は、町内会長として入っているわけではなく、あて職として、防犯、防災という町会連合会の役職として入っている。様々なあて職がありますが、ほとんどが住民である。町内会費を払っていて、地域に参加している人が、公募やあて職で入っている。一応新宿区に住所を有する人と地域のエリア内に在勤、在学している人である。しかし、各地区によって違うところもある。私のところでは、町内会長は地区協議会の長を務めないことになっている。

**委員** 町内会は地区協議会に参加はするが長にはならないという話がでた。私の地区では、地区協議会の長に町会連合会の長になった。町会連合会の総会が6月にあるから代表が変わるという問題がある。その場合、公募の枠でとっておくことになった。町会連合会の長を地区協議会の長にしていくということで動いている。なぜ、このようになったかと言うと、根底には住民、区民の問題がある。様々な議論があったが、言おうとしていることは皆同じである。太古の昔、マンモスが来たときから、食料を調達するために、町内会という組織は続いてきた。住民だけ

の組織であることは言うまでもないが、大都会の特性として、それではおさまらないということが30万人の区民から350万の人びとが行き交う新宿区での自治をどうするかということである。後は、技術論の話であって、住民のことをおろそかにしているということではなく、住民が根底にあることは当然であり、それを踏まえて区民とすることが私の考えである。

昨年、私の地区で中学生相手に講演を大学教授にしてもらった。そのときの中学生の感想文がある。今の私にとっては座右の銘であるから読ませてもらう。「地域の自治基本条例をつくるという話では、そのルールをつくるよりも先に、地域の人びとが自治をどのように理解して、今ある問題を把握することが大事だと思います。そうしないと、いくらこのような機会をつくり、条例をつくったとしても、なぜこのような条例がつけられたのか、何のための条例なのかという疑問が浮かぶ人がいると思います。せっかく良い条例をつくっても活用できません。よって、条例をどのような内容にするかよりも、自治とはこのようなものということが分かる会議をたくさんたくさん行うべきだと思います。」という文章が中学生の感想文である。これを今日までもっていて、この原点を忘れてはいけないと思う。今議論されている住民、区民については根本の問題であり、このようなことはどんどん議論するべきである。しかし、これだけをやっているわけにはいかない。新宿区の区の民のための条例をつくるので、区民として何も問題はないと思う。

**委員** 住民が根底にあるという話があったが、それを明文化する必要があると思う。それは確かに前提にあると思うが、どこかに出さないと区民、住民の問題は出てくる。これは1文になっているが、2つに分けたほうが良いと思う。そして住民が根底にあるということが盛り込まれたほうが良い。

**委員** 私は区民としたいが、自立的な自治組織ができるようになると、住民投票などで決着しなくてはいけないように思う。より分権が進み、候補者が出て、区議会議員にしても、首長にしても、投票に対する住民の優越があると思うし、選挙なども区民に負わせるのであれば、広く区民としたほうが良い。

**委員** 2点話したい。1つ目は防災について、2つ目は本題についてである。

1つ目は、する側と受ける側を考えなければいけない。する側は、年齢や性別や国籍、人種などは全く関係ない。しかし、受ける側には差がある。そこで生まれて育って住んでいる人、移転してきた人、勤めている人の大きく3つに分かれる。この人たちの考えには大きく差がある。そのようなことを踏まえて考えなくてはならない。参考にしてほしい。

2つ目として、地域の基盤を考えると、区民と住民はイコールではないと考えている。一歩進めると、基本は住民である。しかし、区民として捉えることもできる。地域を構成しているのは住民だけではない。住民、勤め、学びにきている人たちが協力しないと仕事が進まない。そのようなことから、広く捉えて区民にするべきである。

