

新宿区自治基本条例区民検討会議 開催概要

第50回 平成22年 7月 1日開催 午後6時30分から午後9時15分 議会大会議室

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、岸川、林、山岸、高山

傍聴者 0名

配布資料 【資料1】第34回検討連絡会議資料一式

【資料2】第35回検討連絡会議資料一式

【資料3】全体討議の進め方

【資料4】第47回・第48回ワークショップまとめ

【資料5】条例に盛り込むべき事項運営会案 その3

【資料6】第49回区民検討会議開催概要

1 第34回検討連絡会議の報告

条例骨子案の全体調整について

- ・ 『5 行政の役割と責務』について、“行政”が主語になっている部分を“区の行政機関”と表記するとともに、情報公開・個人情報保護を独立した項にすることとされ、合意した。
- ・ 『7 地域自治』について、“行政”が主語になっている部分を“区の行政機関”と表記することとされ、合意した。
- ・ 項番の変更など、その他の修正については、【資料2】第35回検討連絡会議資料一式を参照されたい。

区分H：条例の見直し等、区分I：国や他自治体との関係、区分J：その他 について

- ・ 区分Hと区分Iの行政案が報告された。区分Hの議会側の検討状況が報告された。区分Jの区民検討会議の検討状況が報告された。その後、意見交換が行われた。

2 第35回検討連絡会議の報告

条例骨子案及びパブリック・コメントについて

- ・ パブリック・コメントにかける条例骨子案について、検討連絡会議事務局より報告を受けた。
- ・ パブリック・コメントについて、7月15日号「広報 しんじゅく」の原稿についての説明を受けた。なお、広報原稿に用いるタイトル案について、検討し、決定した。
- ・ パブリック・コメントに際し、条例骨子案とともに配布される「新宿区の自治の基本理念・基本原則を定める(仮称)新宿区自治基本条例の制定にあたって」について、検討連絡会議事務局より報告を受けた。これらは、区内の特別出張所等で配布される。

条例素案の策定に向けての検討事項

(1) 区民の定義

- ・ 議会側より意見があった。

(2) その他の用語の定義

- ・ 検討作業チーム1でその他の用語の定義の要否の検討が行われることとなった。

(3) 住民投票

- ・ 今後も検討を続けることとなった。

(4) 前文

- ・ 区民検討会議案が未定のため、今回は検討を行わなかった。

(5) 区分H: 条例の見直し等

- ・ 議会案が報告された。

(6) 区分I: 国や他自治体等との検討

- ・ 区民検討会議から、次回、案を提出すると報告された。今回は検討を行わなかった。

(7) 区分J: その他(教育・子ども)

- ・ 区民検討会議から、教育と子どもに関し、次回、案を提出すると報告された。今回は検討を行わなかった。

地域懇談会の開催について

- ・ 開催日時、開催場所について確認が行われた。
- ・ 各回とも区民、議会、行政より各2名ずつが担当することとなった。

区民アンケートについて

- ・ アンケートの回収率について報告があった。

その他

- ・ 素案が策定される前に、全体を見直して、整合性を諮ることが合意された。

3 前文の検討についての報告

前文の検討経過について、事務局より、以下の報告があった。

- ・ 6月28日に第1回目の前文の検討が、(仮称)前文検討チームにより行われた。
- ・ 前文の構成として、以下の4つの視点を盛り込むこととした。
 - (1) まちの歴史、文化、環境、自治の取組み
 - (2) それを発展させた新たな自治のかたちやまちのあるべき姿
 - (3) その実現に向けて、区民の主体性や参加など自治の担い手の重要性
 - (4) 条例を制定する意義や決意
- ・ 7月5日には、このような構成の下、具体的にどのように盛り込むのかについて、検討を行う。

4 全体討議の進め方、運営会からの報告及び全体討議

本日の区民検討会議は、検討項目20「子ども」及び検討項目17「国・他自治体との連携」、検討項目18「進行管理委員会」、検討項目19「改正手続き」について、項目ごとに、条例に盛り込むべき事項運営会案の報告を運営会から行い、順次、検討を行う。

第52回運営会で整理された運営会案、運営会合意事項、その他、及び第53回運営会で修正された運営会修正案について報告され、それらをもとに全体討議が行われた。

全体討議では、以下のことが合意された。

検討項目20「子ども」

- ・ 運営会修正案2が提案され、合意された。
- ・ 運営会合意事項15～17について、合意された。

検討項目17「国・他自治体等との連携」

- ・ 運営会案 1～3について、合意された。
- ・ 運営会合意事項1について、合意された。
- ・ 検討項目の名称を、「国・他自治体との連携」から「国・他自治体等との連携」に変更することとなった。

検討項目18「進行管理委員会」

- ・ 運営会案4について、合意された。

検討項目19「改正手続き」

- ・ 運営会合意事項2～5について、合意された。

全体討議の進め方、運営会からの報告及び全体討議の詳細は別紙のとおり。

以上

第50回 委員出席簿 凡例： 出席、× 欠席

番号	氏名	フリガナ	50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	野村 晃	ノムラ アキラ	
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			21

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50回区民検討会議の進め方をご覧下さい。今回は、検討項目10『外国人』11『暮らし方の多様性』、検討項目12『安全安心』、検討項目15『教育』まで検討しました。本日の目的は、検討項目20『子ども』及び検討項目17『国・他自治体との連携』、検討項目18『進行管理委員会』、検討項目19『改正手続き』について運営会案をたたき台として検討し、区民検討会議案を作成することです。20時55分までに検討を終えたいと思います。全体会議の進め方は、運営委員からの運営会案の説明の後に全体討議を行い、区民検討会議案を作成していきます。

