

新宿区自治基本条例区民検討会議 開催概要

第55回 平成22年 9月 6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、武藤、井口、林、山岸、高山

傍聴者 1名

配布資料 【資料1】第59回運営会次第

【資料2】自治基本条例素案

【資料3】第54回区民検討会議開催概要

【別添1-1及び1-2】第40回検討連絡会議資料一式

1 第59回運営会報告

第55回区民検討会議の進め方

新宿区自治基本条例素案の説明文をもとに、条例の逐条解説の「協働」の解説文について検討を行い、区民検討会議案をとりまとめることとした。なお、会議時間が許せば、「参加」についても同様に検討する。

今後の区民検討会議の検討内容及び開催日程について

議会における条例の議決が10月14日(木)の予定であることから、議決後に10月の区民検討会議を開催することとし、日程調整を行った。その結果、10月26日(火)18時30分から区民検討会議を開催し、条例の議決についての報告を受けることとした。

その他

事務局より、新宿区広報の条例制定臨時特集号を編むこととし、11月頃発行する予定である旨の報告があった。

2 第40回検討連絡会議報告

条例素案(案)について

検討連絡会議事務局より、条例素案(案)の構成・内容等についての説明を受けた。

条例素案(案)の内容について

条例素案(案)について、以下のとおりに修正等が行われ、合意した。

(区分0:前文)

・前文の6段落目の「～持続可能な社会の実現を願い～」について、「～持続可能な社会の実現をめざし～」と修正する。

(区分5:行政の役割と責務)

・「～するものとする」と「～する」の2つの表現があるが、素案は修正しない。ただし、条例化の際には、検討連絡会議での検討の趣旨を踏まえて、区長部局で一定の考え方で整理してもらうこととする。

(区分4:議会の役割と責務)

・「区民の代表」という表現は、選挙で選ばれた住民の代表だけでなく、いろんな意味において区の代表である。その代表の概念が吟味されていないと条例の条文としては問われるかもしれないことから、

“繰り返しその他の区民にも関わってもらい、連携が欠かせない。連携や関わるのが代表”という意を踏まえて、法律用語としての熟度を高めていくことが必要とされた。

(区分7:住民投票)

・区分8:「地域自治」で、「～この条例の理念に基づき、別に条例で定める。」としていることから、ここでも、「～この条例の理念に基づき、」という文言を入れて、統一することとする。

・住民投票についての総則的な条項を追加することとする。この総則的な条項は、専門部会が作成することになった。

・総則的な条項を追加することから、この区分内での条項の記載順を変更する。

・「年齢満18歳以上の者で別に定める者から」の“別に定める”とは、規則・要綱によるのではなく、条例で定めるものとの認識で一致した。

パブリック・コメントについて

・(仮称)自治基本条例骨子案パブリック・コメント一覧の 18「住民投票」とP8 30「地域自治」の回答について、「～自治基本条例において整備し～」を「～自治基本条例において基本的な枠組みを決めて～」と修正することが合意された。

条例名称について

・新宿区自治基本条例という名称で周知されており、他の名称にすると他の条例として誤解を受ける恐れがあることから、検討連絡会議としては、「新宿区自治基本条例」という名称で報告することが合意された。

素案の区長・議長への提出式について

・検討連絡会議事務局より次第案の説明があり、了承された。

今後の検討連絡会議の議題について

・地域報告会や周知用パンフレットなどの検討事項があることから、今後、副座長間で調整していくこととなった。

その他

辻山座長より次のコメントがあった

・条例の制定に向け、「区民」「住民」の解釈をさらに明瞭にしていく必要があるだろう

・区民・議会・行政の3者での検討は新しいデモクラシーの形である

3 「自治基本条例素案」について

全般的事項について

・8月26日に検討連絡会議の辻山座長から区長・議長あてに「自治基本条例素案」の提出、報告を行った。

・区長部局では、9月1日に自治基本条例検討会を開催し、この条例素案をもとに、条例案を作成すること及びパブリック・コメントの結果を公表することが了承された。

・条例案は、9月9日に第3回区議会定例会の議案として、提出される予定である。

「自治基本条例素案」の構成について

・「 新宿区自治基本条例制定にむけた取り組み」及び「 新宿区自治基本条例素案」の2部構成となっている。

・また、参考資料として、資料1「委員名簿」、資料2「検討連絡会議開催状況」、資料3「地域懇談会」及び資料4「パブリック・コメント意見と回答」を付している。

「新宿区自治基本条例素案」について

骨子案に対するパブリック・コメント等の意見や区民検討会議からの要望も考慮し、骨子案に以下のような修正・追加を行って、素案とした。

(区分1:前文)

- ・骨子案に追加した。
- ・内容は第40回検討連絡会議の報告のとおり。

(区分2:条例の目的)

