

区民討議会第3回準備会

開催日時	平成22年5月14日(金)午後2時～4時30分
会場	区庁舎6階会議室
出席者	自治基本条例検討連絡会議委員 区民代表委員；高野 健、野尻信江 区議会委員；根本二郎 区職員委員；針谷弘志、菅野秀昭 学識経験者・専門家委員 小針憲一(座長) 伊藤雅春、吉田純夫、有賀靖典
事務局出席者	(検討連絡会議事務局) 寺尾善実、宮沢史恵 (NPO まちぼっと) 辻 利夫、佐々木貴子

* NPO まちぼっとは、区民討議会・準備会運営の委託事業者

< 議事次第 >

1. 第2回準備会議事概要の確認
* 資料1；第2回議事概要案
2. 参加依頼発送、チラシ案検討
3. 区民討議会のプログラムの検討
 - ・この間の検討連絡会議等での進捗状況の説明
 - ・作業部会での議論とプログラム案の説明
 - ・各コマのテーマ案検討
 - ・各コマの情報提供の仕方、内容、提供者の検討* 資料2；作業部会のプログラム案
* 資料3；作業部会の議事概要
* 資料4；住民投票条例実施状況
4. 報告書作成の方針の検討
5. 次回準備会の日時決定

< 議事概要 >

(進行；座長)

1. 第2回議事概要の確認

委員から異論なく第2回準備会議事概要を確定した。

2. 参加依頼発送など説明

検討連絡会議事務局より説明。

(事務局より)

5月10日に参加依頼状など1500通郵送。14日現在で11名の申し込みがある。

内訳は、男 5 名、女 6 名。うち外国人 1 名。

年代別では、20～24 歳；1 名、30～34 歳；1 名、40～44 歳；1 名、45～49 歳 1 名、50～54 歳；2 名、55～59 歳；2 名、65 歳以上；2 名。

座長；申し込み者数は準備会として気になることなので、途中経過を随時知らせてほしい。

広報用チラシ案検討

事務局より説明；広報用チラシ案について、傍聴を呼びかける内容で作成。2000 枚を 10ヶ所の特別出張所、9ヶ所の図書館、本庁舎の関係窓口に置く。

座長；チラシ案に傍聴者の定員 50 名とあるが、これは取材のマスコミも含めての数字か。

事務局；マスコミも含めた数である。

座長；チラシ案についてとくに異議がなければ、これで決定する。

3．区民討議会のプログラム案の検討

座長；5 月 1 日の作業部会で検討されたプログラム案のたたき台と、部会の議事概要が資料として出ているので、それを参考にしながら、部会で進行を務めた伊藤さんに、説明していただく。

作業部会の報告

伊藤；部会では始めに検討連絡会議の事務局より、検討項目の区分 A～J までの進捗状況および検討連絡会議での検討状況について以下の説明があった。

検討項目の区分 A～J までのうち、H～J はまだ議論していないので、テーマ案から外すこととし、5 月 1 日現在の進捗状況は次の通りである。

A；ステージ B；ステージ C；ステージ D；ステージ
E；ステージ ただし住民投票のみ検討
F；ステージ G；ステージ

その後、検討項目について議論し、プログラム検討のたたき台として、次の 8 つのテーマ案に整理した。

条例の基本理念	区民の範囲	区民の権利と責務
住民投票の要件	地域自治組織の必要性	行政の役割
区民参加の方法・保障	議会の役割と責務	

各テーマ案についての主な議論を紹介する。

- ・「基本理念」はここでは「条例の性格」とし最高規範とするが、改正手続きを困難にせず、「進化する条例」とすることでは合意されていること。
- ・「区民、住民の定義」は新宿のまちづくりの担い手は 31 万人の在住者なのか、在住外国人、350 万人になる昼間人口も含めて支えるのかという議論に関わり、区民という場合には 31 万人の住民と 350 万人の昼間人口の人がいるということになると、そういう区民と住民によって新宿区は成り立っている。
- ・この条例は、31 万人の住民をよそから来る人から守るためのものか、よそから来る人と共に新宿区をつくっていくためのものかなど。
- ・区民参加の保障について、区民の提案権について三者は合意に至っていない。区民提案を、参加の機会の保障として権利としたときに、具体的には個々の区民からの提案に対し行政として受ける仕組みが必要になるとの意見やコストの問題も発生するこ

と。

- ・「住民投票」は抽象的な成立要件や、地域自治については組織論に陥らないよう地域にどんな仕組みがあったら、一般区民の人は参加しやすくなるのか聞いてみたいなど討議会でいろいろな意見や考え方が出てくることを期待している意見が出た。

