

新宿区自治基本条例区民検討会議 開催概要

第20回 平成21年 6月18日開催 午後7時から午後8時55分 職員研修室

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、林、山岸、三浦

傍聴者 1名

配布資料

- ・第18回運営会次第
- ・第19回臨時運営会次第
- ・第20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) 修正版
- ・1 条例の基本的考え方 合意事項まとめ(運営会案含む)
- ・第19回区民検討会議開催概要

1 運営会からの報告

6月13日(土)13時から、臨時運営会を開催することとなった。臨時運営会では、「条例の目的」、「条例の位置づけ」について整理を行い、第20回区民検討会議で運営会案を示すこととなった。【報告】
第20回区民検討会議では、臨時運営会で整理された運営会案をもとに全体討議を行い、区民検討会議の意見としてまとめることとなった。【報告】

次の検討テーマである「住民(区民)の権利と責務」の検討方法については、まず班に分かれてワークショップを行い、その後運営会で各班から出された意見を整理して運営会案を作成し、運営改案をもとに区民検討会議で全体討議を行うこととなった。【報告】

2 全体討議の進め方についての説明

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。

説明の詳細については別紙のとおり。

- ・ 全体討議を2つに分け、それぞれ臨時運営会からの報告の後に、運営会案をたたき台として検討を行う。
- ・ 全体討議 Ⅰでは、「人権の尊重」と「自治の原則」について検討を行う。
- ・ 全体討議 Ⅱでは、「条例の目的」と「条例の位置づけ」について検討を行う。

2 臨時運営会からの報告 及び全体討議

臨時運営会で整理された運営会案について、以下のことが報告された(臨時運営会からの報告)。

“人権の尊重”

- ・ “人権の尊重”を条例のどの部分に盛り込むかについて、第19回区民検討会議の議論は、大別して、ア)前文に盛り込む、イ)基本理念に盛り込む、ウ)前文と基本理念の双方に盛り込む、エ)前文と検討項目14「平和・人権」の双方に盛り込む、という意見があったとの整理を行った上で、運営会案では、さしあたって「(条例)の基本理念」に盛り込むこととし、前文や14「平和・人権」などにも盛り込むかについては、今後検討することとした。

- ・ 『新宿区は、人権を尊重し、ひとりひとりを大切に作る区政を行う』として、「(条例)の基本理念」に盛り込む。
- ・ 基本理念に盛り込む順序については、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、新宿区は、人権を尊重し、ひとりひとりを大切に作る区政を行う、区民が自治の担い手として地域の課題を解決する、の順序にする。

「区民の区政への参画・協働、情報の共有と参画・協働、情報の共有、新宿区の特色、多様性、住みやすいまちづくり」について

- ・ これらのことについて、第19回区民検討会議の議論は、大別して、ア)自治の基本原則としてとらえ、基本理念では検討しない、イ)個別の項目(例えば、情報の共有)の中で盛り込む、という意見があったとの整理を行った。
- ・ その上で、新たな案として、ウ)各個別項目について検討し、その後に「(仮称)自治の原則」を設定するかどうかを決める、を運営会案として提示する。

運営会案をもとに、全体討議が行われ、以下のことが合意された。

- ・ 「(条例の)基本理念」の内容については、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、新宿区は、人権を尊重し、ひとりひとりを大切に作る区政を行う、区民が自治の担い手として地域の課題を解決する、とする。【合意】
- ・ 「区民の区政への参画・協働、情報の共有と参画・協働、情報の共有、新宿区の特色、多様性、住みやすいまちづくり」の取扱いについては、各個別項目について検討し、その後に新たな項目として「(仮称)自治の基本原則」を設定するかどうかを決めることとする。また、「(条例の)基本理念」では検討しないこととする。【合意】

全体討議の詳細は別紙のとおり。

3 臨時運営会からの報告 及び全体討議

臨時運営会で整理された運営会案について、以下のことが報告された(臨時運営会からの報告)。

「条例の目的」

- ・ “新宿の個性”を盛り込むかについては、盛り込むと「条例の目的」の意味が薄れるのではないかという意見と、「条例の目的」に盛り込みたいという意見が出され、区民検討会議で検討することとなった。
- ・ ある班の意見として“基本理念、基本構想に準じる”があったが、これを盛り込むかについては、「基本構想は行政計画であり条例の前提とするのはおかしい」という意見が出され、基本構想の内容・趣旨を意識しながら今後の検討を行うこととし、「条例の目的」に盛り込まないこととなった。
- ・ “安心・安全”については、「条例の目的」以外の項目で検討することとなった。
- ・ 以上の議論を踏まえ、「条例の目的」の内容としては、『理念(原則)に基づいて、自治体の運営方法を定めて、自治の実現を目指すとともに、区民・議会・行政の役割(権利・責務)を明らかにする』とする。

