

# 新宿区自治基本条例区民検討会議 開催概要

第18回 平成21年 5月21日開催 午後7時から午後9時10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、岸川、林、山岸、三浦

傍聴者 1名

配布資料

- ・第16回運営会次第
- ・第14回検討連絡会議資料一式
- ・第18回全体討議の進め方
- ・第16回区民検討会議検討結果(各班取りまとめ)  
1条例の基本的考え方 盛り込みたい事項とその内容一覧
- ・第15回区民検討会議運営会 会議概要
- ・第17回区民検討会議開催概要

## 1 運営会からの報告

「1 条例の基本的考え方」の今後の取りまとめ方法について、運営会において区民検討会議での意見を整理して運営会案を示し、全体討議を行うこととなった。【報告】

第18回区民検討会議の検討の進め方については、日程上、臨時運営会を開催することが困難であったため、運営会案は示さず、前回に引き続き、留意事項、未検討事項について検討することとなった。また、第16回区民検討会議で提案のあった「協治」について、牛山教授からレクチャーをしていただき、その後“(条例の)基本理念”について検討することとなった。【報告】

## 2 検討連絡会議からの報告

第14回検討連絡会議(5月20日開催)では、区民検討会議の進行状況に合わせ、“(条例の)基本理念”について、区民・議会・行政の三者それぞれの検討状況を報告し、質疑を行った。【報告】

区民・議会・行政の三者から、それぞれ以下の報告があった。【報告】

区民検討会議(2 - も参照)

- ・ 「区民主権、区民主体」として、「区民が自治の担い手として地域の課題を解決する」という内容でまとまりつつあるが、「主権」という文言を用いるかは検討中である。
- ・ 「住民」、「区民」の定義については、委員から様々な考え方が出ている。
- ・ 「住民自治・団体自治」については、「地方自治の本旨」に一本化し、「新宿区は地方自治の本旨に基づく基礎的自治体であり、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」と集約しつつあるが、よりわかりやすい文言にすべきという意見が出された。

議会

- ・ 「理念」として、市民主権、人権の尊重、恒久平和の追求、地久環境の保全、国際性・多文化共生を盛り込み、目指すべき方向性を表現したい。
- ・ 「市民」という広い概念を用いて、「市民」が主役であることを宣言するため、「市民主権」という文言を盛り込んでどうか。

## 行政

- ・ 住所も勤務先も新宿区内でないが、新宿区内の活動に参加している人も「区民」のなかに含まれるべきと考え、大きく「区民」を捉えた。
- ・ 「自治がめざすもの」として、「個人の尊厳と自由が尊重され、区民の福祉が実現される」と集約した。

検討連絡会議からの報告について、質疑が行われた。

検討連絡会議からの報告と質疑の詳細は別紙のとおり。

このほか、後述の「前回会議の確認」の議論の中で、付言的に検討連絡会議からの報告の補足がされた。

辻山座長から、区民検討会議の報告に関し、指摘があった。

- ・ 「区民が自治の担い手として地域の課題を解決する」の「自治の担い手」に“権力的な統治”のニュアンスは含まれているのか。
- ・ 「新宿区は地方自治の本旨に基づく基礎的自治体であり、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」の「構成される」という表現が分かりにくい。

### 3 全体討議の進め方の説明と前回会議の確認

全体討議の進め方の説明を行った。

- ・ 前回(第17回区民検討会議)で検討した事項の確認を行う。
- ・ 前回会議で未検討事項の検討及び運営会で未検討事項等の検討を行う。

説明の詳細については別紙のとおり。

前回会議で検討された事項の確認を行った。

以下のことが確認された(詳細については別紙のとおり)。

#### 区民主権・区民が自治の主体

「区民が自治の担い手として地域の課題を解決する」

- ・ 自治の担い手としては、住民に限らず区民という広い概念で捉えるべき。【確認】
- ・ 「区民主権」については、「主権」、「担い手」の意味を含めて、引き続き検討を要する。【確認】