- ・「用語の定義」を条例の若い条項に置くことが望ましいと考え、「用語の定義」と「条例の基本理念」の記載順を入れ替え、「1 条例の目的」「2 用語の定義」「3 条例の基本理念」「4 条例の位置づけ」となった。
- ・「2 用語の定義」の中で“区民”の定義を行っているが、それを修正した。その修正内容は、骨子案に対する区民検討会議の要望も踏まえたものになっている。
- ・「3 条例の基本理念」に関し、骨子案にあった“区の自治”に関する事項が、“区民の自治”に関する事項と内容が重複することから、“区の自治”に関する事項を削除した。

(区分3:区民の権利と責務)

- ・前回までの報告のとおり。

(区分4:議会の役割と責務)

- ・「～しなければならない」という表現を、「～するものとする」と修正し、他の条項と統一した。

(区分5:行政の役割と責務)

- ・“職員の責務”に関する事項のうち、“区民の協働の視点に立ち”を“区民の視点に立ち”に修正した。“協働”に限定する必要はないとの考えによる。

(区分6:情報公開・個人情報保護)

- ・前回までの報告のとおり。

(区分7:住民投票)

- ・骨子案で「発議権者及び投票権者などに関する内容については、引き続き検討」としていたことから、骨子案公表後に最も議論した箇所だ。
- ・趣旨は前回までの報告のとおり。そのほか、記載順の変更・追加を行い、初めの3項で住民投票の発議権者を述べ、第4項で投票権者を述べ、第5項で住民投票の結果の尊重を述べ、第6項の“別に条例で定める”の前に“この条例の理念に基づき”を追加した。

(区分8:地域自治)

- ・骨子案に対しての区民検討会議の要望を受け、「地域自治区」という用語の使用を止め、「地域区分」という用語を用いて成文とした。

(区分9:子ども)

- ・骨子案公表後に、区民検討会議案を受けて検討し、追加した。
- ・内容は、前回までの報告のとおり。

(区分10:国や他自治体等の関係)

- ・骨子案公表後に、区民検討会議案を受けて検討し、追加した。
- ・内容は、前回までの報告のとおり。

(区分11:条例の見直し等)

- ・骨子案公表後に、区民検討会議案を受けて検討し、追加した。

・内容は、前回までの報告のとおり。

4 条例逐条解説の説明文に関する区民検討会議案の取りまとめについて

全体討議の進め方

・条例素案で使用されている「協働」「参加」について、用語の説明文の案について、全体討議を行う。

全体討議の結果、以下のことが合意された。

・新宿区自治基本条例素案の「区分4 区政運営」の「区の行政機関は、多様な方法により区民の意見を把握するとともに、区民の区政への参加及び協働の機会を提供する。」における“協働の機会”とは、「区民と区の行政機関が、共通の目的を実現するためお互いを理解し、認め合い、それぞれの役割と責任において連携し、協力し合あう機会」である。

・新宿自治基本条例素案の「区分3 区民の権利と責務」の「区民は、区政に参加する権利を有する。」における“区政へ参加する権利”とは、素案の説明文にある「区が政策などを立案する立案する際や、事業などを実施する際、また評価を行う際などに、様々な方法で区民の意見を聞いたり、実際に区民が参加したりすることを保障するもの」である。

全体討議の進め方及び全体討議の詳細は別紙のとおり。

5 今後の開催日程について

今後の開催日程・場所については以下のとおり。

・第56回区民検討会議 9月30日(木)18時30分から 人材育成センター研修室B 【確認】

・第57回区民検討会議 10月26日(火)18時30分から 議会大会議室 【合意】

・第58回以降の開催日程については、運営会で検討の後、後日報告とする。【報告】

以上

第55回 委員出席簿 凡例： 出席、× 欠席

番号	氏名	フリガナ	55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	×
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			19

全体討議の進め方説明及び全体討議

ファシリテーター 全体討議の進め方を説明します。

本日の目的は、次の2つです。

1つ目は、素案で使用されている「協働」について逐条解説に盛り込む解説文の案を検討し、区民検討会議としての案を取りまとめることです。2つ目は、素案で使用されている「参加」についての逐条解説に盛り込む解説文の案を検討し、区民検討会議としての案を取りまとめることです。