「条例の位置づけ」

- ・ 「条例の位置づけ」の内容としては、『この条例を新宿区における最高規範とし、他の条例等の制定、改廃に当たっては、この条例との整合性を図る』とする。

- ・ 最高規範性を担保するしくみがなければ、“最高規範”は内容が伴わないものになるという意見が出され、『最高規範性を担保するしくみ(改正手続きなど)が必要である』を留意事項とした。

運営会案をもとに、全体討議が行われ、以下のことが合意された。

- ・ 「条例の目的」の内容については、『理念(原則)に基づいて、自治体の運営方法を定めて、自治の実現を目指すとともに、区民・議会・行政の役割(権利・責務)を明らかにする』とする。【合意】
- ・ 「条例の位置づけ」の内容については、『この条例を新宿区における最高規範とし、他の条例等の制定、改廃にあたっては、この条例との整合性をはかる』とし、『最高性を担保するしくみ(改正手続きなど)が必要である』、『既存の条例の見直しについて検討する』の二点を留意事項とする。【合意】

区民検討会議の【合意】の意味に関しては、条例に「何を盛り込むか(内容)」についての合意であり、資料における「項目」や「盛り込む事項」の並び順に関わらず、区民検討会議としての成案を整理する際の並び順については、各項目の内容や前文との関係性などを踏まえ、最終的に検討を行うことを確認した。【確認】

全体討議 の詳細は別紙のとおり。

4 牛山教授コメント

全体討議について、牛山教授からコメントがあった。

詳細は別紙のとおり。

以上

第20回 委員出席簿 凡例: 出席、× 欠席

番号	氏名	フリガナ	20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			23

全体討議の説明

ファシリテーター 資料3をご覧ください。はじめに、区民検討会議での合意事項を振り返りたいと思います。

第18回区民検討会議では、『条例の基本的考え方』の(条例の)基本理念のひとつとして、『区民が自治の担い手として地域の課題を解決する』が合意されました。次に、『条例の基本的考え方』の「(条例の)基本理念」のひとつとして、『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』が合意されました。ただし、表現については要検討です。また、用語の定義のひとつとして、区民の定義を、『住み、働き、学び、活動する者及び活動する団体』と合意しました。ここまでが前々回です。

第19回区民検討会議では、「協治」という言葉が出てきました。そして、『協治については、その趣旨については盛り込みたいが、文言としては盛り込まない』、つまり、条例上、「協治」という言葉は用いないが、その趣旨を条例のどこかで活かすことを意識しつつ、今後の検討を行うことになりました。また、(条例の)原則については、基本理念には盛り込まないことになりました。つまり、(条例の)原則は、検討項目1『条例の基本的考え方』の「(条例の)基本理念」では扱わないことが合意されました。次に、人権の尊重ですが、『人権の尊重については、かつこ内(高齢者、子ども...)を削除するが、盛り込む内容については今後の検討とする』ということになりました。この部分については、検討項目1『条例の基本的考え方』の「(条例の)基本理念」の、人権の尊重に係る部分を、別紙資料4「第16回区民検討会議検討結果(各班取りまとめ)修正版」のとおり修正しました。また、人権の尊重を基本理念のひとつとして扱うか前文に溶け込ませるか等、条例のどの部分に盛り込むかについては今後の検討とすることになりました。ここまでが前回までの振り返りです。

本日の目的は、『条例の基本的考え方』について、次の3点を、運営会案をベースに検討します。まず、「基本理念」の残りの検討事項として、人権の尊重について、自治の原則についてです。それと条例の目的、条例の位置付けの3点です。

本日、全体討議で使用する資料は、資料4、資料5です。これらを手元に置き、資料5に本日まとめた結果を記入してください。

本日の進行方法ですが、全体討議で行っていきたいと思います。はじめに、「人権の尊重」と「自治の原則」について、どのように盛り込むかを検討します。運営委員会の方に運営会案について、臨時運営会の報告をしていただき、それから検討を始めたいと思います。こちらの検討が終わりましたら、次に条例の「目的」と「位置付け」について、同じく臨時運営会の報告をいただき、その後検討をしていきたいと思います。資料5の運営会案をもとに合意をつくっていきたいと思いますので、よろしくお願いいたします。

ここまでで何か質問はございますか。

では、臨時運営会の報告をしていただきたいと思います。

(今井委員より臨時運営会からの報告 : 開催概要本文参照)