#### 区民・住民の定義

「住民」= 住所を有するもの

「区民」= 住民 + 働く、学ぶ、活動するもの

- ・ 「区民」の定義については上記のとおり合意。なお、自然人だけでなく「団体」も含む。【確認】
- ・ 「住民」の定義については、「住所を有するもの」の範囲、また、事業者(法人)を含めるのか合意に至っていない。【確認】
- ・ 「住民」の定義については、「住民(区民)の権利と役割」の内容を議論する際に検討する。【確認】
- ・ 条例の基本理念を考えるにあたり「住民」を重く扱うべきとの考えは全体意見だが、条例の中に盛り込む必要性については一致していない。【確認】

#### 住民自治・団体自治

「新宿区は地方自治の本旨に基づく基礎的自治体であり、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」

- ・ 文意(内容)については合意されたが、もう少しわかりやすい文章にできないか、文言については

引き続き検討を要する。【確認】

なお、全体討議の進め方の説明のうち、「前回会議で未検討事項の検討及び運営会で未検討事項等の検討」に関しては審議未了である。

4 牛山教授レクチャー

「ガバナンス(協治)」について、牛山教授からレクチャーがあった。

5 次回検討内容等の確認

第19回区民検討会議の検討内容については、運営会で議論することとなった。

以上

第18回 委員出席簿 凡例： 出席、× 欠席

番号	氏名	フリガナ	18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	
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			19

## 検討連絡会議からの報告

**喜治委員** 昨日行われた検討連絡会議の報告をいたします。

区民検討会議【資料2】を見てください。資料2の一番最初、これは検討連絡会議の【資料1】にあたりますが、これは、区民検討会議、議会、行政からそれぞれ1名ずつ副座長となり、検討連絡会議の運営について検討することになりましたので、その協議書です。参考1、参考2は、区民検討会議が参加する前の協議書が参考までに示されたものです。

検討連絡会議【資料2】からが本題です。昨日の本題は、三者がそれぞれ検討しているものを出し合うことでした。検討連絡会議では、区民検討会議の進行に合わせて議論するということで、「条例の基本的考え方」の“(条例の)基本理念”について、三者がどのようなことを話し合っているのかを報告し、それについての質疑を行いました。

まず、区民検討会議からは、検討連絡会議【資料2】をもとに、高野委員に報告していただきました。

高野委員からは、「区民が自治の担い手として地域の課題を解決する」ということでまとまりつつあるが、「区民」の概念についていろいろな意見があるし、「主権」という言葉を使うかについても議論中であるという説明がありました。

そして、「住民」、「区民」の定義をどうするかについて、区民検討会議でいろいろな考え方が出ているという報告がありました。

それから、検討連絡会議【資料2】の2ページ目ですが、「住民自治・団体自治」ということで、前回区民検討会議で「地方自治の本旨」とは何かについて議論があり、「新宿区は地方自治の本旨に基づく基礎的自治体であり、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」と集約しつつあるが、もっとわかりやすい文章にすべきという意見があったという報告がありました。

次のページが議会から出されたペーパーです。議会の方々は、まず一度全体を話し合ってみようということで、全体のいろいろな話を議論しているそうです。そこで今回、区民検討会議の進行に合わせてピックアップしたものを説明していただきました。

「目的」、「用語の定義」など、このペーパーに即して説明していただきましたので、ペーパーを見ていただければと思います。全体を通して何度も議員が言っていたのは、理念的な条例にしてはどうかということでした。ページの裏を見ていただくと、「理念」は目指すべき方向を表現できないかということで、市民主権、人権の尊重、恒久平和の追求、地球環境の保全、国際性・多文化共生、といったことを盛り込んでいくのがいいのではということでした。また前回もあったのですが、とにかくわかりやすい文言にこだわってはどうかということでした。

そしてページの表の最後のところですが、「市民主権」という言葉を総則に加えてはどうかということでした。これについてはいろいろ質疑がありまして、我々からは、「市民主権」とはどういう意味なのか、という質問を投げかけました。それについて、私が聞き取った範囲では、議会の案としては「市民」という大きな言葉を使って、主役は市民なんだということを強調したい、新宿区でつくる自治基本条例を、ニューヨークの人が見てもパリの人が見ても、すばらし