【資料2】新宿区自治基本条例素案をご覧ください。「区政運営」の「区の行政機関は、多様な方法により区民の意見を把握するとともに、区民の区政への参加及び協働の機会を提供しなければならない。」に「協働」が出てきます。その説明文では、「区民意見の把握、区民参加、協働の機会の提供」と「行政評価の実施、公表と区政への適切な反映」、について規定しました。」と書かれています。「協働の機会」について逐条解説の中でどのように説明するかという視点で検討してください。また、【資料3】第54回議事録の2ページをご覧ください。協働の意味として「地域課題の解決を図るために、それぞれの自覚と責任の下、その立場や特性を尊重し、協力して取り組むことを言う」のではないかという発言がありました。本日は、この発言とみなさんの提案を基に、区民検討会議として、「協働の機会」とはどのような機会なのかについて議論し、逐条解説に盛り込む解説文の案を区民検討会議案として取りまとめます。

では、全体討議を始めます。

委員 臨時運営会で配布された、委員の私案をみなさんにも配布してほしい。

ファシリテーター ここでは、「協働」ではなく、「協働の機会」として書かれているので、「協働の機会」とはどのようなことかを議論していただきたいと思います。

委員 私は2年間、新宿区の協働推進委員をやっていた。そのときに、協働事業提案制度や助成について議論してきた。議論する際の資料に、新宿区が考える協働の基本原則があった。新宿区の協働推進計画の中で、6つの協働の基本原則を決めている。今の総合計画などにも「協働」、「参画」が多く使われている。そのようなことから、区として「協働」の概念が、ある程度できていると思う。それをベースにして、自治基本条例の中の「協働」を考えるべきである。

協働の基本原則は、「相互理解」、「自主自立」、「対等の関係」、「目的の共有」、「関係の公開性」、「関係の見直し」である。そのようなことも参考にして考えるべきである。また、協働の基本原則の解説文があるので、コピーして配布してほしい。

ファシリテーター 臨時運営会で配布された、委員の私案を配りました。これは、協働の定義についてです。協働をどのような目的をもち、どのようなスタンスで行うかという議論をしていただきたいと思います。配布した資料の説明をお願いします。

委員 臨時運営会で配布した資料の説明をしたいと思います。2ページ目に協働の基本原則が8つ書かれています。このうち、先の委員が挙げられた新宿区の協働の基本原則に無いものは、役割分担と責任分担の明確化、機会の平等の原則、時限性の原則です。この他に、

新宿区の協働の基本原則には「関係の見直し」が入っています。このようなことを参考にしながら、どのように説明文を作るかを考えるべきです。

私は、この中で重要な原則は、「対等の原則」、「目的共通の原則」、「相互理解の原則」だと思います。これらをどのように説明するかを考え、どのような文言にするかを議論するべきです。

ファシリテーター 今の説明では、配布した資料に書かれている ~ の協働の基本原則の中の ~ は新宿区の協働の基本原則には無いということ、新宿区の基本原則には「関係の見直し」がある、という説明でした。新宿区の協働の基本原則を基に考えるという意見でしょうか。

委員 それをたたき台にしても良いと思う。

ファシリテーター さらに、先ほど要求があった新宿区の協働の基本原則の資料を配ります。先程ご紹介があった新宿区が考える協働の基本原則は、配布した資料の7ページ、8ページに書かれていることでしょうか。

委員 そうである。

委員 補足説明をさせていただきたいと思います。自治基本条例の説明では、行政と区民の協働についてです。私の資料の第2案では、「区民相互」という言葉を入れていて、区民同士の協働も考えています。そのようなことを文言化しました。辻山先生には、そのような考えが成り立ちうることを確認しました。しかし、自治基本条例なので、区と区民の協働に限定して議論したほうが良いと思います。

委員 お二人の委員からご経験に基づく提案があった。「協働」という言葉がどのような背景からできたのか分からないから教えてほしい。協働については様々な実践もある。昨年、協働事業の発表会を傍聴した。NPO等の団体から協働の事例の報告があったが、行政の協働についての考え方に対する批判が多かった。そのようなことを受けて、行政側がどのように考えを修正したのか。NPO等の団体が、どのように協働を考えるべきなのか。また、その後の進展具合などを教えてほしい。お互いに切磋琢磨して、協働をつくりあげていくべきだと思う。そのような中で、行政が思う通りの協働を行っているという事実がある。実際に協働を定義したとしても、現実では違う方向に進んでいることもある。それぞれが自主性をもつかどうかを規定しないと、行政の下請けになる可能性がある。協働を一方的に解釈して、自分を優位するために使われないようにしなければいけない。お互いが納得した契約を結ぶべきである。実際にどのように取り組まれているのかについてのデータやお話を聞きたい。

ファシリテーター 今回みなさんにご検討していただきたいのは、素案の“区政運営”の項に盛り込まれている「協働の機会」という言葉は、どのような機会なのかについてです。実情がどのようなになっているかという問題があると思いますが、自治基本条例で定める「協働の機会」を言葉にさせていただきたいと思います。