全体討議

ファシリテーター 今井委員より報告を頂きました。また、運営会では、“人権の尊重”を「基本理念」に入れることになりました。3つの「基本理念」の並べ順を入れ替え、(臨時)運営会概要の1ページ目の最下段の順番のような提案が出されました。

ご質問、提案はありますか。

運営会で出ました主な意見を紹介します。

- ・「あらゆる人権の尊重」を基本理念に置くべきではないか。
- ・「子どもの人権」について子どもの年齢、能力に応じて考えられるべき。
- ・人権が実際に守られていないので、それを反省して基本理念と前文の両方で、基礎自治体として基本的人権の尊重を謳う。

反対意見としては

- ・人権の重要さは理解できるが、それは、自治基本条例の役割なのか？
- ・『14平和・人権』の項目で、具体化する。

また、

- ・基本理念に謳う「人権の尊重」とはどのようなものになるのか。住民の権利との住み分けはどのようなのか？

このような意見が出ましたが、運営会案としては、「基本理念」に入れることとします。これは、『前文』に絶対に入れないという訳ではなく、『14平和・人権』において、より突っ込んだものがあるならば、ここでもう一回検討しようという意見もありました。

委員 人権については是非入れて欲しい。

質問だが、『前文』に入れるのと「基本理念」に入れるのでは、端的な効果はどのように違うのか。

牛山教授 これについては、運営会でも質問が出て、議論になりました。人権は「基本理念」に入れるべきでないという意見もありました。それは、なぜかという抽象的な人権を条文に規定するとなると、それがどういう意味をもつか、ということが問われるだろうということです。一方で、新宿区の自治基本条例の特徴として、住民1人1人を大事にするということ、しっかり盛り込みたいという意見もありました。そこで、『基本理念』の条文中に書くと、具体的な条例規定になるので、例えば、「新宿区は人権を尊重する」という条文ですと、憲法で言っている基本的人権や区民の権利などとの書き分けや外国人の人権をどうするのか、といったかなり普遍的な人権規定に踏み込んだ条文になると思います。『前文』に書くとなると、理念を謳い上げるので、実体規定として考える必要はないでしょうが、ここに“人権を尊重する”と書くと、新宿区が言っている人権規定は何なのかとかなり突っ込んで考えなければならぬでしょう。例えば、外国人の方の人権はどこまで保証されるのか、ということなど。前後の2つの条文の関係において、“新宿区は人権を尊重する区政を行う”ということで、これは「区政が1人1人を大事にして下さいよ」ということが起点になっている。そこでまた“新宿区は人権を尊重する”という実体的な規定にするのではなく、「人権を尊重する区政を行うのだよ」と抽象的に規定に

しているところが、運営会が人権を盛り込んでいる趣旨だと思われます。よって、この書き方ですと、区政、区議会、住民自治が「区民1人1人を大切にするという理念をもってやりなさいよ」ということになります。実体的規定に書くのと、理念的規定に書くのでは、意味合いが変わってくると思います。そういった意味も踏まえて、運営会では、このようにまとめました。

委員 条文とした場合は、具体的になるということによろしいですか。

牛山教授 具体的な規定の内容になるということです。

委員 私はこれで結構である。 は、住民自治をきちっと謳っている。 は人権を尊重した区政を謳っている。

また一つ言いたいのは、検討連絡会議におけるすり合わせでは、こちらから出した案をひたすら守らなくても、もう少し気楽に臨んでほしい。私個人は、行政や議会の案で良いアイデアだと思うこともあるので、もっとやわらかい感じで臨んで欲しいと思う。

委員 今のご意見に関するものですが、区民検討会議で出た意見を最大限に活かし、厳しく臨んで欲しい。

委員 きちんと守るべき意見は守るということなので、大方意見は変わらないと思う。

委員 私は運営会案で問題はないと思う。

ファシリテーター 特に反対の意見がなければ、運営会案の意見に同意して頂けたということで、良いですか。

はい、では合意しました。

資料3の2枚目の順番も(団体自治・住民自治)(人権の尊重)(区民主体)の順でよろしいでしょうか。

牛山教授 資料5の「基本理念」を見て下さい。この順番が、始めに議論していた順番です。網掛けになっている部分を、今回新しく入れました。この順番ですずっと議論してきましたが、組み立てを考えた上で、資料3の運営会案(1) の順番に入れ替えました。趣旨としては、新宿区は基礎自治体であること。当たり前ですが、区長が公選ではない時期もあり、東京都の内部団体として捉えられた時もあったので、そういうことをふまえて、明確に新宿区は基礎自治体だと言っています。そして、それは自治権を持ち、住民自治が基本として構成されていることを述べています。その次に、区政の趣旨として、人権を尊重して、1人1人を大切にする区政をし、その上で、区政における自治の担い手は住民である、という三題噺に順番を入れ替えたということです。