いものをつくったと言われるようなものをつくりたい、ですから「市民」が主役ということを高らかに謳いたいということでした。それが前文の中なのか総則の中なのかは決まっていないということです。また、「主権」という言葉をどういう意味で使っているのですか、という質問を投げかけましたが、それについてはあまり重要な意味を持っては考えていない、市民が主役なんだという意味で使ったというようなことをおっしゃっていました。それで辻山先生が多少まとめてくれたのは、『おそらく議会側は、「新宿区の自治をどうするのか」という前に、「この地球をどうするか」「この社会をどうするか」「この国をどうするか」という危機意識があって、これらはまさに「市民」に、「全地球市民」に関わる問題』なんだということをおの自治基本条例に込めようとしているということです。もちろん区民検討会議もこの案を否定するものではないでしょうが、議会の方はともかくこういった理念的な条例にしたいということでした。

それから、議会の「用語の定義」のところですが、私たちとは大分違ったトーンで書かれています。個々の具体的な事柄でまた定義をしなければならぬものが出てくるだろうから、今の時点ではしっかりとした定義はつけないというようなことをおっしゃっていました。

次に〔資料4〕が専門部会案です。行政の提示した資料です。

行政は「条例の基本的考え方」のところで、新宿区における自治の基本理念と基本原則を定める、区民の権利と義務、区議会、区長等の役割と責務を定める、自治に基づく区政運営の原則等を定めることにより地方自治の本旨を確立する、というようなことをおっしゃっていました。

また、「用語の定義」のところで、「区民」を大きく捉えていました。ここでも質疑がありましたが、このようなことが言われていました。区で勤務していた人が区の活動に携わっていて、たまたま会社を退職になって、住所も勤務先も新宿区内ではなくなった、でも流れのなかで新宿区のいろいろな活動に参加している、そういった人も区民のなかに取り込むべきではないかということも検討に挙がっているとのことでした。

下の方にいきまして、「自治のめざすもの」ということで、「個人の尊厳と自由が尊重され、区民の福祉が実現される」とされています。特に行政の方が強調されていたのは、何のためにこの条例をつくるのか、何のために自治をめざすのかを考えていて、「自治がめざすもの」として集約されているとのこと。さらに、「区民の福祉」というところの「区民」は、定義のところの区民というよりは、住民に限りなく近い概念で考えていくべきなのかなと考えているようです。

大体こういった内容でした。

昨日は二人の委員が傍聴に来てくださいました。私からは以上です。

検討連絡会議委員のみなさんからの補足や、区民検討会議のみなさんからの質問がありましたらお願いします。

**委員** 驚いたのですが、区議会側の意見で、高らかに理念を謳いあげて、ニューヨークの人にも称賛してもらおうというのは、根っこから違うのではないかという気がします。住民というものの暮らしが大切だということが根っこにあるべきで、住民のためにいろいろなことをしていく上で指導理念となるのがこの自治基本条例ではないかと思います。何もニューヨークやパリの人に褒め

られるために高邁な理念を改めて挙げる必要があるのか、その説明はどういったものでしたか。

**喜治委員** 私も直観的にはそう思ったのですが、検討連絡会議は個人の意見を言う場でもないしどうすればいいのかなということで、とりあえずみなさんに報告をした次第です。ただ、辻山先生がまとめてくださったのですが、理念を高らかに謳うことはもちろん否定されるべきものではないし、だから住民を大事にしないということでもないの、議会の方々は理念的な条例であるというところからアプローチしているということかなと思いました。出席されたみなさんはどういう感想でしたか。

**井上委員** 私もこの話が出た時に疑問を持ちまして、注目して聞いていたのですが、個人的には、この条例を理念的なものにとどめることなく、使える条例にしたいということをおっしゃっていた議員の方もいました。

**喜治委員** 区議会のなかでもまだ話し合っているという段階なのではないでしょうか。

**委員** 先ほどのニューヨークやパリの人にも恥ずかしくないというのは私も違和感があります。

同時にたまたまこういう話になったと思うのですが、government なのか云々のなかで、条例ができた時にはきっと翻訳が話題にのぼるはずで、用語を考えるときに意識しておくことはあると思うといった趣旨のことで、確かに必要だと思いますが、言葉は文化でありますから、昔から苦勞をしている、英語をどのように和訳するかも和訳の仕方によって大分違います。逆に日本語を英語を訳すというのも、私も経験がありますが、なかなか難しい。ですので、こういうことにあまりとらわれる必要はないのではないのでしょうか。