運営会案の説明及び全体討議

ファシリテーター 全体討議を始めます。検討項目15『教育』の確認と、検討項目20『子ども』について運営会案の報告をお願いします。

高野委員 【資料5】 条例に盛り込むべき事項運営会案その3の4ページをご覧下さい。前回の全体会議で議論した検討項目15『教育』の(2)地域と教育をご覧下さい。運営会案1を「家庭、地域、学校の連携」と「自治の担い手をはぐくむ教育」の2文に分け、運営会案修正案1として「家庭、地域、学校は、連携して教育環境を整えるよう努める 区は、自治の担い手を育む教育を行うための措置を講ずる」にしました。それについて、前回の議論で、を2文に分けることになりました。その結果、「家庭、地域、学校、区等は、連携して教育環境を整えるよう努める 家庭、地域、学校、区等は、自治の担い手を育む教育を行う 区は、自治の担い手を育む教育を行うための措置を講ずる」の3文になりました。ここでは、家庭、地域、学校、区の四者が対等の立場で連携することや自治の担い手を育む教育を行うのは、区だけではなく、家庭・地域・学校も行うということが盛り込まれています。

【資料5】 条例に盛り込むべき事項運営会案その3の5ページにある、検討項目20『子ども』について報告をします。(1)子どもの権利について、運営会では、当初、「区は、次世代の担い手としての子どもの権利保障に努めなければならない」という案を考えていました。運営会案2です。しかし、子どもは区民であるが、「次世代の担い手」としてあえて子どもについて規定したいということで修正案をつくりました。また、主語を区にしておくよりも、子どもにしたほうが、より子どもの権利を強調できるということで、主語を子どもにしました。運営会としては、修正案2の方を提案します。内容は、「子どもは、次世代の担い手として育つ権利を有する」と「子どもは、社会の一員として区政に参加する権利を有する」です。「子どもは、年齢に応じて区政に参加する権利を有する」などの参加権を上記の に盛り込むこととしました。年齢に応じ、区政に参加するという主旨を踏まえたとえ、「社会の一員として」の表記にすることとしました。

ファシリテーター では、ここまでについて、ご質問やご提案はありますか。

無いようなので、次に進みます。

検討項目20『子ども』の運営会案の残りをお願いします。

高野委員 【資料4】 第47・48回ワークショップ全体まとめを合わせてみていただくと分かりやすいと思います。

子どもの(2)地域の役割は、盛り込まないという結論になりました。運営会案1及び2にその趣旨は含まれているからです。

(3)政策についても、盛り込まないという結論になりました。これは、施策・事業に関する事なので、自治基本条例に盛り込むのは馴染まないという理由です。

(4)として、この項の補足で、本条例において、「子ども」は、18歳未満のことを指すこととするという提案があります。

ファシリテーター では、ここまでについて、ご質問やご提案はありますか。

委員 子どもの項目については、条文化するということで確認していいか。そのためには、現状を把握や目的、考え方をどのようにするか考えながら、対象者、権利、義務、将来のあるべき姿などを念頭に置いて考えるべきである。特に現状はどのようになっているか考えるべきである。新宿区の平成15年と平成20年を比較すると、出生率は下がっていない。しかし、課題がないわけではないと思う。そのためにも現状を知る必要がある。また、将来像を考えると、子どもの健全な育成を視野に入れて考えることが大事だと思う。さらに、対象者を考えなければいけない。子どもが基本になるが、家庭や地域、学校、社会なども大事である。さらに、連携と協力を条文にする必要があると思う。今の報告には、子どもの権利は入っている。しかし、地域の役割や区の政策のことは盛り込まないという案であったが、それでは不十分ではないか。子どもに関係することはまとめて、ここに書く必要があると思う。

事務局 連携と協力については、【資料5】 条例に盛り込むべき事項運営会案その3の4ページをご覧ください。前回の検討で、区民検討会議案1の から を盛り込むことで合意しました。連携と協力については、ここで語られています。同じことを書く必要はないということで、運営会案では盛り込まないことになりました。具体的な政策についても書くべきだという意見でしたが、これは自治基本条例なので、個別の政策を書くと、他の項目でも政策について書くこととなります。個々の政策を掲げるのは、それぞれの計画等であって、自治基本条例自体の中に盛り込む必要はないということで、運営会はまとまりました。

委員 運営会での議論の経過については、今の事務局の説明で良いと思う。しかし、他の自治体にあるような子どもの権利条例などの本当に必要な施策についてはどのようにするのか。個人的には、教育についても、個別の政策について検討してもらいたいと思っている。今後、そのような個別条例についての区民検討会議の要望をここで言うのか、全く別のところで言うのか。私は、ここで意見を出しても良いと思う。

事務局 仮に個別条例について考えるのであれば、少なくとも、そこに何をを入れるかを考えなくてはならないと思います。子どもの権利条例について入れるのであれば、他の項目の個別条例について検討していくこととなります。自治の観点から最低限必要な個別条例については、この自治基本条例で謳う必要があると思います。従って、現在考えられていることは、住民投票についての個別条例と、地域自治組織についての個別条例です。自治の観点から、自治

基本条例にどうしても書く必要があるということで、このようになっています。全ての個別条例について考えるのであれば、子どもの権利条例だけに限らず、他の項目についても考えることになります。また、それについて謳うのであれば、具体的な中身を議論しなければ、個別条例の意味はないと思います。

委員 全ての個別条例について考えるべきとは言っていない。具体的な個別の政策や条例について、必要だという意見があったときに、どのようにするかということである。最初から全部検討するというのではない。そのような意見があったことを議事録の中に入れておいたほうが良いと思う。