ファシリテーター よろしいでしょうか。

はい、ありがとうございます。では、資料3の3ページ(1) に移ります。

ここでは、“区民の区政への参画・協働”、“情報の共有と参画・協働”、“情報の共有”、“新宿区の特徴”、“多様性”、“住みやすいまちづくり”について、これらの事項をどこに、どのように盛り込むのかことが、前回検討されました。

前回、第19回区民検討会議での主な意見として

ア)自治の基本理念としてとらえ、基本理念では検討しない

イ)個別の項目(例えば、情報の共有)の中で盛り込む(基本理念では検討しない)
以上の2点ができました。そして、運営会案として、

ウ)各個別項目について検討し、その後に「(仮称)自治の原則」を設定するかどうかを決める

という新しい項目を立てることにしました。「(仮称)自治の原則」を設定するのかどうかは、個別の項目の検討が終わった後に検討すれば良いのではないかと、ということです。自治の原則とは何かを、また検討していかなければならないので、今回は各個別項目で検討して、その後に、「(仮称)自治の原則」を設定するかを決めていくということになり、「基本理念」では検討しないということになりましたが、よろしいでしょうか。

はい、ありがとうございます。

では、次の資料3(2)(3)について井上委員より報告して頂きます。

(井上委員より臨時運営会からの報告 :開催概要本文参照)

全体討議

ファシリテーター では、条例の目的から話を進めていきます。

資料5の「目的」を見て下さい。理念(原則)となっていますが、自治の原則を設けるかまだわからないので、カッコにしています。また、区民・議会・行政の役割(権利・責務)となっていますがどの言葉を使用するのか確定するのか、今後の議論で決めていく上で、意識するためにカッコをつけています。以上をご了承頂きたいと思います。

では、運営会案について、ご意見を頂きたいと思います。

委員 異論はないですが、これが全てだろうかと思う。

委員 「目的」についてはこの通りだと思う。よくまとまったと感心している。

委員 「目的」についての質問ですが、理念(原則)は、先程の説明だと、まだ不確定であるということだったので、そのへんはどうなのか。

もう一つの「位置づけ」については、この通りであるが、最高規範という言葉を使わないでも他に代わる言葉があるということなのか。私は、個人的には最高規範が良いと思っている。もう一度、教えて頂きたい。

ファシリテーター まずは「目的」について整理していきたいと思います。カッコ付きの原則についての質問だったかと思います。

井上委員 原則については、置くか置かないかは決まっていないので、カッコをつけ(原則)として置くことになりました。区民・議会・行政の役割(権利・責務)についても、どういう言葉を扱うかについても議論がされていないので、このようになっています。

委員 (原則)という言葉を使う理由として、先程の説明では、これからの扱いによっては、使うか使わないかわからないということで(原則)としたという説明だと思っていたのだが。

牛山教授 ここに原則があるのかというと、資料4の2枚目に、各班から出されたものがあり、全ての班で理念・原則と書かれているので、理念・原則と書いたのですが、原則については、扱いがまだ決まっていないので、扱いが決まってから原則を置こうとしました。わざわざ、入れたのかと言うと、全班で理念・原則を書いているので、それを落とすのはおかしいので、尊重して、カッコで括りました。今の段階では、(原則)について、重い意味はないと考えています。

委員 運営会の案は、議会、行政の案とは並び順が逆である。議会や行政の案では、目的が最初にあり、その中に基本理念と基本原則の固まりがある。運営会案では、逆である。基本理念が先に来ている。どちらがいいのか考えてしまう。目的が先にある方が普通ではないかと思うが、牛山教授はいかが思いますか。

牛山教授 基本理念を書くことが、この条例の「目的」になるということもできるが、そこは考え方だと思います。今回の条例では、『前文』を作ることが前提になっており、さらにみなさんの意見では、理念も定めるということになっているので、この前文の後に、目的を下記、さらに基本理念に戻るという方法はとらないということかと思います。しかし、おっしゃるような書き方をしても、条例のルールから外れるという訳ではありません。もし、そうしても、内容は基本的には変わらないと思います。

委員 普通の法令の第1条は目的にして、この法令がどのような目的を持っているのか、ということ
を項立てにおいて書くのではないかと先程の委員はおっしゃっているのではないかと。その
辺りはまだ議論の余地があるだろうが、ただし、それは検討してそうではないということになれば
仕方がない。一般的な話では、最初に目的がくるのが普通だと思う。