**喜治委員** 今のご指摘の点については、辻山先生はそこを強調して話されたわけではなくて、話の流れのなかで、例えばどうでしたっけというような話でした。

**ファシリテーター** ほかに質問が無ければ、次に進みます。

## 全体討議の進め方の説明と前回会議の確認

**ファシリテーター** 本日は、前回(第17回区民検討会議)の全体討議で、運営会からの提案のうち、合意に至っていない事項及び検討をしていない事項について検討します。

まず、前回、検討した事項の確認を行い、その後、討議できなかった資料5『第15回区民検討会議運営会 会議概要』の3ページの内容と、「区民主権」、「住民自治」、牛山先生からレクチャーをいただく「協治」について区民検討会議としてどのようにとらえるのか、について話し合います。

また、運営会で検討に着手していない事項についても全体で検討し、そこでの議論を踏まえて、後日、運営会案を作成し、区民検討会議に示したいと考えています。

本日の目標は、前回検討した事項についての確認と検討できなかった事項について検討を行い、区民検討会議全体としての合意形成を図ることです。

本日は、基本理念を終わらせていきたいと思しますので、よろしく願いいたします。

では、確認事項に入ります。

確認事項の先頭に (四角)がありますが、ここでみなさんと確認をしていき、合意したら、その (四角)にチェックを入れて下さい。

まず、区民検討会議案 です。

これは資料4の1ページ目の 見出しの「区民」「区民主権」「自治の基本理念」を運営会でまとめたものでした。まとめたものが、「区民が自治の担い手として地域の課題を解決する」です。ここから、確認事項なのですが、“自治の担い手としては、住民に限らず区民という広い概念で捉えるべき”と、これについては、合意事項でよろしいですか。

はい、ではこれは合意事項です。

続いて、“「自治の担い手」という文言の中に「区民主権」の意味を含んでいるか否か”については、次の2点の確認事項につながります。一つは、含んでいけば、区民検討会議案が区民検討会議での合意事項となります。“含んでいないとすれば、別途「区民主権」(あるいは「住民権」)を、自治基本条例の中に何らかの形で明文化する必要があるか。”ということになります。こちらのご意見はありませんか。

**委員** 「自治の担い手」という言葉の中に、「区民主権」の意味が入っているとは思っていなかった。「区民主権の認識の下に」ということを入れたかった。

**委員** この議論に関しては、主権と主体の違いは何かという議論があり、その時には、主権と主体はまだ明確になってないと記憶している。

**ファシリテーター** 「区民が自治の主体である」と「区民主権」の違いを牛山教授からご意見を頂きたいと思います。

**牛山教授** 主体と主権は明らかに意味が違います。「自治の主体である」ということは、自治を担う主人公、本体であるということであり、それが住民であるということの意味します。“主権者を入れる”ということ、どういう意味でしょうか。それを明らかにして、議論をしていくべきだと思います。また、国家に主権があり、「住民権」という場合は、国民としての主権者であることを

表現したいのか。それとも、新宿区という地方公共団体に何らかの主権があるということを買った上で、その主体が「住民、区民である」ということにしたいのかどうかで、「主権」の位置づけが変わってくるのではないのでしょうか。「住民主権」「区民主権」という言葉を条例に盛り込みたいということであれば、どちらの意味で入れたいのかを伺いたいと思います。

**ファシリテーター** 牛山教授のお話をもとに、ご意見を頂きたいと思いますが、いかがでしょうか。

**委員** 私が入れたいと思う理由は、地区協議会をどのように制度化するかということが、根っこにある。地区協議会は地域主権に基づいた地域自治の推進というところにあると思う。そこで、地域主権という言葉がいきなり出てくると混乱するので、その前段として、区民主権に基づいた住民自治の推進を考えた方が良いのかと思っているので、区民主権を取り上げた。

「主権」という言葉は、単一不可分であるとか、憲法の中での使われるべきものなどかということがあるので、裸のままの「主権」は使い難い。「主権者」という言葉も使うと異論が出てきようかと思う。そこで「区民主権」という一種のスローガンを使うのでいいのではないかと考えている。