そこで、提案として、(1)を区民と住民を分けて書くのはどうか。そして、住民については、区民よりも重きをおくように書いたらどうか。

**委員** 先程、住民を重視するような文を入れたいという意見があった。例えば、(1)を区民で考えた

場合、住民中心ということは当然のことだと思う。「区は地域の特性をふまえた区民の自治を尊重し」と書いたときに、住民は自分たちのことだと考えるはずである。住民ではない人が読んだときに、区民自身の自治を尊重してほしいと重く考えないと思う。住民は区民よりも重いということを書くと、新宿区は小さいことを考えているということで他の自治体から笑われる。とても恥ずかしいことで、わざわざ書かなくても、住民中心の条例であることは分かっていると思う。

**委員** 分かっているという人と、そうではなく、根底に区別があるという人がいる。だからこそ住民のことをどこかで出さなくてはいけないと思う。その上で、先程、提案した「区は地域の特性をふまえた住民の自治を尊重し、区民が自主的に設置する地域自治組織の活動を促進するものとする。」がおかしいかどうかを検討してほしい。両方とも区民にして納得するかどうかということで議論している。しかし、納得していないからこのようになっている。そこで、工夫する条文があるかどうか、他の自治体から見て、おかしいと言われても、自分たちの考えでつくったのであれば、新宿区の自治基本条例だと言えば良いと思う。

**牛山教授** 条例なので、区民よりも住民を重く考えるという書き方は難しいです。議論して決めたとしても、条例上、表現しようがないと思います。むしろ、1条1条の中身について検討して、地域自治組織を構成するにあたって、誰が、誰のことを対象にするかということ議論しないと結論が出ないし、具体的に書けないと思います。前を見ると、検討項目1.『条例の基本的考え方』の基本理念(3)の「区民が自治の担い手として地域の課題を解決する」など区民となっています。最後に全部区民ではなく、住民にするということになれば、やり直しになります。まだ決まっていますが、町内会や地区協議会などについて構成するときに、誰を対象にするかということです。理論的な空中戦ではなく、実態的なところでお話をいただいて、この条文を決めて、その上で、今話したようなことがあれば、全体にもどって議論するしかないと思います。「区民(住民)の自治を尊重する」にこだわっていると思いますが、地域の特性を踏まえた区民の自治であり、住民の自治についてです。その上で、定義して、地域の自治組織をつくるのは誰かを決めていただきたいです。住民と言えば、この条文は、地域の特性を踏まえた住民の自治を尊重するという意味になります。地域の住民が自主的に設置する地域組織と言っても、全体の整合性は取れますが、町内会、地区協議会には住民しかいないのかについて実態としてどのように解決できるかを言っただけであればと思います。

**委員** 町会も地区によって構成の差異はある。世帯として住んでいなくても希望があれば受け入れるところもあれば、全世帯を対象にする町会もある。地区協議会も構成メンバーは地域によってばらつきがあるので、公募の割合なども違ってきている。前提となる地域について決まっていけないので、そごが生じる。

**委員** 住民とした場合、条例として恥ずかしいということは決してないと思う。先ほど紹介した自治体の条例は矛盾している箇所があるが、素晴らしい1文もある。基本理念についてだが、「次に掲げる事を自治の基本理念とする。区民及び区は、身近な地域の課題について住民自らが主体的に取り組む事を自治の起点とし、多様な区民、事業者等が協働してまちづくりを行うこ

と。」となっている。これは、表現としては素晴らしく、住民を使っても恥ずかしいということはないと思う。

**ファシリテーター** 両方住民とするとして、現状として住民だけで地区協議会ができていない地区はありますか。

**委員** そのような地区は無い。

**ファシリテーター** どこかで区民を入れておかないと、現状とは違い、住民だけでやりなさいということになりませんか。

**委員** 現実の組織とは違った部分で、住民という意識は感情的な部分だけではなく、現実の生活する人たちも認識している。しかし、住民だけで自治が成り立つと考えている人はいない。そこで、どのように地域の基盤で条文化するかという議論であった。両方、区民にするという意見があり、住民を出してほしいという意見として、「住民の自治を尊重し」という提案があった。このようなつくりは可能かどうかという話であった。