ファシリテーター 議事録の中に意見として入れておくということによろしいですか。

委員 個別の条例は既に施行されている。子どもに関する条例はいくつかあるが、全て施行されている。そのことに何か言うということではない。現在ある条例が、この自治基本条例を基本として、より効果的に発動しやすいようにすることを考えなくてはいけない。子どもについては、この条文を見れば分かりやすいという構成にするべきだ。様々なところに散りばめるのではなく、まとめて置くべきだと思う。

委員 議論が錯綜している。運営会が提案したことに対して、どのような意見があるかを聞いている。それについて、修正や必要がないなどの意見をもらいたい。このようにあるべきだという意見とは別に、運営会の案に対する意見をもらいたい。

委員 私は、現状、課題を1項の条文にするべきだと思う。そして、目的や将来像を2項目に書くべきだ。3項目に対象者を書くべきだと思う。最後に連携や協力を書くべきである。子どもの権利に関しては運営会の案に入っている。しかし、施策や連携について盛り込まないという意見は違うと思う。

事務局 運営会は、みなさんのワークショップの意見を基に案をつくっています。運営会が案をつくるにあたって基礎としているのは、【資料4】第47・48回ワークショップ全体まとめの2ページにあるような意見です。先程、政策については自治基本条例に馴染まないということから盛り込まないという報告がありました。“政策”と括った意見は資料4をご覧くださいと分かるように、「母親、父親の仕事・家庭のバランスを健全に保持する」と「子どもを増やす政策を行政は実施しなければならない」です。運営会では、このような意見を盛り込まないと判断しました。運営会は独自の考えを検討するのではなく、区民検討会議のワークショップで出されたことを前提に案を作成しています。本日は、ここに出ていないことを言うてはいけないということではありません。しかし、運営会案の作成の考え方としては、みなさんが出した意見をどのように捉えて、条例に盛り込むかということを前提に議論しています。みなさんの出した意見を入れるべきか、入れないべきか、また、入れるべきことをどのような形で入れるかを議論しています。みなさんが出した意見をベースに運営会が考えていることをご理解していただきたいと思いません。

委員 そのようなことではない。ワークショップでは出ない意見もあると思う。始めから、ワークショップで出た意見しか議論しないのであれば、この全体会議の意味はない。

事務局 ワークショップでの意見以外を発言してはいけないということを言っているわけではありません。運営会は、みなさんの出した意見を取りまとめて、案を作成することが役割です。運営会の出した案で、足りないことや修正すべき点をご指摘いただいて、みなさんの合意があれば運営会案の修正や新たな項目をたてることになります。

ファシリテーター 今すぐに意見をだすことは難しいこともあるので、ここはそのままにして進めますか。

委員 先程の意見を条文化するとしたら、どのような条文になるのか。

委員 具体的な条文については分からない。しかし、4つほどの項目をあげるべきだと思う。それが必要ないということであれば、その理由を言ってほしい。

委員 具体的に条文を教えていただければ、議論ができる。運営会では条文にして提案しているので、先程の意見も条文にしてほしい。

委員 今条文を提示してほしいという意見が出た。代わりに条文を考えると、例えば、「区民及び地域は区と連携を図り、子どもの権利の保障に努めなければならない」という条文ではどうか。

ファシリテーター 今の意見は、運営会修正案に付け足すということですか。

委員 先程の意見を踏まえて、私が考えた。しかし、先程の意見に合っているかは分からない。先程の意見は、家庭や地域などとの連携についての条文がほしいということだと思う。

委員 先程の意見を踏まえて運営会案を見てみると、目的については入っている。しかし、連携についてのことを考えると、今の意見のような条文になると思う。対象者については、(4)に、この項の補足として18歳未満と書かれている。目的と対象者については書かれていて、連携については先程意見が出た。現状、課題は、必ずしも書く必要はないと思う。

分からなかった点は、政策を盛り込まない理由についてである。なぜ自治基本条例に馴染まないのか。原案を見ると、ワークライフバランスについてと少子化対策についてである。これは、非常におもしろい政策だと思う。日本は現在、子どもが少ないことが問題になっている。このような政策を子どもの項目に入れない理由を説明してほしい。

ファシリテーター 運営会案の説明をお願いします。

委員 ワークショップで出た政策についての意見は、「母親、父親の仕事・家庭のバランスを健全に保持する」である。しかし、これは、検討項目 20「子ども」で検討すべきことなのか。根幹になる考えであるが、子どもの項目には馴染まないと思う。もう1つの意見である、「子どもを増やす政策を行政は実施しなければならない」については、全体的な福祉の問題と捉えられるから、子どもという項目には馴染まない。

また、先程、「区民及び地域は区と連携を図り、子どもの権利の保障に努めなければならない」という意見が出た。子どもは区民であるが、「次世代の担い手」としてあえて規定し、詳しく書くために運営会修正案²をつくった。権利を保障しないということではないので、そのことを考慮してほしい。

事務局 個別の政策が条例に入っても良いのではないかという意見が出ました。一般的に、政策は社会的状況や時代によって変わっていくものだと思います。例えば、政策について書いて

も、環境が変われば、政策も変わっていくと思います。基本的に、政策については計画の中に盛り込まれます。条例の中に政策を書くと、状況が変われば、条例改正をして、政策を書き直すこととなります。また、1つの分野について政策を書くと、それ以外の政策はどのようにするかという問題も出てきます。ここに書かれていない政策は、実施する必要がないというわけではありません。それ以外の政策も実施しなければいけません。では、ここに書いている政策と、書いていない政策は何が違うのでしょうか。どのような観点から見分けるかは、極めて難しい問題です。条例に書いてある政策のほうが、重要性が高いと考えるのか、永続的に続けていくから書くのかという判断は難しいです。そのようなことから、個々の政策を条例に規定することは難しいです。そのような判断から盛り込まないという結論になりました。永続的に続けていく政策であって、条例に書かないと担保されない政策があれば、書くという考え方もあると思います。しかし、そのような個々の政策について条例に規定することは難しいというのが、運営会の判断です。