また、主権という言葉を使う時の意味であるが、主権の側面には、権力的な契機と正統的な契機がある。つまり、権威と権力である。私は、主権を使う場合には、権威として持っているといった意味合いで使いたいと思っている。権力という意味ではそう簡単には使えない。昨日の連絡検討会議でも、辻山先生が指摘されたことに、「“自治の担い手”というのは、権力的な統治の意味を含んでいるのか」という趣旨の質問があった。その時、私だったら、権威という側面を表すものとして使いたいと答えたかと思う。その質問に対して、区民代表委員の一人が「協治という言葉を考えたい」と、言わばすり替えた。すると辻山先生は「協治という言葉は最先端の概念である」と言った。辻山先生のお考えの中には、「“権力的な統治を含んでいるのか」ということを踏まえて“主権”と言っているのか」という質問であったと私は解釈している。私は、そういう意味ではないと、心の中で思っていた。

**ファシリテーター** 権力的なものと同威的なものと言った場合、権威として使っているということはどういうことでしょうか。

**委員** 他人を強制し、服従する威力が権威です。

**牛山教授** 通常は、権力の構成要素が強制力と権威です。人を無理矢理何かをやらせる強制力とそれをみんなに納得させるのが権威。これらが、権力を作っている。これらが二つあると、権力は安定し、強制力ばかりだと反発が起きてしまう。強制力を持ち、その背景に納得させるだけの、例えば選挙で選ばれたとか代々支配者であったなど、こういうことがあると権威があるという理解になります。

**委員** 日本語ではわかりづらいと思うので、英文の憲法で教えてもらった。「その権威は国民に由来し、その権力は国の代表者がこれを行使する」というが、この場合は、権威は authority である。

リンカーンの「人民の人民による人民のための」のように、基本構想にも「区民の区民による区民のための区政を基本にする」と書いてあるのだから、それは当然理解されている、という

ことである。

**委員** 今の議論は、全くついて行けない。昨日の連絡会議でもそうでしたが、「市民」「住民」「区民」の議論がよくわからないままになっている。前回も、「区民が自治の担い手」という言葉までは決まったが「区民」の定義は決まらなかった。連絡会議でも「区民」の定義は広くする方向ということが確認されただけで、「区民」「住民」の議論は進んでいない。このような初步の段階で、いきなり「区民主権」や「主権」は、わからない。なぜ、このような議論なのかということも、ついていけない。

**委員** 先程の委員に質問です。地区協議会と「区民主権」「区民主体」とどう繋がるのか？

**委員** それにお答えする前に、実は私は昨日の会議を傍聴して、もう「区民主権」を使うのを止めたいと思ったんです。議会の「市民主権」の説明を聞いてみて、「主権」という言葉の説明をはぐらかす感じであったり、「自治の憲法」を作ろうっていうのに主権の意味が分からないわけではないでしょうと思ってますので、何で言わないんだろうと思ったので。

今の質問にお答えすれば、私は地区協議会の制度化が一番大事だと思っている。他に見本がないので、どうやって推進していくかといった時に、根っこに地域主権を考える。地域分権というと上から降りてくる感じだが、地域主権は地域から盛り上がっていく感じである。地方分権に対する概念が地域主権であると私は理解している。あくまで、地域に主権がある。とは言え、牛山先生がおっしゃったように地域に主権があるのか、人間に主権があるのかで少し意味合いは変わるとは思います。ともあれ、地域主権を考えて、地区協議会をやりたいと考えている。歴史と伝統のある10個の地区の地区協議会が集まって、新宿区の地域主権が確立するだろうと思う。区や都に向かって、新宿区の地域主権を主張することが出来る。

「地域主権」にしても「区民主権」にしても普段使わない言葉なので難解だ。住民にとって、なるべくわかりやすい言葉で表現することは、言うまでもない。言葉の上っ面のやりとりになってしまうと、本当にやりたいことがどこかにいってしまう。時間を空費するくらいなら、難しい言葉を省いちゃおうと、そう考えた。