**牛山教授** 「特性を踏まえた住民の自治を尊重し、区民が自主的に設置する」についてはいかがですか。

**委員** どこかで住民としてほしい。全体に区民を使って良いが、住民が読んで分かるようなものをつくるという話があった。住民が中心になるような文言が入っていると説明ができるような表現が必要である。

**牛山教授** 様々な意見があるのは承知の上で申し上げます。ここは、「地域の特性を踏まえた住民の自治」として、もともとある地域の自治を踏まえて、多様な「区民が自主的に設置する地域自治組織」とするのが、お互いが歩み寄れる中身だと思います。地域の住民の自治だけを抜き出すと全体との整合性の問題もありますが、もともと地域に根ざして活動して、住んできた住民のみなさんという意味で「特性を踏まえた地域の住民の自治」と読み、区民が将来にわたって設置する地域自治組織と考えるのはいかがでしょうか。ご異論があれば出してください。1つの考え方としてあるかと思います。

**委員** 今の意見に賛成である。先程、太古の昔から、町内会に通ずる何らかの活動的なもので日本人は今に至っていると思う。新しい新宿を目指して、検討項目5『区民参加の仕組み』、あるいは検討項目9『地域の基盤』の(2)の「区民の区政参加」は当然区民でやっていくべきである。しかし、今住民を踏まえて牛山教授から提案された。条例は今が勝負ではないと思う。100年後、あるいは次世代が、私たちの結果をどのように考えるのか。取りあえず住民という、心情としてぬぐいきれないものを残す提案に賛成である。

**委員** 最初を住民にし、次を区民にするとはっきりしないように感じる。住民の自治を尊重し、と一気に読むのであれば、自主的に設置すると言う言葉が分からなくなる。よって、後半は自主的に設置する、を削除して、「区民が地域自治組織の活動を推進するものとする」としたい。

**牛山教授** 論点としてあると思いますが、散々議論して地域自治組織を入れたいという議論になっているので、今から、消すというのはどうでしょう。もちろん、みなさんの合意があれば消しても良いとは思いますが、いかがでしょうか。

**委員** 最初の「住民の自治」と、後半の「区民が自主的に設置する地域自治組織」ということで2つの意味がある。

**牛山教授** 条文の趣旨としては、区は地域自治組織の活動を推進するということです。ただし、その中に趣旨として、歴史的にこの地域で自治を担ってきた住民の自治を尊重して、設置するというを入れたというみなさんの意見だと思います。

**委員** 「住民の自治を尊重し」ではなく、「住民自治を尊重し」はどうか。

**牛山教授** 「の」があったほうが良いと思います。住民自治は講学上、1つの用語として確定しているので、違う意味になってしまいます。「住民の自治」として、検討連絡会議でそのような意味だと説明していただいて、将来的には覚書に書くなどするのが良いかもしれません。そして、地域自治組織をつくる条文だと読むということです。

**委員** 全体の捉え方だが、区民は、地域の特性を踏まえた住民の自治を尊重しつつ、皆で協働しながら自主的に設置しようという意味で良いか。

**牛山教授** 条例を素直に読むと、区民が入った地域自治組織が考えられます。ただし、地域住民のみなさんが基本になって尊重されて、つくられていくという思いをこめています。

**委員** 住民の自治は誰もが認めていることだと思う。

**委員** 新宿区の自治基本条例の中の自治を想定すると、広く捉えた自治を大事にしたい。検討項目9「地域の基盤」という地域を論じた自治のところで、住民の自治を尊重しということで考えれば良いと思う。

**ファシリテーター** それでは、(1)は「区は、地域の特性をふまえた住民の自治を尊重し、区民が自主的に設置する地域自治組織の活動を促進する」ということでよろしいですか。では、合意とします。(2)の「区民(住民)の区政参加」については「区民の区政参加」でよろしいですか。では「区民の区政参加」で合意とします。