ファシリテーター 先程の「区民及び地域は区と連携を図り、子どもの権利の保障に努めなければならない」という意見は、運営会案修正案2に として付け加えるということですか。

委員 1班の意見に「地域と区は、連携して次世代の担い手として子どもの権利の保障に努めなければならない」という意見がある。先程の提案は、その意見をどのように条例化するかを考えた提案である。入れるかどうかは、みなさんと議論してほしい。

委員 元の運営会案2もその意見も汲んで条文化したものである。子どもの権利を詳しく書くために2文にして、運営会修正案2になった。そのようなことを考えると、今の提案は、運営会修正案2に網羅されていると考えられる。

委員 一連の説明を受けて納得した。ワークショップでの意見を見ると、1番言いたいことは、子どもの権利を保障することと考えられる。運営会修正案2では、「権利を有する」という文言が使われていて、そのことが強く表現されている。私は、運営会案に賛成である。

委員 運営会修正案2の を見ると、「次世代の担い手として」と「育つ権利」がイコールになっている。子どもの権利についての条例は、いくつかある。例えば、子どもの権利条例などである。この「育つ権利」に様々な子どもの権利が集約されている。また、運営会修正案2の には、「社会の一員として」と書かれている。子どもは区民であることが前提であるので、そのような文言を使ったと思う。さらに、「区政に参加する権利を有する」と書かれている。従来からすると、「参加する権利」は社会参加や意見表明のことだと考えている。文書をシンプルにしたことによって、様々な意見が出ていると思う。

委員 子どもが基本であるが、家庭も重要だと思う。さらには、地域、学校、行政も重要である。そのようなことをバラバラなところに規定するのではなく、まとめておかなければいけない。少なくとも、お互いに連携、協力しないと、子どもが健全に育たない。私は連携や協力という文言を入れたほうが良いと思う。

委員 今の意見の意味は分かる。また、条例をシンプルにしたから様々な意見が出たという指摘もあった。しかし、ここでは、ある程度シンプルにしても良いと思う。元の運営会案2の主語は「区

は」になっている。しかし、運営会修正案2の主語は、「子どもは」になっている。このことも、子どもを前面に出したほうが良いという判断である。また、今の意見は、運営会修正案2の「次世代の担い手として育つ権利を有する」に意味が含まれている。そのように子どもが育つためには、当然のように様々な機関が連携して関わっていて、そのことも含まれている。さらに、「権利を有する」と言い切っていることにも今の意見の意味は含まれている。

委員 子どもの権利保障については、3班の「区は、かけがえのない価値と尊厳を有し次世代を担う子どもに、生きる権利、育つ権利、守られる権利、参加する権利を保障する」という意見をどのようにするかについて運営会で話した。ここは、「育つ権利」と「参加する権利」という文言に集約した。文としては、シンプルだが、様々な意味が込められている。そして、運営会修正案2の「社会の一員として」で地域との連携や様々な人の中で育つことを意味している。

ファシリテーター 他に意見はありますか。運営会修正案2でよろしいですか。

委員 運営会修正案2の主語は「子どもは」である。権利のことなのでそれで正しいと思う。しかし、これだけではない。子どもに関わる機関が連携、協力するような文言が必要だと思う。既に含まれていて、文言から読み取れるという意見であったが、それは難しいと思う。連携や協力といった文言を入れるかどうか、みなさんに聞いていただきたい。

ファシリテーター その話を伺う前に、【資料5】 条例に盛り込むべき事項運営会案その3の4ページをご覧ください。区民検討会議案1の に「連携して教育環境を整えるよう努める」ということを盛り込むことになりました。 では、「自治の担い手を育む教育を行う」という文言を入れました。 は、区が「担い手を育む教育を行うための措置を講ずる」という文にしました。これらの文では不足ということですか。子どもの項目でも改めて設けるべきだという意見でしょうか。ここに詳しく書かれていて、運営会でも重複しないように気をつけていたと記憶しています。

委員 1カ所に子どものことをまとめて、そこを見れば、全てが載っているという分かりやすい条文にしたい。教育のところに書かれているから、そこを見れば良いという条文構成には、反対である。子どもの項目には、子どものことを中心に書き、教育の項目には、教育を中心に書くべきである。同じことを書くという問題があるが、それは、1番書くのが妥当な項目を考えるべきである。

牛山教授 この子どもの項目は権利保障についての項目です。条例なので、「権利を有する」と書けば、当然に行政の権利保障義務が生じます。そこに先程の「区民及び地域は区と連携を図り、子どもの権利の保障に努めなければならない」の中の、「子どもの権利の保障に努めなければならない」という部分の意味は含まれます。問題は、地域との連携についてです。そのことを書くとする、地域とは何かを定義しなければいけません。権利保障をする主体として、地域を書くことは難しいと思います。主旨として、権利保障をするのは行政だけではなく、地域を含めたみんなであることを覚書きに書くことも考えられます。確認すると、区行政の権利保障義務は、既に書かれています。そのうえで、誰かに権利保障義務を課するのであれば、地域という文言では適当ではないと思います。新たな提案があれば出していただきたいですが、通常、憲法でも権利保障等を行うのは、行政や政府です。それを怠ると、国家賠償や損害賠

償の対象になります。ここで、誰に、どのように権利保障義務を課すかを明らかにしないと、新たな条文はできないと思います。

委員 子どもを育てていくには、様々なところで協力をしなければいけないことは、良く分かる。しかし、そのようなことも、運営会修正案2の「子どもは、次世代の担い手として育つ権利を有する」に含めたつもりである。この後で補足説明があると思う。そこで、行政や地域、家庭など、みんなが協力していくという1文を入れることで良いのではないか。