牛山教授 おっしゃるとおりだと思います。今回は、基本理念や前文を重要視して、高らかに謳い、
この条例はこういう目的で作っているとしています。更に、原則まで入れると言うことになると、
前文にもあって、基本理念も、原則も、目的までもそういうことを書くとなると、かなりくどいと思
われますので、役割分担をして、このような組み立てになりました。おっしゃるように、目的と
基本理念を入れ替える、ということだけでしたら、まだ議論の余地はあると思います。条例の
作り方として、目的を最初に持ってきて、次に基本理念を持ってくるということは、ありえるとお
もいますが、それは法令の整理の段階でやっていくことだと思います。

事務局 区民検討会議において、項目構成を検討した時に、「基本理念」「目的」という順序になり、
その順序で検討しているという経緯がありますので、みなさんが「目的」が始めに来た方が良
いということになれば、その形に直せば良いのではないかと思います、みなさんが掲げた順番が「基
本理念」「目的」という順番であったので、検討の順番もそのようになっているということです。

ファシリテーター 今後のバランスを見て、ということですね。

委員 どういう順番に並べるかによって、どの言葉をどこに入れるのが適切かという議論が出てくる。
例えば、目的が条例の存在意義ということになると、条文の構成として目的が最初に来た
場合では、入れる言葉も異なってくると思う。今は、基本理念について条文構成をこうしまし
ょう、目的に入れる条文はこうしまし、という話をしているが、その話は、どこに何を入れる
のかという話と関連する話であるのではないかと思う。この段階で、何を同意として決めるの
かをはっきりさせておかないと後で混乱するのではないかと。後で調整するという話なのか、全
体を考えた時にもう一度整理し直すという仮案なのかを、ここでみなさんと確認して合意を取
った方がよいのではないかと。

ファシリテーター 今のお話は、ここで順番を決めてしまった方が良いのか、それとも後で、もう一度
整理をした方が良いのか、を決めた方がよいというお話ですか。

委員 ここで決められるのなら決めた方がよいと思うが、先程の話では、ここで「基本理念」「目
的」という順番構成で「これでよいでしょうか」という話で賛成かどうかという話であるが、最後
に整理をするとは何を整理するのか。いろいろ検討して、最後に順番を整理するのか。「基
本理念」「目的」「定義」「位置づけ」の順番についてどうするのかを最後に検討するのか。今
の説明ですと、そうではないと思う。この順番を前提として、この条文の構成でいく、というお
話をしましたよね。それを、入れ替えるときに、全く中身を入れ替えないで順番だけを変える
のか。それとも、今は順番については、あやふやになっているので、順番を入れ替える段階
で、条文の中身の構成を少し変える事を前提として話をしているのか。その点がよくわからな
いので、今きちんと決めて欲しい。後日、検討するならば検討して、今の順番に変更があっ
た時に、どの言葉をどこに入れたらより適切かという話をした方がよいと私は個人的に思う。

今はどこの段階まで、この間に合意をして、確定にするのか、はっきり確認をしてもらいたい。

事務局 項目の順番は仮決めであるとしてスタートしています。さらに、『条例の基本的考え方』の中身の順番についても、『条例の基本的考え方』にはどのような内容が入るのか、また、その前に『前文』もあるので、それとの関連についても含めて、最終的に並び順を議論していかないと固まらないのではないかとということで、今のところこの順番で並べています。従って、その順番を変えることによって、若干文言整理も必要となることは想定されています。最終的に、他の項目も固まった段階で、もう一度整理をすることになると考えています。

委員 最終的に並び順が整理されることに伴って、文言が調整される可能性があるのですが、今は、順番は別にして、内容として何を入れるのかという部分は、合意しておこうということですね。

ファシリテーター 「条例の目的」について他にご意見がなければ、『理念(原則)に基づいて、自治体の運営方法を定めて、自治の実現を目指すとともに、区民・議会・行政の役割(権利・責務)を明らかにする』という運営会案でよろしいでしょうか。

委員 話が進んでいった時に、方法と役割だけで良いのかという疑問があるが、仮案ということで、これで良いのかなと思っている。

ファシリテーター では、「条例の位置付け」に移りたいと思います。

こちらについては、先程、質問がありましたね。もう一度伺えますか？

委員 では、再度伺います。先ほどの報告で、“最高規範”という言葉を使わないという意見があったと聞いた。具体的に、それに代わる言葉は出たのか。私は“最高規範”がわかりやすく良いと思っている。

井上委員 “最高規範”に代わる具体的な言葉は出てこなかった。話し合われた内容では、“最高規範”を使っても、最高性を担保する仕組みがなければ、言葉だけを使っても仕方ないという趣旨であったと理解している。