委員 今、コピーしてもらった資料に加え、協働事業提案制度の際に議論して、どのような課題があったのかについての資料があるので、この資料も配布してほしい。

これを読むと、どのような背景から「協働」が言われたのかが分かる。また、文言化するという意味で、分かりやすい例も書かれているので、参考にしてほしい。さらに、今年の3月までの会議の際に、どのようなことを考えて議論したかが書かれている。

委員 我々がここで議論して、条例の素案をつくることは参加でもあるが、協働にもなると思う。政策の立案するときに「協働」があるのか。みなさんがどのように考えているかを聞きたい。

ファシリテーター 具体的にどのようなことを質問したいのでしょうか。

委員 政策立案、実施、評価の段階全てに参加することが協働なのかを聞きたい。

ファシリテーター 参加と協働の違いについての質問でしょうか。

委員 協働の中に参加が入っているという質問ではないか。例えば、地域に参加し、そこでルールを決めるところに居合わせていることは、協働なのか参加なのかを明確にする必要があるという意見だと思う。政策の立案の計画に入ることは参加と協働である。計画の中にも PDCA があり、評価の中にも PDCA がある。行政と区民がお互いを尊重しながら行っていくべきである。また、それは協働なのか参加なのかを明確にするべきである。

委員 私は、PDCA の実施のところに協働が入ると考えていた。どの段階に協働があるのかを整理したい。

委員 新たに配布した資料の5ページと6ページに協働事業評価の課題が書かれている。そこには、「協働事業は市民参加・協働、あるいは住民自治の拡大をテーマとして地域課題や社会的課題を行政と区民及び地域活動団体が知恵を出しあって解決するものである。」、「協働事業は、行政と区民及び地域活動団体が対等なパートナーシップのもとに保有している社会的資源(人・物・資金・情報等)を有効活用して、区民が暮らしやすい新宿区を創っていくことである。」と書かれている。この2つの記述を合わせると、「協働」の理念や考え方が分かると思う。

また、先ほど、なぜ協働がでてきたのかという質問があった。ニーズが多様化してきて、行政だけでは処理していけない課題がでてきて、ともに解決していく仕組みをつくる中で「協働」という考え方がでてきたと思う。住民自治を拡大していく動きの中では協働が必要になる。協働事業を行っていく中では、全て PDCA で行っていかななくてはならない。「協働」という文言に PDCA が含まれているかどうかは分からないが、各事業の段階に協働が関わらると思う。整理すると、「協働事業は市民参加・協働、あるいは住民自治の拡大をテーマとして地域課題や社会的課題を行政と区民及び地域活動団体が知恵を出しあって解決するものである。」、「協働事業は、行政と区民及び地域活動団体が対等なパートナーシップのもとに保有している社会的資源(人・物・資金・情報等)を有効活用して、区民が暮らしやすい新宿区を創っていくことである。」の2つを合わせれば、「協働」の解説文になると思う。また、これからは区民同士の協働によって問題解決することが考えられる。配布した資料では、「行政と区民及び地域団体」という表現になっているが、「区民相互」という言葉を加えたほうが良いと思う。

ファシリテーター 「協働」をどのように考えているかについての説明でしょうか。

委員 文言化するのであれば、先程の2つの記述を合わせて書くことができるという意見である。その中に、「区民相互」という言葉を入れて、区民同士の協働についても入れてほしい。

委員 今の議論は、条例素案の逐条解説文をどのようにするかについての議論である。協働の定義についての議論ではない。行政機関はどのような協働の機会を提供すべきかを考えたい。例えば、「区政の政策課題の設定段階から区民が意思を表現でき、政策の立案から実施、評価までの過程を対等な立場で参加するような機会を提供しなければいけない」というようなことを議論すべきである。議論の焦点がずれていると思う。

委員 逐条解説文をつくることと、協働を定義することは違う。我々は逐条解説文をつくるわけではない。区民検討会議としては、「協働」の概念をどのように考えているかを提案するために議論すべきだ。新宿区にも協働の基本原則がある。そのような中で、我々がどのように「協働」を考えているかを議論し、逐条解説文をつくる方に提案すべきである。

ファシリテーター [資料2]新宿区自治基本条例素案の11ページをご覧ください。「区政へ参加する権利」の説明文として、『「区政へ参加する権利」は、区が政策などを立案する際や、事業などを実施する際、またその評価を行う際などに、様々な方法で区民の意見を聞いたり、実際に区民が参加したりすることを保障するものです。』と書かれています。これと同じように、みなさんが「協働の機会」をどのような場合と考えるのかを議論し、逐条解説に書いてもらうために提案をします。例えば、新宿区が考える協働の基本原則を基にすると、「共通の目的をもち、相互理解の下、自主自立性を高めながら対等な関係を持ち、その後、関係の見直しをすることを視野に入れながら区政に関わっていくこと」などの文章になります。