それでは、今の検討項目9「地域の基盤」以外で、区民と表記されている部分について問題があるところはありませんか。そのときは、【資料4】条例に盛り込むべき事項と留意点 7.「議会の役割と責務」、【資料5】条例に盛り込むべき事項と留意点 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」と本日配った新宿区自治基本条例区民検討会議検討経過報告書(平成21年度)の該当箇所となぜ問題かを指摘して下さい。

**委員** 新宿区自治基本条例区民検討会議検討経過報告書(平成21年度)のP28の、検討項目2の見出しが住民(区民)の権利と責務となっている。ここは区民で良いと思うが、どうか。

**ファシリテーター** 区民でよろしいですか。

では、検討項目の見出しは、「区民の権利と責務」とします。

**委員** P27の基本理念の(3)「区民が自治の担い手として地域の課題を解決する」はどうか。

**委員** ここは、このままで良いと思う。

**ファシリテーター** 他にはありますか。

**委員** P29の地域自治「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」と書いているが、地域自治組織を強化するのは、区民参加を推進するためだけではない

ので、「区民参加を推進するため」が必要かどうか。

**委員** 今日、区民(住民)の使い分けに絞って議論をしたい。

**委員** 分かった。

**委員** P27の基本理念(1)には、「新宿区は地方自治の本旨に基づく基礎自治体であり、確立した自治権をもち、住民自治を基本として構成される」とかかっている。この「住民自治」は「住民の自治」とは違うのか。

**牛山教授** これは憲法で言う地方自治の本旨、あるいは団体自治と住民自治の住民自治の概念をここに書いているということです。先程の「住民の自治」とは違います。

**委員** これで良いのか。

**牛山教授** これで良いです。

**ファシリテーター** 他にはありますか。無いようなので、留意事項の確認をします。新宿区自治基本条例区民検討会議検討経過報告書(平成21年度)のP31をご覧ください。「地域の基盤」のこの留意事項として「区民(住民)の使い分けについては引き続き検討する。」と書かれていますが、本日議論して、合意に達したので削除してもよろしいですか。

**委員** これから先は区民、住民について議論しないということか。

**ファシリテーター** そのようなことではないです。ここまでの項目についてはということです。では、合意に達したので削除してもよろしいですか。

では、消すことにします。

**事務局** 【資料5】条例に盛り込むべき事項と留意点 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」をご覧ください。この区長の位置づけと役割の(2)で「区民自治」という言葉を使っています。これは住民自治と違う概念として使っているということでもよろしいですか。

**委員** 進め方についてだが、「住民」という言葉にすると他の自治体に対して恥ずかしいという意見が出たが、我々の代表としていかれるのであれば、そのような考え方は非常に問題である。その意見は撤回していただきたい。

**委員** それは捉え方の違いである。私は、区民とは区別する住民についての文言を入れた方が良いという意見にたいして言ったわけである。そのような意味で言ったわけではない。さらに、個人的な考えを検討連絡会議には持って行っていない。ここで合意された皆の意見を反映しているつもりである。

**委員** 検討項目1「条例の基本的考え方」の基本理念のところ、「区民は自治の担い手として地域の課題を解決する」とあったが。

**牛山教授** ここまでは議論して合意に至っているので、また後で、議論すれば良いと思います。

**委員** 私も、基本理念はこれでよいと思っている。

**牛山教授** 今日までやったところは、良いということですね。

**事務局** ここまで出ているところ、検討項目1から9と16という理解ですね。

**委員** これから先はまた検討しようということである。

**ファシリテーター** 今日は、報告書だけでなく、資料4、5も含めた話をしていました。

あと、さきほど事務局から「区民自治」というところに指摘がありました。

**事務局** これは“区民”ということによろしいんですね。確認をさせていただきました。

**ファシリテーター** 確認なのですね。

**委員** そこは、5月6日に議論して修正した部分なので、これでいきたいと思う。

**ファシリテーター** では、資料どおりの文言でいくということでもいいですね。

これで全体会議を終わります。