委員 言葉だけ置いても意味が無いと言うことだが、私はそうは思わない。条例が多くある中で、“最高規範”という言葉があれば、他のものより優先されると評価されると思う。他の言葉がなければ、“最高規範”を入れることを考えなければならないのではないのか。

井上委員 運営会案は、結論として、入れようということにはなっています。

委員 そういうことなら結構です。

委員 私も、“最高規範”は良いと思う。

ところで、以前、何かの報告の中で、条例は全て平等であると聞いたが、それはどうなのか。

事務局 検討連絡会議の場で、辻山座長のお話で、裁判で争った場合において、最高規範という言葉を設定したこの条例が、他の条例の違法性を問えるかということ、現行においては、なかなか難しいというお話をした経緯がありました。

ファシリテーター 補足ですが、資料5の位置づけのメモ欄を見て下さい。『最高性を担保するしくみ(改正手続きなど)が必要』とありますので、“最高規範性”を尊重できるような仕組みが必要なのではないか、という話し合いは行われました。

委員 この文言を、どのように解釈するかが明確になれば理解しやすいではないか。例えば、最高規範性を位置づけたときに、どんな意味合いを持つのか。文言は最高規範性と使っても、それがどんな意味合いを持つのか。全体の条例の基本的な尺度になっていくのか、そういった部分を含めた最高規範性の意味を説明した方が良いのではないか。

牛山教授 この最高規範性については、議論になる部分であると思います。辻山座長からそういうお話があったということですが、法律学を研究している人たちのなかでは、法形式を問題にする方もいます。憲法があって、その次に法律があって、という順番についてです。一方で、法律は全て横並びであって、順位をつけることはできないという議論もあります。自治体の場合は、住民、議会、行政がどのようにルールを決めていくのかということもあり、法形式だけでは議論できないこともあります。実際、国では基本法を作り、それに合わせて、法令を整理する場合があります。新宿区でも、この自治基本条例を一番基本的なルールにして、議会も行政も住民もこれに合わせてやりましょう、ということを含めてみんなで決める訳ですよ。これを本当に担保するということになる、住民投票でこの条例を決める、議会で3分の2以上にするとか、決めるやり方がある訳ですが、議会の条例制定権を縛るという可能性がある、それは議論しなければならないでしょう。それはともかく、例えば裁判で、自治基本条例に合わせて作った条例について訴訟になった場合、自治基本条例にあわせたから違法性があるかという、いずれにしても議会が作った訳ですし、問題はないと思います。議会が議決しますので、いかなる条例であっても、自治基本条例に合わせようが合わせないだろうが、議会が議決するので、その条例が違法であるとは断定できない。むしろ問題であるのは、「自治基本条例に最高規範と書いてあるのに、こんな条例を作った」という訴訟が起きた場合に、裁判所は自治基本条例に合っていないからと言って、この条例が違法だと判断しない可能性があります。そういったことが、議論になります。しかし、ここで言っている“最高規範性”ではなくて、議会、行政に対して、この条例に合わせて、ちゃんと努力しなさいということを、文章で表し、他の条例を制定改正する際、ちゃんと整合性をとると言うことを言っている、そこについては、問題はないのではないかと思います。“最高規範”は新宿区で、この条例を基本として、意識しながらみなさんが条例を作るということを謳っていて、特に議会、行政はそうした努力をするということです。もし、それに反した状況が多々起きると言うときには、逆にこの自治基本条例は現状にあっていないので、改正しなくてはいけないということになるでしょう。区民のみなさんもそれについて議論しましょうというルールになります。法規範の形式について議論すると言うことは、法律学の議論の中ではあるでしょう。しかし、自治体をどのように運営していくかについての指針となる自治基本条例の場合、その内容について訴訟になりむかという点は、議論の余地があります。

委員 最高規範性ということはわかったのですが、例えば民法に対して借地借家法は特別法になっていて、民法に優先していくわけですよ。条例でも特別法のような特化した条例については、この条例の最高規範性の内容を踏まえた上で、特化した条例ができたとすれば、特定の問題についてはその条例が優先するということがよろしいでしょうか。

牛山教授 特別法が優先するという事は通常ありますよね。しかし、後からできた法律が優先されるということもあります。そういうなかで、例えば自治基本条例でやっているけれども、特に何か定めることがあるということですか。