委員 臨時運営会で配布された資料の1案を参考にし、「区民と区が、共通の目的を実現するために、お互いを理解し、それぞれの役割と責任において、対等に協力しあう機会を協働の機会と言う」が良いと思う。

委員 「連携」を入れて、「協力・連携」にしてはどうか。

委員 「連携」を入れるとどのように変わるのか。

委員 「連携」を加えると、お互いが助け合うことに、区民同士の横のつながりについても含まれる。

委員 区民同士の協働について入れるかどうかを明確にしなければいけない。私は、公園のサポーターの仕事をしている。実際には、行政と地域住民の連携で行っている。しかし、1つのサポーターだけで行うことは難しい。高齢化しているという問題がある。よって、横のつながりとして、他のサポーターとの連携をとらなければいけない。相互理解の下に幅を広げていくということを説明として入れるかどうかを検討したい。狭く「協働」を理解するのであれば書くべきではない。区民検討会議がどのように考えるかを逐条解説に書くべきである。そのためにも、区民と行政に加えて、区民間の協働も入れるかどうかを考えるべきである。

牛山教授 協働とは何かについては、様々な話があります。ここでは、条文ができていて解説を書くという状況になっています。確かに、協働は区民同士やNPO 同士も含まれると思います。しかし、この条文は、「行政機関が提供する機会」としての「協働」についての記述です。ここに区民同士の連携を書くと、区民同士が協働する機会を、行政に与えてもらうことになります。実際に区民同士は、行政に関係なく連携や協働を行うと思います。みなさんの意見を否定するものではありませんが、この条文の解釈をする文章を作成するという視点から「協働」の説明を

することを考えなければいけません。ここに、区民同士の協働を書くと、行政に機会を与えられなければいけないように読めます。

ファシリテーター 再度素案をご覧ください。「行政機関が提供する協働の機会」とは何かを議論していただきたいと思います。

委員 先程、新宿区の協働の基本原則の説明があった。「協働の基本原則」を逐条解説の文章の中に用いることができるのか。用いることができるのであれば、「協働の基本原則を守る」ということを書くことができる。

事務局 協働の基本原則と言っても、それぞれの資料や自治体によって違います。共通する部分もありますが、必ずしも6つに定められているわけではありません。

委員 「新宿区の協働の基本原則」を用いることができるのか。

事務局 新宿区としては、計画などで6つに決めました。「新宿区の協働推進計画の中で定める基本原則に基づき」と書けば、画一的になります。しかし、そこまで書かないと難しいと思います。

委員 その言葉を使わない方が良いということか。

牛山教授 先ほど配布された資料を見ると、協働事業提案制度を前提にして協働を書いています。また、区政への参加や協働ですが、区民と行政の「対等な関係」ということを自治基本条例に書くことは難しいと思います。なぜなら、主権者は区民なので、行政と区民は「対等」ではありません。研究者の中には、住民が主権者であり、行政は信託されて住民に奉仕をしているので、対等な関係ではないということを主張する方もいます。政治的な権利や参加の意味からすると、「対等な関係」を書くことは民主主義の原則を踏みにじることになります。一方、協働事業提案制度のように、団体と行政の対等な関係を考えても良い場合もあります。ここで条文を見ると、区行政全般についてなので、政策をつくるときの協働とサービス提供のときの協働の両方について書いています。それを考慮すると、6つの協働の基本原則の中でも、合致するものと合致しないものがあります。

委員 「区民と区が、共通の目的を実現するために、お互いを理解し、それぞれの役割と責任において、対等に協力しあう機会を提供する」という案がでた。それと協働の基本原則を見比べると、ほぼ同じである。その中で、「対等に」を入れるかどうかの問題になっている。区民と区の協働の場合は、「対等」が入っていない。区民相互の場合は「対等」が入っている。定義ではないので、「参加」の説明と同じレベルで書くべきである。「対等に」を削除して、「協働の機会」は、区民と区が、共通の目的を実現するために、お互いを理解し、それぞれの役割と責任において、協力しあう。」が良いと思う。また、最初は区民と区の協働であったが、今は区民同士の協働も必要である。ここでは、区民と区の協働を書き、説明に区民同士の協働を書くべきである。

委員 実態を見ると、行政と区民は対等ではない。先程配布された資料に「協働事業は、行政と区民及び地域活動団体が対等なパートナーシップのもとに保有している社会的資源(人・物・資金・情報等)を有効活用して、区民が暮らしやすい新宿区を創っていく」と書いているが、現段

階では、事業提案は区民や団体からであり、行政側からの提案はない。実際に行う際にも、区民を下請けのように考えていたり、補助事業のように考えていたりする場合がある。そのような背景があるので「対等に」や「対等なパートナーシップのもとに」などの言葉を残すべきである。