委員 みなさんがそれで合意するならば、それで良いと思う。

委員 運営会修正案2の「次世代の担い手として」に自治を育てるという重い意味が含まれていて、同時に社会との連携も含まれていると思う。現状や課題を認識することも重要だと思う。気になる点は運営会修正案2の についてである。子どもは社会の一員であるが、社会人ではない。そのような区別が良く分からない。また、区政参加ではなく、社会参加のほうが適当だと思う。区政参加するほどの権利があるかどうかを考えなければいけない。そのような意味で、対象を検証することも必要かもしれない。

ファシリテーター 今の意見はどのような主旨ですか。

委員 私も、現状や課題を認識することが大事だと考えている。そのうえで条文が形成されていくと思う。具体的な例として、次世代の担い手の現状認識と課題を含めて考えるべきだ。同時に、目的、対象が何かを考えるべきである。それから、連携については当然に入れるべきである。そのことを「次世代の担い手」に包含したと思う。しかし、この言葉が妥当かは分からない。さらに、子どもは区民であって、社会の一員であるが、社会人なのかは分からない。社会の構成員の1人であるが、社会人であるかをどのように考えるのか。また、子どもは、社会参加は可能だが、区政参加ができるのか。そのような権利があるかは分からない。

ファシリテーター 今挙げた疑問に答えてほしいということですね。

委員 「社会の一員」という文言は、子どもは大人とともに、社会を構成するパートナーであるという観点から使われている。また、「区政参加」については、様々な政策を伝えることで、子どもたちが区政に参加したり、意見表明をしたりすることを教えていくことを意味している。それから、「次世代の担い手」は、子どもが社会の一員として尊重されなければいけないということの意味で、そのように表現している。子どもが育っていくときに、嬉しいことや、悲しいことなど感じるように、行政や地域、区民と連携して地域全体で取り組んでいくということが、この条文の狙いである。

委員 今の意見は、運営会修正案2の「区政参加」という文言が、子どもにも権利があるかという疑問である。しかし、区政にも様々なある。例えば、公園をつくるにあたって、子どもと一緒にワークショップを行い、子どもの要望や指摘を聞くこともある。そのようなことも含めて、子どもの意見を取り入れながらよりよい場を提供することがあると思う。

委員 私も賛成である。子どもの意見を区政に反映するべきだと思う。

委員 私も運営会修正案2に賛成である。子どもの権利については、先進的な考えで面白いと思う。将来を見据えているから、入れたほうがいい。子どもの権利についての条文は、全てを包含し、

教育という項目の環境を整えるという努力目標と違って良いと思う。

ファシリテーター では、運営会修正案2はこのままでよろしいですか。

では、合意とします。

(2)地域の役割、(3)政策、(4)この項の補足についてもよろしいですか。

では、合意とします。

検討項目17『国・他自治体との連携』について、運営会案の報告をお願いします。

高野委員 検討項目17『国・他自治体との連携』について報告をします。

(1)連携の対象及び(2)連携の目的として、3つの運営会案があります。

運営会案1は、「区は、国及び都と対等な関係にあり、基礎的自治体としての自治権を強化する」です。これは、自主・自律性をもった基礎的自治体をめざすということで盛り込みました。

運営会案2は、「区は、国及び他自治体との広域的な連携を図る」です。運営会案1は国と都でしたが、運営会案2は、国と他自治体との連携についての条文です。

運営会案3は、「区は、国際都市として、国際社会との相互理解及び協調に努める」です。これは、新宿は国際都市であることから、今後はさらに国際的にも連帯していかなければならぬだろうということで新宿らしさを盛り込みました。この連帯には、区内に住む外国人との交流も含めています。

また、国際社会との関係を盛り込んだことにより、検討項目17の名称を「国・他自治体との連携」から「国・他自治体等との連携」に変更しました。

(3)連携の態様については、盛り込まないという結論になりました。連携、連帯についての個別の手法は、自治基本条例に盛り込むのは馴染まないという理由です。

ファシリテーター 今の報告について、意見はありますか。

委員 先生にお聞きしたい。1つ目は、国と自治体は対等の関係なのか。2つ目は、自治体間で行政の組合や協定などのことも含めて考えるべきかどうか。

牛山教授 1つ目の国と自治体が対等かどうかというご質問ですが、法的、制度的に対等であるかどうかというご質問ですね。ご承知のように、最近の地域主権はそのことを強く打ち出しています。集権的な仕組みの中では、実態として対等ではありませんでした。憲法で定めるような地方自治の本旨が活かされていないことを改めるために、地方分権改革が行われました。そして、2000年に地方分権一括法が議会を通過しました。地方自治法の改正の中でもそのような考え方は入ってきています。自治体が権限を持つこともあり、法律上、制度上の上下関係はありません。法の権限がどこにあるかによって、権限者が変わってきます。もちろん、国が自治体に対して命令することもあります。ご質問の趣旨に答えるならば、国と自治体は法制度上、対等であるということが地方分権推進委員会等の報告や法的な規定の中で明確にされています。さらに、補完性の原則があります。区ができることは区で行い、区では狭すぎてできないことは、都が行います。また、例えば防衛などの都ができないことは国が行うというように、役割分担をしています。そのような発想から、対等関係を理解していただければと思います。

2つ目のご質問は、様々な広域行政の制度があり、それを含めて考えるべきかどうかというこ

とでしょうか。例えば、一部事務組合や広域連合などのやり方を意識して、条文を考えるかどうかということでしょうか。様々な自治体が、職員を交流させています。法制度だけではなく、事実上連携していることもあります。そのような制度を意識している場合もありますが、事実上の連携を意味していることもあります。

委員 国と自治体に上下関係がないということに疑問がある。一般的には、上下関係があると考えている。また、国と自治体は分けて考えないといけない。新宿区が都や国に対する考え方と、隣接自治体に対する考え方は、分けて書かなくてはならない。