**ファシリテーター** わかりやすい言葉でという意見がありましたので、これからはわかりやすい言葉で考えていくということで、よろしいですか。

**委員** 「自治の担い手」といったわかりやすい言葉にも深い意味があることは理解しなくてはならない。ただとっつきにくい言葉だから、という理由だけではなく、わかりやすい言葉すら深いということである。

**ファシリテーター** では、確認事項に戻りますが、“今後引き続き議論を要する。”でよろしいでしょうか。

**委員** 前回の運営会では、『区民が自治の担い手として地域の課題を解決する』に会議として合意しているが、その中で“担い手”に主権という意味を包含させているのかとか、住民や区民を条例に何かいれておこうとか、はっきりしていない部分があるから、それを明らかにしておこうということで、この話題を出している。

昨日の検討連絡会議でも、議会から「市民主権」が出て、区民会議から「区民主権」が出た。政策提言だとか政策を決定する場合は、区民が主権でなければいけないよね、という説明はされていた。今、「区民」「住民」などを決めることは、難しいので、そうなると「市民主権」などを議論することも難しいので、一度置いておこう、というのが、検討連絡会議の結果であった。

今までの意見を聞いて、少しずつ委員のみなさんがどう考えているかがわかってきていると思うので、“担い手”という部分をどう表現していくかについて、もう少し工夫していきたいと思うが、どうでしょうか。

**委員** 今のご意見に反対は無いですが、私の意見としては、もし、権力として「自治の担い手」と使うのであれば、その時は「住民」であった方が良くと思う。権威として「区民」と言うことは、問題ないと思う。

**委員** もう一度定義付けしていくということで、よろしいですね。

**ファシリテーター** “主権・担い手の意味を含め、今後引き続き議論を要する”ということで良いですか。

では、次の確認事項「区民・住民の定義」に移ります。

「住民」は住民票を有するもの。「区民」は住民プラス（働く、学ぶ、活動する）を対象にしていく。また、自然人と法人があります。そして、“「区民」の定義については上記のとおり。”ということで、この表の中身については、合意事項でよろしいですか。

続いて、確認事項は“法人については「事業者」とするのか、あるいは「事業者及び活動団体」するのか。”です。

「事業者」は通常、営利団体、個人事業主となり、非営利団体は入らない、という意見もありました。この点については、意見がありますか。

**委員** 法人格がなくても良い、というということで活動団体に入っているのではなかったか。

**ファシリテーター** 活動団体は法人格を持っていなくても入ると言うことでしょうか。

**牛山教授** 「法人」の中に法人格を持ってない人を入れるのはおかしいのでは。「法人」ならば法人格を持っているでしょう。

**委員** 「事業者及び活動団体」というのがおかしいのではないか。これらは、完全に分割できる概念ではないと思います。「事業者」は、例えば、営利団体、非営利団体。「活動団体」は、法人格を持った活動団体もあるし、任意団体もある。

**委員** 法的人格を与えられたものが「法人」であるのだから、NPO 法人も法人である。ここで言う活動団体は、「法人」以外の法人格のない地域活動をしている団体などではないか。“活動する”の中に活動団体を入れれば良い。

**牛山教授** 区民の定義のときに、自然人だけではなく、法人格も入るとのことですが、問題は「区民」だけではなく「住民」まで広げたように、市民活動団体など住民の団体まで広げて入れるのかどうかではないでしょうか。

**委員** 連絡検討会議での「区民」の議会案と専門部会案ですが、専門部会案は「用語の定義」で

の「区民」では、“区内で事業を営む事業者と区内で活動する地域活動団体”としている。議案では、「区民」の中に、活動団体は含めず、「区民等」に入れるとしていた。

また、専門部会では、住民ではないが地区協議会で活動している人の地位を保証するために、“区内で活動する地域活動団体”とした、という説明があった。

**委員** 地区協議会は重要なものだと思っているが、それは場の問題であり、協働や参画の場として考えて良いのではと思う。よって、地区協議会が主権者である必要はないのではないか。区に籍を置いている法人は、区民で良いと思う。自分たちで地域を担い、地域の一員として果実を享受するということからそう思う。その他の団体は、地区のために努力する団体であり、結果を自分たちで享受する訳ではない。NPO 団体も地域団体も担い手であり、協働参画のなかで担う役割は一緒である。そういう意味では議会と一緒にではないか。議会がそういうものを担うなら、地区協議会も同等の権利を持って、そういうことを担えば良いのではないかと思う。必ずしも、区民の中に主権者として全部入れるのかは、私はまだ決められません。