牛山教授 それは公共サービスの提供を協働で行う場合です。そのような現状があるので、行政が資源も情報も出して、対等に行くと、住民が主張することは正しいと思います。私は、政治参加における協働と、公共サービスにおける協働の2つがあると考えています。政治参加の協働の場合については、住民と行政は対等ではありません。例えば、選挙などの参政権を行政が与えているわけではありません。私たちは主権者として権利をもっています。条例に書く場合は、公共サービスの提供と、政治参加を分けて考えるべきです。

委員 先程、「連携」という言葉を入れてはどうかという発言があったが、「連携」をどのように捉えているのか。

委員 自分たちができることをやり、足りないところを連携しながら補っていくという意味である。役割を相乗していき、お互いに理解していくという意味である。

委員 その連携の意味合いは、行政との連携なのか。

委員 行政だけではなく、団体との連携も含まれる。あくまでも、行政から場所とお金を提供される場合は、行政との連携である。区民が企画立案をして、団体との協力があれば、それは団体との連携である。

委員 行政と区民という協働に加えて、区民同士の協働についても入れるという意見なのか。

委員 連携は区民同士だけではない。行政と企業、地域事業者などの協働や区民と NPO などの協働もある。様々な協働があり、全てが協働である。核になっているのは行政だけではない。

委員 区民同士の協働を入れるかどうかを聞いている。

委員 行政と事業者で協働している場合もある。区民同士の連携だけをピックアップしているわけではない。

委員 区民同士の連携も含むのか。

委員 それについても含む。

委員 含むということであれば、そのことをどのような文章にするかという議論になる。「連携」という言葉に区民同士のことも含むのであれば、「連携」を削除するべきである。

委員 一般論としては、様々な連携がある。ここでは、「区の行政機関は」という始まりの文章なので、区民同士の連携を行政から提供されるべきではないという意見である。

委員 連携についてどのように考えているかという質問であったので、一般論として連携の意味を答えたのではないか。

委員 そのようなことを踏まえた上で、「連携」を入れるのかどうかを聞いた。

牛山教授 「連携」という言葉に、区と区民の連携は入ります。さらに、「連携」には区民同士のことも含まれます。しかし、ここでは行政と区民の連携に限定して書くということですね。

委員 それで良いと思う。

牛山教授 「区政へ参加する権利」の説明を見ると、PDCA の全てへの参加だと読めます。協働も全てへの参加だとすると、「参加」と「協働」は度合いの違いでしかありません。その整理をするだけです。

委員 配布された資料に「参加とは意思決定に関わること」だと書いている。それに対して、協働は参加よりも踏み込んで、事業をすることにおいて使われる。私は、「協働」は参加や参画の一部であると思っている。それは具体的、能動的にことを進めて、サービスを作り出し、行政と対等な関係をもって、それぞれの責任と役割のもとに何かをつくりだすことをイメージしている。参加や参画は広い意味であり、協働はその一部として能動的に行動するものと理解している。

牛山教授 お話を伺っていて、疑問に思うことがあります。例えば、NPO が介護サービスをすることは区政参加でしょうか。また、町会や自治会が地域で何か行事を行うことは区政参加なのでしょうか。

委員 現実には、町会など地域団体にはシステムがあり、それに沿って行政と協働している。町連の会議でも区政の様々な説明をされて、町会に働きかける。区政をどこで区切るかということとは難しいと思う。

牛山教授 区政参加と自発的な活動を区分けすることは難しいです。しかし、自分たちの地域をつくることや社会をつくりたいという気持ちは区政参加なののでしょうか。区政があって、そこに参加するということとは違うのではないのでしょうか。

委員 区政運営とは何かを考えると、自治とは何かを考えなければいけない。区政運営とは新宿区の予算で行うことに限定するのか、地区協議会のことも入れるのか分からない。

牛山教授 それは、根本的な話になります。そうであれば、新宿区政は住民自治そのものであると書けば良いと思います。住民の中につくった政府であり、住民の活動に支えられているので、新宿区政そのものが住民自治と書くと言うことです。そして、参加と協働は度合いの違いであると記述するのであれば明確になります。

委員 各町会が地域で清掃活動をしている。清掃活動は区政への協力ではなく、環境に対する自主的な自治活動になるのか。

牛山教授 区が政策決定をして、人を集めると区政参加になります。しかし、汚いところがあるから、自分たちで清掃して、来ない人にはお金をだしてもらおうことにする場合は、区政参加とは違うように思います。それを区政参加だと思いますか。

委員 そのようなことは日常的にある。新宿区としては、ゴミをなくすために、区がお金を出して行っている。それとは別に、清掃活動を行っている。また、環境問題でも様々な協力をしている。区が緑のカーテンなどのことを行っているが、それとは別に住民が自主的に行っている。温暖化防止などの大きな目的のために行っていることは、どのように捉えれば良いのか。