1日目3コマ、2日目3コマ、2日間で6コマを想定して、8つのテーマ案を当てはめたのが資料2のプログラム案である。1日目第1コマは基本理念で肩慣らしをしてもらう。辻山先生のビデオレターを受け、重要と思うことを4項目あげてもらう。第2コマは、の区民の範囲も含めて「区民の権利と責務」をテーマとする。ここでは、「学ぶ権利」を保障する提案に絞っているが、これが適切かどうか。広く区民の権利を3つあげてもらうという問いかけもある。第3コマの住民投票は、これから10年の間で住民投票にかけるテーマはどんなものがあるか出してもらうということだと議論しやすいのではないかと。

2日目第1コマは、住民自治、住民参加の究極の権利といえる住民投票の議論を受けて、住民に対する行政と議会を一緒にして、辻山先生にレクチャーをお願いし、役割と責務をあげてもらうことにしたが、まだ十分に議論されていないので、ここで検討をお願いしたい。第2コマは区民参加の方法・保障、第3コマは地域自治の推進にしたが、地域自治組織を制度化することを心配する意見もある。

このテーマの立て方は、1日目は参加者にとってより身近な問題を議論してもらい、2日目は辻山先生の話聞きながら、やや難しい問題を議論していただくという流れで考えているところある。

作業部会には午前中しか出ていないので、午後にこの順番を議論されたと思うが、どのように決めたのか。

8つのテーマを6コマにまとめるのでどれとどれを一緒にするのかという議論をして、それから順序を議論した。住民投票を最後にもってくるのか、区民参加の保障を2日目の最初にもってきて、それを受けて行政と議会を考えるとといった意見など出て、最終的には住民投票は自分自身が直接関わることなので議論が盛り上がるし、自治ということを考えてもらうには格好のテーマということで1日目の3コマ目になった。

住民投票と地域自治は、検討連絡会議で別途条例をつくることで合意されているのに、ここで独立したテーマにして討議していいのか、行政と議会を1つにまとめていいのかなど、議論の余地がある。

区民の権利と責務

1日目第2コマ、区民の権利は「学ぶ権利」に絞っていいのか疑問。この2年、いろいろと検討してきたが、討議会で新たな権利の視点が出てくるのではないかと。

区民の権利の議論を「学ぶ権利」に絞るよりも、権利と責務を3つあげてもらうほうがいいのか。

住民投票

住民投票で、住民投票が想定する課題、発議権者、投票権者と3つの項目について意見を求めると情報提供が時間的に非常に厳しくなる。想定する課題にしばるべきだと思う。

住民投票が本当に必要なのが議論してもらいたい。発議者や投票者などの要件に踏み込むと議論ができるのか難しくなる。自治基本条例ではどこまで入れるか、個別条例でなにを書くのかということになる。

検討連絡会議で積み上げた議論が討議会でどう受け止められるのに興味がある。区民検討会議は住民投票にこだわっているの、そこを一般の区民がどう考えるのか聞きたい。発議権者投票権者の3分の1から10分の1まで意見が分かれている。常設型か個別型かも意見が分かれる。そこを、一般区民にストレートにぶつけて議論してもらおうというものもひとつの考え方だ。討議会でも、やはり分からないとなれば、検討連絡会議でその議論を引き取って素案を考えるということになる。

自治基本条例に常設型の住民投票を入れるのが先進的というイメージがあるが、作っても使われた事例はほとんどない。個別型の住民投票でもいいということもある。

住民投票を考えると、新宿区の住民はどんなことを心配しているのか、というテーマで考えたほうが具体的に議論できるのではないか。

地域自治の推進

第3コマの住民投票、2日目第3コマの地域自治の推進は、それぞれ別に条例を定めるとあるので、討議会で議論がそうした条例の内容に入ってしまう恐れはないか。地域自治のところでは、自治組織に触れると町内会との関係なども出てくる。それよりも、地域の活動に入っていけない区民や定年を迎えた団塊の世代が地域の活動にどのように参加していくのか、どうしたら参加をふやせるのかを聞いてみたい。

町内会のほかにも、地域自治に関わるさまざまな組織のことも話したらどうか。

地域自治について、新宿区は地域自治組織として地区協議会を位置づけている。そこには町内会、健全育成会、スポーツ団体などの地域の住民組織が網羅的に入っている。情報提供でそういういろいろな地域団体の表面だけを話すより、地域自治組織としては地区協議会と町会、自治会ぐらいた話をせばいいのではないか。