2つ目の質問については、理解した。

牛山教授 憲法上、地方自治法上、上下関係はあってはいけません。それを具体化するための改革を進めてきました。従って、上下関係をどのように考えているかをお聞きしないと、お答えできません。何をもち、上下関係と言っているのでしょうか。

委員 法律上、上下関係があって、何かできないことがある。よって、分権という言葉で、自治体に権限を移そうとしているのではないか。

牛山教授 法律上、国に権限があって、大臣や各省庁が決めたことについては、必ず行わなければいけません。しかし、それは、上下関係ではなく、権限が国にあるということです。権限が東京都知事にあれば、法令の範囲内で、都知事が自由に行えます。また、市区町村長に権限があれば、市区町村長が自由に行えます。何も規定がなければ、関係法令に照らして、自治体が工夫して行います。それは、上下関係ではなく、権限の所在がどこにあるかということです。

委員 運営会案1の「対等な関係」の対等という言葉が適切ではないという質問だと思う。

委員 その文言が好ましくないかどうかは分からないが、気になる言葉であったからお聞きした。

委員 自治体と広域自治体の関係は、各自治体が条例を持ったときにどのようになるのか。その中で連携がなされるのか。

また、国と自治体は補完性の原理がある。その場合、国際的な条例や協定がどのように補完されていくのか。

牛山教授 1点目は、各自治体が条例を持っていて、その条例が相反するような条例になったときにどのようにするかというご質問でしょうか。

委員 相反することはないと思うが、温度差があるかもしれない。それを、新宿区がどのように考えるのか。

牛山教授 例えば、新宿区と、ある自治体の条例が異なっても、共に違法でなければ、それぞれの条例が実施されます。決定的に対立していることがあれば、そのことについて連携はできないということになります。それは、区の個性として連携しないということになります。

2点目はどのような質問でしょうか。

委員 2つ目は、国際間の問題についてである。運営会案3には「区は、国際都市として、国際社会との相互理解及び協調に努める」と書いている。相互理解はお互いに理解をすることである。しかし、対等な関係から連帯、強調に移っていくという自治基本条例のつくり方がどうなの

か。国と新宿区との関係はどのようになるか。

牛山教授 自治体が国際的な関係を結ぶことが分かりにくいということでしょうか。それは議論になるところです。外交は国が行うことだという意見があります。しかし、姉妹都市交流や自治体 ODA として自治体がお金を出すこと、人の交流など、自治体も自治体外交をするということは、ありえます。しかし、この運営会案では、そこまで踏み込んだことを言っているわけではありません。新宿区は、外国人の方も多く、国際交流も盛んであるという背景の中で国際理解に努めるという意味の条文です。場合によっては、世界平和にも貢献するという趣旨だと思っています。

委員 私は、国際自治都市という意味だと思って聞いていた。

委員 運営会案1は「区は、国及び都と対等な関係にあり、基礎的自治体としての自治権を強化する」と書いている。しかし、「強化する」という文言の意味がよく分からない。新宿区は、国と都と対等な関係にあるから、自治権を強化するという意味なのか。もともと、強化という言葉に、私はあまり良いイメージを持っていない。

委員 自治権をどのようにするかということを議論してきて、「強化する」という言葉に落ち着いている。より適した言葉があれば、ここを変えても良いと思っている。この条文の意味は、自主自立ということなので、努力目標ではいけない。そのようなことから、今の形になった。

委員 「強化」は、個人がすることである。より適した文言はないだろうか。

委員 私は、運営会案に賛成である。新宿区には、小規模な自治体よりも、国や都が権力を行使した歴史がある。自治権をもっと強くしたいという気持ちがあるから、運営会案1に賛成である。また、連携の目的として、課題を解決するためには区だけでは不可能である。解決のためにボーダレスの連携が必要である。新宿区らしい熱意のある条文なので、運営会案で良いと思う。問題解決の最終的な目標は、良い公共サービスをすることだと思う。そのようなことから、運営会案のような条文が必要である。

牛山教授 「強化する」という言葉が適切かどうかという問題はあります。しかし、みなさんが意図している区の歴史を見ると、区には、一時期区長を選挙で選べない時期がありました。市町村が担っているサービスを、区ではなく東京都が担ってきた経緯があります。そのようなことから、区は、自治権強化を行ってきたと思います。新宿区は基礎自治体であるから市町村と同じように自治権を持っていきたいということだと思います。

委員 運営会案2は、連携を図って何をするのか。1班としては、連携を図って広範囲な課題を解決し、公共サービスの向上を図るということを意見として出した。その連携の目的を削除した理由は何か。

事務局 当初は、「課題解決のために連携を図る」という文言が入っていました。しかし、課題解決という目的以外でも連携を図ることがあるだろうということです。

委員 1班の意見は、課題を解決して、公共サービスの向上が最終的な目的である。そのために連携が必要なときは連携をするという意味である。「連携をする」という文言にそのような意味が含まれているのか。

事務局 確かに課題解決をして、公共サービスを図ることは、1つの連携の目的だと思います。しかし、連携をすることは、それだけが目的かどうかを考えると、そうではありません。中には、課題を解決して公共サービスを向上することもあると思いますが、他の意味で他自治体との連携をする場合もあるということで、幅広く捉えました。よって、「課題解決のために」という文言を削除しました。

委員 運営会案2の「広域的な」という文言に含めている。1班が書いたのは、課題を解決するための対応に絞っての話であった。本来の目的は、公共サービスの向上を図ることとして書いた。隣接する自治体との領域について認識しながら連携していくと解釈したので、これで良いと思う。