委員 最高規範性の中で、各条例がこの条例とバッティングして訴訟になった場合には、違法性があるかは難しい問題であると牛山教授はおっしゃったということですよね。

牛山教授 例えば、福祉を充実させるという条例を新宿区で作った場合、「自治基本条例には人権を保障すると書いているのに、福祉が不十分で人権を十分保証していないのではないかとある人が裁判で訴訟を起こしたら、裁判所はそういう主張は認められない、という判断をする可能性があるでしょう。その時に、傍証として、自治基本条例が最高規範であるとは言えないという判断を下す可能性はない訳ではない。可能性として、最高規範とはいえない判断が裁判所でなされる、という議論は法形式論としてあるということです。

委員 自治基本条例が議会、行政に対して、縛りかける、「努力しなさいね」ということを“最高規範”という4文字で表さなければならないのか。もっと、具体的にしないではいけないのか。これさえ、書けば良いというような。

牛山教授 自治体行政の努力規定としては最高規範でよいかと思います。ある自治基本条例を制定した自治体では法制担当が、条例を全て見直して、自治基本条例に整合しているかどうかをチェックしました。「他の条例の改廃制定の場合においては、この条例との整合性をはかる」と書きましたので、行政、議会は条例の制定改廃においては、これに合わせて考えなさいよ、ということになるわけです。

委員 “最高規範”でその意味は担保できるのか。

牛山教授 留意事項にもありますが、最高規範性を担保する仕組みをどうするのかという課題は残っています。例えば、アメリカでは、州の法律に書いてあっても、住民投票でそれに対して反対の結果が出る場合があります。日本でしたら、法律に書いてあるのだから、となりますが、アメリカの司法では、住民の意志が最高だから、州の法が間違っていると判断されたこともあります。例えば、こうした住民投票で、この条例の制定が決定されることになれば、それはかなり重要な最高規範性の担保になる仕組みだと思います。

委員 質問ですが、運営会案で、「他の条例等の制定、改廃に当たっては、この条例との整合性を図る」とあるが、現在の条例の見直しは、この文章で担保できるのか。

牛山教授 通常自治基本条例を作って、明らかにそれに整合しない条例が残っているのは問題ですよ。例えば、「住民投票」という条文を置いて、詳しいことは他の条例に委任すると書いておきながら、それをいつまでも作らないということは問題になるでしょうね。行政側にとっては、かなり縛りがかかると思います。

委員 なぜ、このような質問をしたかということ、仕事上、都市計画や景観についての法に関心がある。そこには、当事者という考え方があるが、例えば、大規模なマンション開発とかがあったとして、そこで言う当事者というのは決まっている。すると、景観において明らかにおかしいし、環境においても良くないといった判断が多くの人にあったとしても、権利者でないので、文句言っ

ても、原告不適格で訴訟にもならない。そうではなくて、広い識見を持った人達の意見、つまり広い区民も権利者の中に入れての方が、今後はよくまとまるのかなと思う。私権を制限するなどと当事者は文句を言うであろうが、この議論はそこまで及んでいくんだろうなと思う。だとすると、条例に書く関係者についても、同様に見直さなければならないという風になれば良いと思う。

委員 16歳から住民投票権を与えたという話を聞いたのだが、その件に関して、牛山教授にお話を伺いたい。

委員 それは、後の『住民投票』の時が良いのではないか。

委員 それで結構です。

委員 行政や議会を縛るという話がでたが、縛り方が一番大事だと思っている。過去を見ていくと、住民の意見が無視されてきたこともあり、それに対して、何か仕組みに問題があるのではと出てきたので、これを機に“最高規範”という言葉が入ったのならば、関係者は意識して行動してくれるだろうと期待している。

委員 “最高規範”と“最高規範性”ではもっている意味が違うのではないか。最高規範とは言いづらいが、最高規範性なら入れてもいいといった議論もありうる。ここでは「最高規範だ」ということを確認してほしい。

また、気になるのは、「条例等」の「等」には何が含まれるのか。条例・規則の問題なのか、あるいは準則なども含めてなのか、提案された方に説明していただきたい。

井上委員 “最高規範”と“最高規範性”については運営会でも議論したところですが。運営会案ではあえて“最高規範”とした。「性」をつけると意味がボケるので、ここでは“最高規範”とした。

一方、「条例等」については、ワークショップで各班から出された文言をそのまま使った。

ファシリテーター 「条例等」ですが、運営会では、規則や行政計画も含まれるという意味で「等」にしようということになりました。

委員 趣旨としては、規則もそうですし、処分基準とか、ある程度行政立法的な要素のものを想定している意味で良いのか。行政の行う基本的な計画も含むという理解でよいのか。