そうした活動に区民が参加して、地区協議会の活動につながり、地域自治が育っていくということを議論してほしい。

地域自治組織のイメージはどういうものなのかを自由に話し合ってもらいたい。個々の地域組織がどういう活動をしているのか説明できるが、地区協議会を地域自治組織として説明するのは難しい。地域自治の推進が、議論のテーマでいきなり地域自治組織への期待と気がかりなことになっていることに違和感がある。地域自治イコール地域自治組織ではないと思う。どんなことに自分の力を生かしてもらえるか、討議会と同時期に行う区民アンケートの内容とあまり格差が無い方がいい。

かえって町内会の人たちのほうが地区協議会を知らない。

利害関係という用語弊があるが、地域自治の推進が分権化のなかでいわれると、町会では、また地域になにかやらせるのか、負担がくるのではないかと考えてしまう。地域で自治ということがなにか、その必要性を確認していかないといけない。地域自治に何を期待するかというより、地域自治とはどういう仕組みか、どう位置づければいいのかを考えてもらいたい。

地域自治の議論のテーマに「気がかりなこと」を3つあげるとあるが、これだと地域自

治に後向きな意見が出る可能性が大きい。

無作為抽出なのでどんな意見が出てもいいと思う。マイナス意見が出てもいい。

「期待したいこと」が「ない」といわれたら議論ができなくなる。

座長；討議会ではこのテーマについて議論してほしいということはいえるが、こういう答えを期待するという情報提供や問いかけはできないことを改めて確認いただきたい。

地区協議会を知らない区民が多い。地域自治の推進に対し期待すること、気がかりなことを、もっと違う表現にして議論しやすいようにしたい。

議会側では、地域自治については別に条例をつくるといっているの、まだ議論していない。議論するなら振り出しから考えようという方向だ。

新宿区は戦前までの牛込区、四谷区、淀橋区が戦後、連合軍や国の方針で1つにまとめられた歴史がある。いま10の特別出張所に分けているが、かつての3つの行政区の特性が今も残っていて、10の特別出張所にも反映している。特別出張所は今年から地域センターになり、コミュニティをより強固にする形になる。一方で、警視庁、東京消防庁の区割りでは第4方面地区になるが、かつての3つの行政区に沿って地域割りされている。行政は地区協議会をコミュニティの自治として位置づけ、特別出張所とセットで10地区で考えているが、議会は地域自治組織を10の地区協議会前提で合意していない。旧行政区の3つで考える議員もいる。まだ十分に議論されていない。

具体的な自治組織のことではなく、地域自治はどうあるべきかという聞き方になるのか。区民アンケート案では、地域自治についてどういう設問になっているのか。

事務局；区民アンケートは2500人対象にし、討議会参加者は対象外にしている。各検討項目について最低1つは聞く。検討項目A B E Fは区民に密接なテーマなので重点項目として、2つないし3つの設問をすることにしている。Fの地域自治の推進では、地域分権とは、のような聴き方は答えにくいので、住民の身近なことをあげて、次のような設問を考えている。

1．地域自治の推進のために、どのようなことが必要と思いますか。

情報の共有　地域課題の把握と解決　地域社会（コミュニティ）の活性化
地域間のネットワーク形成　議会・行政への区民からの主体的提案　その他

2．地域自治を推進することによって解決することがふさわしいと考えるのは次の項目のうちどれですか。

地域の安全・安心の向上　災害時の対応　高齢者・障害者の生活支援
子育て支援・子どもの健全育成　清掃・美化など

上記、回答したもののうち、地域の自治を推進することによって解決することが、最もふさわしいと考える項目はどれですか。

行政と議会について

2日目の第1コマで、行政と議会を一緒にしているが、議会は意思決定、議決機関であり、行政は執行機関であるということで一緒に議論するのは難しい。分けて議論したほうがよい。

区民検討会議側からいうと、行政に対する意見はいろいろ出るが、議会については遠い存在であり議論していないので、行政との対比で議회를別にして考えてみるのもいいかもしれない。

行政と議会を一緒にくくると、一般の区民には議会のことがよく分からないのであまり意見が出てこないのに対し、行政のことは意見が出やすい。

議会と行政をきちんと考えることが、本当の意味で住民自治を考えることにつながるという意味で、議会と行政は分けたほうがよい。

議会は何をしているところが区民には分かりづらい。意思決定機関、議決機関ではあるが、これまで区民検討会議などで積み上げてきた議論が討議会でどのように受けとめられて意見が出てくるのか期待したい。