牛山教授 そのようなことがあるので、全てを区政参加と言うことに懸念があります。区政を幅広く考えるのであれば、そのような行為も区政参加に入るかもしれません。

委員 それを一般的な区政参加で捉えられると、発展しないように思う。

委員 それを住民自治として行ってきた。区政ではないと思う。

委員 自治基本条例で、行政と区民の関係をどのようにするかを決めるべきである。説明に区民と行政の関わりの中で、どのように協働、参加するかを説明するべきである。区政は全てを包含するという考えもあるが、ここでは区民と行政に限定して書くべきである。そして、もともと区民に優位性がある中で、「対等」を入れるのかどうかという問題が提起された。敢えて入れるのであれば、現状が対等ではないということを書かなければいけない。

ファシリテーター 今までの議論を整理します。区と区民の关系到絞って、書くことについては、ご理解いただいていると思います。ただし、参加と協働の違いを考えた時に、どちらも政策立案から実施、評価までであり、関与の度合いの違いということで書くしかないという意見がありました。ここで参加と協働の違いを、関与の度合い以外で説明する意見はありますか。

牛山教授 不本意かもしれませんが、現実がどのようになっているかではなく、条例として条文を読むときに、どのような意味を持つかという解説について議論しています。よって、既にある要綱案を前提にして、どのように、それぞれの内容が読みとれるかを考えなければいけません。先程の意見を踏まえると、ここでの区政は、区が政策として、何かを行うときのことです。例えば、区が条例をつくったり、ゴミをなくそうとしたりするときに、「参加」すると捉えるかどうかです。そして「協働の機会」とは、行政が何かやるときの協働の機会と捉えるかどうかです。みなさんの想いは分かりますが、この条文を読んだ時に、どのような意味かを説明しなければいけません。仮に条文の意味から逸脱した解説を書くと、本来の解説とは違う解釈で争われることになりま。できるだけ忠実に、分かりやすく意味を説明しなければいけません。

委員 自治基本条例そのものが、区と区民との関係からつくられる。そうであれば、協働についても行政と区民との協働である。

委員 度合いの違いということを詳しく説明してほしい。

牛山教授 政策決定の場合、参加と協働の両方が考えられます。例えば、行政が福祉サービスを提供する場合、そこには参加も協働もあります。参加は行政が行うことに意見を言ったり、一緒に行ったりすることです。協働は最初の段階から知恵を出し合って何かを行うというニュアンスがあります。参加よりも協働の方が、参加度が強いと理解しています。

委員 自治基本条例の立案する過程において、アンケートに答えたり、地域懇談会で意見を言ったりすることは参加になる。ここで一語一句議論して、検討連絡会議などでも議会、行政、区民でつくっていくことは協働と理解して良いのか。

牛山教授 1つの考え方としては、そのような意味だと思います。

委員 私は、この会で議論することを参加だと思っている。企画の段階において参加して議論することは参加である。協働はもっと具体的に共通目的を持って、役割を分担して行うことである。ある学者によると、参加や参画は権利であり、協働は義務である。

牛山教授 行政には権力も予算もあるので、行政と区民の協働は難しい問題です。私は、検討連絡会議は協働という点でも非常によく頑張られたと思っています。しかし、議会と行政が検討連絡会議をつくったと言え、これは協働になるのでしょうか。協働度が高いかどうかは、感じ

方次第です。参加と参画についても受け取り方次第です。そのような言葉を条例の中で使っているの、解釈を示しておかないといけません。それを考えると、度合いの問題で示すしかないと思います。

委員 私は、この会議を協働だと思っている。検討連絡会議で3者の意見が違う場合、区民検討会議の代表として対等な立場で議論している。参加ではないと思う。

委員 参加と協働という捉え方はそれぞれによって違う。その場合、既に書かれている参加の説明をどのようにするのか。

牛山教授 この会議が協働であるという意見も、参加であるという意見も同じことを言っています。この会の参加の度合いが強いかどうかです。参加の度合いが弱いから「参加」という意見と、参加の度合いが強いから「協働」という意見です。

委員 参加の度合いが弱いから「参加」と言っているのではない。この会議は政策過程の1つである。協働は、お互いに働いて実をあげるというイメージがある。私は、参加と協働を分けている。その分け方が、どこからどこまでという区切りのお話であれば、説明ができない。

牛山教授 私も迷っていますが、参加の説明を活かすのであれば「協働の機会」は、権利として認められている参加の機会を提供し、さらに区民と区が、共通の目的を実現するために、お互いを理解し、それぞれの役割と責任において、協力しあう。」などの説明が考えられます。これで良いのかどうか迷っていますが、このような説明は度合いの違いでしかありません。