**牛山教授** ここで「区民」について、少なくとも合意されているのは、住んでいるだけではなくて、「働く、学ぶ、活動する」という「自然人」を入れる。もう一つは、「団体」を入れるのか入れないのか。「団体」を入れるならば、それは「法人」に限るのかどうか。このような整理で良いのですよね。今のところの合意は、「自然人」プラス「団体」。企業、NPO、法人の有無に限らないということです。あるいは、「法人」だけにするのか。みなさんの意見を聞いてみると、法人格の有無はこだわらない、ということによろしいでしょうか。

**委員** 担い手はNPOを含み、そこで、主権があるとなると含まないと考える。

**牛山教授** 区民が担い手と言っても、実際は仕事や勉強に来ている人達は選挙に行けませんし、恐らく住民投票にも参加できない可能性が高い。同じように、法的に言えば、自然人にできることでも、法人にはできないこともある。「主権者」と言ってしまうと、住民票の有無に縛られてくると思いますが、「この地域のまち作りを担う、あるいは意見を述べる、またサービスを受けるという意味で、住む、働く、学ぶ、そこで活動する企業、団体は入る」という定義で良いのかなと思います。

**委員** 法人の中に、法人格を持たない活動団体を含むなら、事業者および活動団体とするのか。また、事業者と法人がイコールなのか。

**委員** 前回は自然人と法人を対概念として考えていた。「地域の課題を解決する」のはどの団体もやっているのだから、広い意味での「地域の担い手」になっているのではないかと。行政の案もそういった意味合いですし、「団体を含める」でいいのではないですか

**牛山教授** 「法人」ではなく「団体」は、つまり「企業や事業者や地域活動を担う団体」という整理で異論がなければ良いのではないですか。

**ファシリテーター** では、「法人」ではなく、「団体を含む」ということによろしいでしょうか。

それでは、次の確認事項にいきます。“「住民」の定義については、「住所を有するもの」の範囲、また、事業者(法人)を含めるのか合意に至っていない。”そして“今後、条例の各論を検討する際に、「住民」という言葉をこの条例に用いる必要が生じたときに、その都度、検

討していくこととされた。”ということによろしいでしょうか。

**牛山教授** 法律上は、住所を有するものを「住民」といいますね。「自然人」も「法人」も含めて、「住民」とします。そして、今回は、「住民」についての意見が交わされて、運営会でも定義づけのようなものがはっきりしてないので、ここで確認しようということですよ。

**ファシリテーター** はい、そうです。この件について、ご意見ありますか。

**牛山教授** その都度、検討していくということは、その都度「住民」を考えるのですか。それとも、出てきたら定義を決めるのですか。

**ファシリテーター** 個別の検討事項について、この場合は自然人だけであるとか、この場合は法人を含むといったことを考えていきたいと思います。

**牛山教授** 条文ごとに内容が変わるということですか。

**事務局** 「住民」という言葉が出てきた時に定義をします。

**委員** 「住民」は住所を有する者として確立しています。私が住民の定義にこだわっているのは、「住民」こそが、自治の根っこであると考えている。住んでいることが、必ずしも、住民票を持っているとは、限らない。しかし、本当の自治の担い手は、そこに住んでいる人が根っこではないか。ここは、「法人」ではなく、「自然人」である。

**ファシリテーター** 今後、「住民(区民)の権利と役割」を検討する機会がありますので、そこで検討するとして、今は、このままにさせていただきます。

では、次の確認事項ですが“条例の基本理念を考えるにあたり「住民」を重く扱うべきとの考えは全体意見だが、条例の中に盛り込む必要性については一致されていない。”こちらは、これによろしいですか。

はい、では確認できたということで、チェックをして下さい。

続いて、区民検討会議案に進みます。『新宿区は地方自治の本旨に基づく基礎的自治体であり、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』については、“文意(内容)については合意されたが、もう少しわかりやすい文章にできないか、文言については引き続き検討する。”をみなさんと合意をしたということによろしいですか。