区政に参加し、地域自治をどうつくっていくかというなかで、住民自治での議会の立ち位置もみえてくる。

あえて異論をいうと、これまでの経験から行政と議会については不満を言いたい人に関心をもたない人に分かれる。この2つを分けて議論すると、自分には直接関わらないところで、役人は働いていないとか、効率が悪いとか、議会は夜間や土日に開けとか、定員を半分にしろ、議員歳費が高いといった不平、不満の意見が出てくる。他の自治体の例でも議事を議論のテーマにするのは難しく、生産的な議論ができない。行政と一緒にして、辻山先生の情報提供してもらい、議会と行政を大所高所からきちんと位置づけて、その役割を議論してもらおうとよい。

区民検討会議のワークショップで議論したが、最初は議題が漠然としていてそうした不平、不満の意見が出るが、議論を深めていくと、議会、行政はどうあるべきか、区民の代表という意味はどういうことかといった方向になっていく。情報提供をきちんとすれば不毛な議論にはならないと思う。

新宿区は全国的にも珍しく議事を代表するかたちで議員も入って自治基本条例をつくっているのだから、やはり議会についても独自に十分に議論してほしい。

辻山氏には議事は住民が設置したもの、行政は議会が決めたことを執行する機関であることなどをレクチャーしてもらったらどうか。骨子案では議事を行政よりも前に位置付けている。合議制議決機関である議会の役割はとても大きい。しかし、議員にその自覚が薄い。自覚して議事を改善する必要がある。

座長；行政と議会を一緒にでなく、分けて議論するという意見が多いが、それでよろしいか。

議事を単独で議論する場合、誰が情報提供するのか。

議会と行政を分けたときに、辻山先生はレクチャーをそれぞれでするのか。

座長；それぞれで情報提供することもできる。このところ、マスコミでも議会の問題や改革のことが記事に出るようになってきている。議会のあり方を議論することで、議会と行政を分けることでよろしいか。それぞれ役割と責務を3つあげてもらおうという問いかけにした。

プログラム構成

自治基本条例の議論としては、区民、行政、議事をそれぞれ分けてその役割を考えるべきだと思うが、コマ数が6つとすると、行政と議事を分けると何かを落とさないといけな

い。たとえば住民投票と区民参加の保障と一緒にするとか、地域自治の推進を区民参加とつなげるといったことを考える必要がある。

議会と行政の順番はどちらが先か。

議会を先にすべきだ。

議会と行政をわけたときに、どこを1つにまとめるのか。

区民参加の保障を住民投票とまとめるか、地域自治の推進と一緒にするのかということではないか。

区民の権利を十分に議論してもらいたいのので、議会と行政の時間は短くてもいいのではないか。

座長；時間配分は準備会で決めることができる。

長くするのは簡単だが、短くすることはなかなか難しい。

座長；討議に60分としても、そのなかは情報交換、議論、意見のまとめが含まれるので、短くしてもせいぜい10分が限界。

区民検討会議では1つのテーマに6時間ぐらいかけて議論している。そう簡単に短くできないということも分かる。

学ぶ権利にしばらくこまなければ、区民の権利と責務は区民の興味がある。議会と行政は分ける。住民投票は盛り上がるのでやってほしい。地域自治は区民の参加の保障に含める。