ファシリテーター 条例素案の説明を見ると、「「区政へ参加する権利」については、区が政策などを立案する際や、事業などを実施する際、またその評価を行う際などに、様々な方法で区民の意見を聞いたり、実際に区民が参加したりすることを保障するものです。」と書いています。そして、「協働の機会を提供する」ということは、ここに書いている参加の機会を提供することのように書くという案が出ています。それとは別に「対等に」をどのようにするかという問題もあります。

委員 【資料2】新宿区自治基本条例素案の19ページを見ると、区政運営の に様々な方法により区民の意見を聞くことが書いてある。パブリックコメント、懇談会で意見を聞くことが考えられる。その後、「区民の区政への参加及び協働の機会を提供する」と書いている。行政から協働と参加が提供された上で行うのか。より自主的に住民がそのような機会を提供すべきである。行政から提供された上でしか参加と協働を行えないという記述に読める。このような記述で良いのか。

委員 この解釈は区民側から機会を提案する権利を剥奪しているのではなく、主語が「区の行政機関」となっているから、そのような記述になっている。

委員 【資料】新宿区自治基本条例素案の11ページに「区民は、区政に参加する権利を有する。」と書いている。区民には、積極的に参加する権利がある。その際に、行政側に機会を与えなさいという意味になっている。

委員 区民と区の協働の場合、区民も十分に意見を述べつつお互いを理解しながら、役割を担っていると協働を捉えている。一方的な下請けのようなものとは理解していない。

ファシリテーター 協働の中に、区民から提案することも入るという話がありました。参加と協働をどのように分けるかについての議論をします。参加する権利を〔資料2〕新宿区自治基本条例素案の11ページの記述にして、協働については、別に書き分けることについてはよろしいですか。

では、合意とします。

では、次に「協働の機会」について議論をします。「対等に」をどのようにしますか。

委員 区民相互の協働の場合、お互いが対等である。それ以外は「対等」という言葉は要らない。

委員 なぜ、必要ないのか。

委員 区民に主権があり優位性があるので必要はない。

委員 現実が違う。

牛山教授 実際がどのようになっているても、条例で書くということは条例上決めるということです。実際に対等ではないことを、条例で対等にすると決めるということです。実態と法令で決めることの違いをご理解していただきたいです。

委員 それは、逐条解説に書いたとしても条例の一部として認められるのか。

牛山教授 逐条解説は、条文をどのように読むかという説明です。条文の中身を説明する文章なので、条文の中身を反映しなければいけません。協働の場合、相互が対等に行う必要は理解できます。そして、実態は対等ではないことも理解できます。しかし、条例の場合は、「対等に」という言葉を書いて良いのでしょうか。

委員 私は、「対等に」を入れたい。その理由は、本来は区民に主権があり優位性がある。しかし、何か1つのことに向かって一緒にやるときには対等に行いたいと思っている。

牛山教授 私もそのように思います。しかし、今考えるべきは、この条文の説明です。

委員 課題が山積し、行政だけでは対応できないことを、行政と区民、民間がともに行うことを協働と理解している。ともに行うのであれば、対等に行わなければいけない。

牛山教授 この条文の難しさは、「参加」と「協働」が1つの条文に入っていることです。両方とも区政に対する参加と協働です。

委員 町連の会議のときは対等とは言わない。区民の方に主権があるということが明確である。そのような意識で会議に臨んでいる。

委員 「対等」という言葉を使わずに、「お互いを理解し、認め合い」に変えれば良いと思う。

委員 条例の基本理念に、「区民が主役の自治の実現を図り」と書いている。これを最初に書き、「対等」を削除するということも考えられる。つまり、文の最初に「区民が主役の自治の実現を図るために」や「自治の担い手として」という文を書いて、「対等に」を削除したい。しかし、条例の理念にそのような記述があるので、単に「対等に」を削除することでも良いと思う。

委員 「対等に」がなくても対等な関係で一緒に行うということは伝わらと思う。

ファシリテーター 「認め合う」については入れますか。

では、入れることで合意とします。

委員 「協力しあう」と書いているが、「連携しあう」という言葉はあるのか。「連携し、協力しあう。」に

したほうが良いのではないか。

ファシリテーター 参加については、【資料2】新宿区自治基本条例素案の11ページの記述にして、協働の機会とは、「区民と区が、共通の目的を実現するためにお互いを理解し、認め合い、それぞれの役割と責任において連携し、協力し合おう機会」でよろしいでしょうか。

事務局 主語は「区は」ですか。

ファシリテーター 「区の行政機関は」ですね。これでよろしいでしょうか。

では、合意とします。

本日の全体会議はこれで終わります。