はい、では、こちらもチェックをして下さい。

ここまでで、確認事項は終わります。

**委員** 検討連絡会議で辻山先生に、区民検討会議案の“構成される”という言葉がわかりにくいところのご指摘を受けた。この文章の構成も考えることも必要ではないか。

**ファシリテーター** 私が確認したことは、区民検討会議案の言葉ではなく、内容について確認をしました。文言についてのご意見ですか。

**委員** 文言ということは、内容でもある。

**牛山教授** “構成される”ではわかりづらいので文言については今後検討する、ということで良いのではないですか。

**委員** わかりました。こういう指摘があったということで、お願いします。

**委員** 「検討連絡会議で、逐条解説をつけないような言葉にしたい」と話したところ、辻山先生は

「“構成される”がわかりづらいですね」ということを話された。

ファシリテーター では、今までの確認をします。

区民検討会議案 「区民主権・区民が自治の担い手」では  
“自治の担い手としては、住民に限らず区民という広い概念で捉えるべき”は合意しました。  
“条例の中に明文化する必要があるのであれば、今後引き続き議論を要する。”は“条例の中に明文化する必要があるのであれば”を削除して、“区民主権・担い手を含むかどうかは、今後引き続き議論を要する。”になりました。

続いて、「区民・住民の定義」は、

“「区民」の定義については上記のとおり。”は合意しています。しかし、“区民イコール住民プラス（働く、学ぶ、活動する）自然人、法人”の「法人」を「団体」に変更しました。区民は、自然人以外の部分では、団体を含むことになりました。

続いて、“「住民」の定義については、「住所を有するもの」の範囲、また、事業者(法人)を含めるのか合意に至っていない。”ということと、「住民」の定義については、「住民(区民)の権利と役割」のところ議論することになりました。続いて、“条例の基本理念を考えるにあたり「住民」を重く扱うべきとの考えは全体意見だが、条例の中に盛り込む必要性については一致されていない。”は確認をしました。

次に、区民検討会議案 「住民自治・団体自治」では、『新宿区は地方自治の本旨に基づく基礎的自治体であり、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』については、文意については合意されたが、もう少しわかりやすい文章にできないか、文言については引き続き検討することと確認しました。

ここまでが、前回の続きですが、よろしいですか。

委員 「新宿区は」と言った場合、一般的には何を指すのですか。

牛山教授 「新宿区」といった場合、一般的には、新宿区役所を指します。しかし、「新宿区」は行政の事だけを言うのかという疑問もあります。住民がいなければ、「新宿区」はないですね。これは、行政法学の兼子先生の議論の中でも、地方公共団体を住民自治体としてとらえ、「住民と行政と議会」で構成されている。」とする考え方があり、住民を含めて「新宿区」となります。よって、区民検討会議案 の『新宿区は地方自治の本旨に基づく基礎的自治体であり、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』を考えれば、“構成される”ということは、このような意味合いが含まれていると考えられるでしょう。「新宿区は、住民自治が基本で、住民自治体である。住民が選んだ区長、住民が選んだ議会に基づいて運営されている」と考えることができます。住民によって構成されていることが前提であります。「新宿区」と言った時に、一般にいうときには行政を指すでしょうし、しばしば区役所も「区としては」と言うでしょう。また、住民も「区は」と言う時は、区役所を指すでしょう。しかし、先のような住民自治体の議論では、「新宿区」と言う時は、住民も含めると考えています。一般的には、いろいろ読み替えて使っていて、「区は」と言った時に、それが、区長さんを指すのか、区民をいれた全体なのか。法的には、その都度、読みかえている。

**委員** 「住民」は投票権がある住民なのか。

**牛山教授** それは、ここでの議論では、まだ決められないということでしたよね。一般的には、「住民」は住民票を持っています。「法人」については、当然、投票はできないので、「法人住民については、法律上制限がある」と解釈されます。

**委員** 先生が関わられた自治体では、「住民」については、定義したのですか。

**牛山教授** 「住民」についての定義はしていません。それについては、法律上の解釈をそのまま使い、「市民」について新たに定義をしました。

**ファシリテーター** 前回の確認についてはここまでにします。