区民は、自分に関わる問題に関心が集まるだろう。

地域自治といっても分からない。一般の区民で、地区協議会を知っているのは3~4%という数字がある。

地域自治と区民参加と一緒にするといっても性質が違う。区民参加をはずせないとする、地域自治をはずすか、区民参加と住民投票と一緒にするということになる。

地域自治ははずせない。地区協議会の認知度が低いということではずすとしたら、地域自治そのものの議論ができなくなる。

地域自治と市民参加は自治基本条例の柱で、議会としてもそこでがんばりたいという気持ちになる。

区民参加の保障をはずすと、自治基本条例にとってなにが重要かということがぼやける。区民参加では参加のメニューを聴くのか、提案権が話題なので、そこを聴くのか。

参加の保障は、検討会議の整理で行政の役割に移っているので、そこで議論したらどうか。抽象的でなく、具体的に参加の保障を考えると行政との関わりで議論したほうがよい。

区民参加の保障は行政の役割と地域自治に分けて、議論したらどうか。

新宿区としては地区協議会を発展的に推進させたいと考えている。

討議会では、地域自治を町会と地区協議会の関係のような議論にしないほうがよい。

区民検討会議が重視しているのは、住民投票と地域自治。それを一般の区民がどう受け止めるか聴いてみたい。行政についてはいろいろと意見が出るだろう。

区民の権利と責務、議会と行政の3つのコマを1日目から2日目にまたがって議論したらどうか。

区民 議会 行政と続くと勉強会のようで、つらいものがある。区民に関わる住民投票を1日目の最後に入れたい。区民が主役ということで自由に議論してもらおう。

区民の権利を受けて、区民が発議できることで、どんな課題を考えているのか聴きたい。

従来は、直接請求で区長が賛成、反対の意見を付けて議会に回し、投票条例を議決してもらって初めて住民投票ができるのに対し、区民が一定数の署名を集めれば区長、議会を通さずに住民投票を発議できること、市民が主役で間接民主主義を補完するものとして、住民投票が住民自治そのものであることに気がついてもらいたい。だからこそ、住民発議の要件をめぐって5分の1か6分の1かで区民検討会議は熱心に議論している。1日目の第3コマでいいと思う。

そうした議論ができる時間はあるのか。

座長；議会と行政は分けて単独で議論する。住民投票と区民参加の保障、地域自治の3つをどうまとめるか。区民参加を行政の役割と住民投票に振り分け、それぞれの情報提供で参加について話すという考え方もある。

それでいいと思う。

座長；まとめると、1日目は基本理念 区民の権利と責務 住民投票、2日目は議会の役割 行政の役割 地域自治の推進でよろしいか。区民参加の保障を住民投票と行政の役割に振り分け、辻山先生にレクチャーしてもらおう。

行政の役割と責務は区別できるのか。

役割のなかに責務が入るのではないか。

座長；区民の権利と責務は、学ぶ権利に絞り込むのはやめて、権利と責務を3つずつあげるのでよろしいか。

区民の責務を3つもあげられるのか。納税の義務とかあげるのか。

権利がある以上、責務も必要だ。

責務を3つあげるのは妥当なのか。住民投票の課題を3つあげろというのは難しい。

座長；3つ以下という意味で、1つでもいい。3つと上限を決めるのは、討議会は最後は投票するので、いくつかにまとめることになる。出せるだけ出すということではない。

住民投票のテーマで、住民投票の課題を出すほかに、要件としての発議権者や投票権者まで議論ができるか。

その2つについては、区民検討会議は自治基本条例に書き込みたい、議会側は住民投票条例に書くことでいいということで分かれている。

自治基本条例に住民投票を入れる必要があるか。

住民投票を入れることは合意されているので、そこを聴くことはない。

課題がでてこないときに、住民投票制度を入れる必要性はあるのか。

課題がなくても、住民自治の根幹ということで住民投票を定めるという意見は多い。議会があるから住民投票制度はいらぬとはならない。

座長；課題を3つあげるなかに、住民投票制度が必要ということがあってもいい。議会と行政について役割と責務を3つあげるとあるが、責務はなくてもいいのではないか。地域自治の推進は必ずしも地域自治組織の推進とイコールでないとすると、どういう問いかけになるのか。

確かに設問は難しい。

地区協議会は今は法的に根拠のない任意団体なので、条例化して代表性をもたしたい。

条例で法的に担保したときに、なにが違ってくるのかという設問はどうか。

情報提供で、現状の地区協議会、町会、健全育成会などの地域組織をどう説明するのか。

今まで任意団体として自由に活動できたのが、条例化すると、自治体という団体自治の下部組織に位置づけられる惧れもある。現に地方自治法に根拠をもつ地域自治組織も選挙もできないのに、団体自治の地域代表自治組織になっている。

地域自治組織はどういう地域課題に取り組むべきなのかを聴く。

みなさんの地域でどんなことを解決できたらいいのか聴く。

それを聴くのはいいかが、それで終わらずに、そういう課題に取り組んでいる組織に入って、地域自治を推進しようという議論はできないか。

座長；そうした誘導する議論はできない。

次回の準備会

座長；次回は情報提供の内容、報告書の方針、参加者向けパンフレット、スタッフ向け資料を作るので、その議論をする。情報提供者を外部から呼ぶことになれば、そのアポイントも至急しないといけない。時間がないので次の準備会までに作業部会をもちたい。

事務局；情報提供者が検討連絡会議の委員であれば、5月27日の検討連絡会議で承認を得ることになる。また、参加希望者が60名を超えた場合は公開抽選を行うので、公開抽選日と次回準備会の日程を合わせたいので検討していただきたい。抽選会は参加者締め切りが5月31日の消印なので、それ以降、2日間ほど空けておきたい。

（日程調整）

座長；公開抽選会は6月3日13時から、準備会はその後14時からとする。なお、作業部会を5月22日9時30分からまちぼっとの会議室で行う。