委員 何のための連携かわからないような条文になっている。

牛山教授 表現上の語感から、そのように感じることも分かります。当然、「課題解決のため」という文言はあっても良いと思いますが、それを書くと、それ以外の連携は無いのかという問題が出てきます。当然、それ以外の連携は様々あります。ここは、広域連携を行うということを条文で規定しておきます。そして、その目的は様々であり、表記しなくても条文は成り立ちます。先程の意見の趣旨は排除されているわけではありません。事務局の説明のように様々な目的の連携があり、ここでは全てを含んでいます。この規定は、広域連携をすることであり、その目的は様々であると読めます。

ファシリテーター 「広域的な」がエリアではなく、公共サービスの範囲という意味ですか。

牛山教授 この条文では、区民のために広域連携をするという意味です。例えば、ある自治体に行ったときに、災害が起こったとします。その時に、その自治体が新宿区民を新宿区まで運んでくれるという協定を結ぶことになれば、それは広域連携です。そのような意味では、公共サービスの範囲は新宿区です。しかし、新宿区民が他の自治体でサービスを受ける場合、広域連携によります。目的が明確ではないというご指摘は分かりますが、様々な目的が含まれていると考えて良いと思います。

委員 私も、国と自治体等の連携の方向性は、このような条文で良いと思う。しかし、国と隣接自治体との関係性を考えると、情報のことも書くべきだと思う。また、危機管理についてもどのような対応するかを書くべきである。この2つを入れるかどうかをみなさんに諮ってほしい。文言の修正は後でやと思う。本当に入れたい項目を落とさないようにみなさんに諮ってほしい。どのような表現にするかの具体的な案はないが、そのようなことを考える必要がある。

ファシリテーター 情報を入れるとはどのような意味ですか。

委員 共通の情報を持つべきだと思う。国や他の自治体との情報を共有すべきである。広域的な連携には、共通の情報を持つべきだ。個別の協定で処理することも考えられるが、少なからず、国と自治体間との連携の中にも書くべきだと思う。

委員 自治基本条例に何を盛り込むべきなのかを、ここまで来たのだから、みんなに考えてほしい。もちろん、それぞれの個人の意見は尊重する。

連携を図って何をするかということについては、1つの例は、後期高齢者医療制度をつ

くることである。そのためには、情報の共有が前提である。そのようなことは、全部含まれていて、システムとして連携を図ることを謳っている。その先のアプリケーションについて議論しては、終わりが無い。連携を図るということをご理解をいただきたい。

委員 先程の情報と危機管理について入れるかどうかを諮ってほしい。

牛山教授 条文として何を入れるのでしょうか。今の意見は、情報の共有が「広域的な連携」に興味が入っているという意見でした。先程の意見では、具体的に「情報について連携を図る」や「危機管理について連携を図る」などの文を入れたほうが良いという意見でしょうか。

委員 私は、「広域的な連携」の中に情報のことも入っていると解釈することは難しいと思う。この条例に関係した人たちは、そのように思うかもしれないが、一般の人がそのように思うだろうか。また、具体的な文言は分からない。

牛山教授 私は「広域的な連携」の中に、そのような情報のことも入っていると思いますが、そのように思わないというご提案ですか。そうであれば、「区は、国及び他自治体との間で情報に関して広域的な連携を図る」や「区は、国及び他自治体との間で危機管理に関しての広域的な連携を図る」などの条文を書いたほうが良いというご提案でしょうか。具体的なご提案がないと、何を入れるか入れないかの議論が出来ないと思います。入れる内容については、今の2点でよろしいですか。

委員 「広域的な連携」に情報の共有や危機管理について入らないのであれば、「広域的な連携」を具体的にどのような連携だと考えているのか。

委員 私は、協力のことだと考えた。協力には、情報のことも入るのか。

委員 協力するにも、情報の共有が入ると思う。情報の共有がないと、協力はできない。協力するときに、相手のことが分からないと協力はできない。例えば、重い石を持つときに、相手の力がどの程度が分からないといけない。協力することにも情報の共有は入ると思う。

牛山教授 情報についての広域的な連携は様々あります。例えば、庁舎に大きな損害を与えるような地震があったとします。そのときに、住民票のデータが消えてしまうと困るので、遠くの自治体に預けておくこともあります。また、医療制度や福祉の制度について、新たな制度をつくるときには、情報の共有が行われます。自治体間で広域連合をつくり、情報のやり取りをしながら、福祉や医療のことを考えます。通常は、これを広域連携と言い、情報の共有も含まれます。情報の共有は、広域行政の大事な部分だと理解しています。

委員 情報という文言を入れると、限定され、強力な意味になる。広域連携という文言は、全て包含するような言葉で、明確ではない。

委員 連携という言葉に、情報、人、モノ、金が入っていると思う。「広域的な連携」の中に、情報は入っている。目的によって、4つの要素の比重が違うが、連携という言葉に含まれている。「広域的な連携」は包括的な表現であり妥当だと思う。

委員 情報の共有と危機管理について、入れるかどうかについては、連携の目的ではなく、1つの手段として、書くのであれば、運営会案2に書くべきである。運営会案1は、課題の解決のためではなく、より幅広く捉えるために「課題の解決のため」という文言を削除した。目的をその

ように削除して、手段だけは入れるべきではないと思う。

連携の目的や対象は、課題解決と公共サービスの向上以外に何があるのか。

事務局 例えば、職員の育成のために他自治体と連携をしている場合があります。新宿区の職員が、他自治体に行き、そこで仕事をしていることもあります。他自治体から、新宿区に来て、新宿区の仕事をしていることもあります。広く捉えて、人材育成も公共サービスの向上に繋がると捉えられるかもしれません。そのように、他自治体とのやり取りをしているという具体例があります。