ファシリテーター 運営会ではそういう話をしました。

委員 このことは非常に重要なので、明確に何を意味しているかを情報として共有して頂きたい。

それと、既存の条例をどうするかという問題は必ず出てくるので、「今後の制定改廃では」という読み方もできてしまうと思う。既存の条例も含めて見直しをすることをこの条例で担保する必要があるのか、ないのか。最高規範としてこの条例を具体的にどう生かしていくかという話と直結するので、いずれかの機会に議論できればと思う。

ファシリテーター 既存の条例の見直しをどこに入れるかという議論を、適切な時期にしていきたいと思えます。

今、文言の確認ができましたので、他にご意見がなければ運営会案を合意とさせていただきます。では、もう一度、運営会案 を読みます。

『この条例を新宿における最高規範とし、他の条例等の制定、改廃に当たっては、この条例

との整合性を図る』ということによろしいですね。

委員 もう一度聞きたいのですが、どうしても現行法が気になっていて、あえて「他の条例等の制定改廃にあたっては」と入れなくても、「他の条例等はこの条例との整合性を図る」ではいけないのか。

ファシリテーター 制定改廃に関わらずすべての条例を、という意味ですね。

牛山教授 「制定改廃にあたっては」という文言で、既存の条例についても、当然、見直すことが推定されるのではないのでしょうか。つまり、現行条例を見直すのは、最初の自治基本条例制定の時だけですよ。条例を制定する時に、既存の条例をどうするかという話ですから、そのことを行政と議会に確認しておけばよいでしょう。この条例が出来たときに、制定した議会や区長の意思として「整合性を図る」と言うのだから、当然に現行法についても整合性を図るよう努めると推定されるのではないのでしょうか。現行条例がこの条例に適合していない状況を、制定した議会や区長が放置するということは考えにくい。現行条例や現行計画等々がこの条例に適合していない状況を議会や区長が放置する、ということ縛るために、わざわざ条文を置くのかということになる。それに「制定改廃にあたっては」という文言を外すと、逆に意味がぼけるのではないか。この条例の制定後は、議会や区長はこの条例を見ないと条例をつくれないうことになりますから、「制定改廃にあたっては」を残した方が強い意味になるとも考えられます。この点については、今後検討していくということが良いのではないのでしょうか。

委員 「制定改廃にあたっては」という文言には、本来的には既存条例も含まれると思うが、個別の権利や責務について、どこまでこの条例に書くかという問題がある。すでにこういう仕組みがあって、制度としては整備しましたという話になるのか、理念も含め照らしあわせて全体を見直す形になるのか、そういった政策判断を条例ができた後に担当部署ごとにしていくのだと思う。経過的な措置は附則などで明記しておいたほうが、意思が明確になると思う。ここでは、理念や目的を含めて、既存の条例を改正するかは別としても、見直してほしいということなので、この条例の立法趣旨としてはっきりさせておくのか、附則などで担保するのかということは議論したほうが良い。この会の案としては、意思をはっきりさせておくことは必要である。

委員 今の意見に賛成である。今後、住民の参加についての議論がされると思う。既存の条例が住民参加の点で十分かどうかという問題が出てくると思う。既存の条例を見直すことをはっきりさせておいたほうが良い。

ファシリテーター 提案ですが、メモとして『既存の条例の見直しについて検討する』を留意事項として残し、後に検討するということによろしいでしょうか。

では、条例の位置づけについては、『この条例を新宿区における最高規範とし、他の条例等の制定、改廃にあたっては、この条例との整合性をはかる』、メモ(留意事項)として、『最高性を担保するしくみ(改正手続きなど)が必要である』、『既存の条例の見直しについて検討する』ということによろしいでしょうか。

これで、「条例の基本的考え方」についてひと通り整理されました。今日の運営会案がそのまま合意され、先程のメモを追記したということで、よろしいですね。

牛山教授コメント

今回、『条例の基本的考え方』について、大筋の案が決まりました。しかし、この後にも、『住民(行政)の権利と役割』などが残っていますので、まだまだ難しい議論が続きます。

最後の“最高規範”についての議論についてですが、「見直し」について、議会や行政がしっかりとした見直しをしてきてないのではないかと思う方もいらっしゃるでしょう。つまり、点検はするが問題なしと判断するかもしれないということですね。この条例では、きちんと点検はしてくれよ、ということを書くのだと思います。それでも、結果的に「点検したが問題がない」と言われたのに対し、区民から「問題がある」という意見がでた場合は、それは理念だけを義務として課すだけでは限界があるということです。自治体の政策決定、政策運営がどんな風になるかわからないし、納得できないことがあるかもしれない。そういうことがあったときに、住民がどう声を上げられるのか、どんな風に行政に関与できるのかといった制度のあり方について、これから議論していくことになると思います。