委員 それは、公共サービスの向上に繋がるのではないか。

牛山教授 それは、公共サービスをどのように捉えるかによります。そこまで広げて捉えてしまうと、どのようなことでも公共サービスの向上になります。そうであれば、条文をシンプルにするためにも、書かないほうが良いと思います。言葉を足せば足すほど、条文の解釈の可能性が広がります。

委員 ここでは、効率的に連携を図ることが大切だということである。区民のために公共サービスを向上する目的で連携するというを書いたほうが分かりやすいと思う。

事務局 例えば、災害時に、新宿区の資源を使って、他自治体に支援を行うことは、新宿区民のための公共サービス向上になるのでしょうか。そのようなことを考えると、連携を公共サービスや区民のためということでは括れないと思います。

ファシリテーター 目的を入れてしまうと解釈可能性が広がってしまうということでした。この運営会案でよろしいですか。

委員 運営会案3について、新宿区らしさを盛り込んだということは良いと思う。しかし、表現が弱いように感じる。新宿区が国際都市として、協調していくのであれば、「協調を推進する」などの強い表現にしてほしい。

牛山教授 相手のこともあるので、理解や協調について義務付けすることは難しいです。

委員 区がやることなので、良いのではないか。

牛山教授 そのような意味を入れるのであれば、「協調するための政策を推進する」などの表現が考えられますが、意味が限定されることになります。

委員 確かに表現が弱いと思う。後半の「相互理解及び協調」ではなく、前半の「区は、国際都市として」という文のほうが弱い表現のように感じる。「国際都市」を「国際的自治都市」などの言葉にして、自分の区を認識するような表現にしたほうが良い。また、【資料5】 条例に盛り込むべき事項運営会案の運営会案3のところに「連携の目的は、課題解決のため連携の目的は、」と書かれているが、どのような意味か。

ファシリテーター それは、誤植なので訂正します。その「連携の目的は、課題解決のため連携の目的は、」を削除してください。よって、その解説は、「新宿は国際都市であることから、今後はさらに国際的にも連帯していかなければならないだろう(新宿らしさを盛り込んだ)」になります。運営会では、当初連帯についての意見が出ました。しかし、そのような言葉を使わないほうが良いという意見が出て、「相互理解及び協調」という言葉にまとまりました。次回、訂正した

ものを配ります。

牛山教授 先程、国際都市という表現が弱いという意見が出ました。しかし、国際自治都市と書くと、どのような意味かという問題が生じます。国際都市は、新宿区が国際的な都市として外国人の方も多くいらっしゃるというような一般的なイメージがあると思います。しかし、国際自治都市と書くと、定義が何かということが指摘されます。国際都市では表現が弱いかもしれませんが、国際自治都市と書くことは難しいです。このような条文が入っている自治基本条例は少ないです。そのような意味では、この条文が特徴になります。

ファシリテーター 検討項目17『国・他自治体等との連携』は、運営会案でよろしいですか。また、(3)連携の態様についても、これでよろしいですか。

では、合意とします。

定刻になりましたが、続けても良いですか。

委員 終わった方がいい。

委員 やってもいいと思う。

ファシリテーター 日程を考えると、今日の最後までやっておいたほうが良いです。時間を区切って、やらせていただきたい。

委員 分かった。

ファシリテーター では、検討項目18『進行管理委員会』についての議論に移ります。

運営会案の報告をお願いします。

高野委員 (1)設置・構成及び(2)役割をまとめて報告します。

これは、運営会案4として「区は、本条例の遵守と適正な運用のため区民・議会・行政で構成する委員会を設置する。その他、委員会に関することは別に条例に定める」になりました。ここでは、委員会の構成については、自治基本条例を区民・議会・行政の三者で作りあげているのだから、構成員もこの三者とするべきであるという意見がありました。また、各班の意見として出てきた委員会の役割を整理するという意見や本条例の見直しの要否の検討は、委員会が行うという意見も出ました。さらには、改正の必要があるときは、区長、議会に提言する、委員会の提言がなくても、区長、議会からも改正の発議は可能であるという意見も出ました。

ファシリテーター ここについての意見はありますか。役割については、別の条例で定めると書いています。ワークショップで、役割についての意見も出て、運営会で整理しましたが、役割については、別に条例で定めるほうが妥当であるということになりました。運営会案4について、意見や質問はありますか。これでよろしいですか。

委員 運営会案4の「その他、委員会に関することは別に条例に定める」の「その他」とは、なぜここに出てくるのか、必要ないと思う。

牛山教授 同じ様な条文が多くあるので、法制上どのようになっているかを調べて整理したほうが良いです。

ファシリテーター 「その他」については、確認して次回議論することになります。

牛山教授 運営会案4の は、他の条例に委任する条文であることを確認していただいて、同じ様な条文を調べて、整理するという事です。

ファシリテーター 運営会案4は、後日、確認しますが、主旨としてはこれでよろしいですか。では、合意とします。

検討項目19『改正手続き』の議論に移ります。運営会案の報告をお願いします。

高野委員 (1)見直しの時期等については、盛り込まないことになりました。改正の要否は 委員会の検討事項であるからです。

(2)改正の手法は、盛り込まないことになりました。これは、その役割は 委員会が担うという理由です。

運営会合意事項4としては、「住民の署名1/50をもって議会に提出できる」という意見も盛り込まないということでもとまりました。これは、規定しなくても法律上可能であるからです。

運営会合意事項5として、改正の手続きについて盛り込まないという結論になりました。この条例は今後進化し、より良い条例を目指すものであるので、改正を前提としています。よって、改正時の住民投票は不要であるということからです。どのようなことについても住民投票で判断することは、問題ではないかということでもとまりました。

ファシリテーター 今の報告について意見や質問はありますか。

これでよろしいですか。

では、合意とします。

これで、本日の全体会議を終わります。