

会議の概要（議事録）

会議の名称	(番号) 3-32	第2回（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例検討委員会		
開催日時	平成21年1月30日（金） 午後5時00分から 午後6時35分まで			
開催場所	墨田区役所17階 区議会第1委員会室			
出席者数	<p>委員17人（青山 侑 村上 順 保井美樹 谷本有美子 坂下 修 木内 清 高柳 東彦 阿部洋一 五月女晴美 末富裕二 須貝利喜夫 瀧澤賢司 中川勝右 七岡 剛 平井信吾 丸山妙子 田中 進）</p> <p>幹事10人（織田雄二郎（企画経営室長） 岡田 貢（総務部長） 鶴間純治（総務部参事） 小川幸男（区民活動推進部長） 深野紀幸（区議会事務局長） 中山 誠（企画経営室企画・行政改革担当課長） 宍倉義人（企画経営室広報広聴担当課長） 佐久間之（総務部法務課長） 岩瀬 均（区民活動推進部区民活動推進課長） 有田武雄（区議会事務局次長））</p>			
会議の公開 （傍聴）	公開（傍聴できる） 非公開（傍聴できない）	部分公開（部分傍聴できる）	傍聴者数	3人
議 題	<ol style="list-style-type: none"> 1. （仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例の構成について 2. すみだらしいコミュニティづくりについて 3. その他 			
配 付 資 料	<ol style="list-style-type: none"> 1 （仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例検討委員会委員名簿 2 （仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例検討委員会検討フロー（修正案） 3 （仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例の枠組み・構成（案） 4 「すみだらしいコミュニティづくり」について 5 次回以降の検討委員会の開催予定について（案） <p>参考1 墨田区の沿革・地域特性</p> <p>参考2 墨田区ガイドマップ</p> <p>参考3 「（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例」の検討にあたり、参考となる他自治体の条例事例（①前文）</p> <p>参考4 「（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例」の検討にあたり、参考となる他自治体の条例事例（②目的）</p> <p>参考5 「（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例」の検討にあたり、参考となる他自治体の条例事例（③基本理念）</p> <p>参考6 墨田区の町会・自治会/NPOなどの現状・「すみだ やさしいまち宣言」運動等区民活動推進施策</p> <p>参考7 「ネット&メイト」地域団体活動情報2008</p>			

	参考8 「(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例」の検討にあたり、参考となる他自治体の条例事例(④コミュニティ)
会 議 概 要	<p>1. 議事</p> <ul style="list-style-type: none"> ・(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例の構成を始め、前文、目的、協治(ガバナンス)の基本理念、すみだらしいコミュニティづくりについて、幅広く意見交換を行った。 ・次回(第3回)検討委員会については、3月25日(水)13時30分より、第4回検討委員会については、4月23日(木)10時00分より、開催することとした。 <p>・・・・・・・・・・・・・・・・</p> <p>なお、詳細は、別紙「第2回(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例検討委員会 議事録」のとおり</p>
所 管 課	区民活動推進部区民活動推進課(内線3511)

第2回（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例検討委員会 議事録

青山会長 第2回（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例検討委員会を開催いたします。お手元に配ってありますけれども、本日は、加納委員、小川委員から今回の会議に際してご意見をお出しいただいた上、欠席という連絡をいただいておりますので、よろしく申し上げます。前回は第1回ということもありまして、区長から諮問いただくとともに、お一人おひとりからご意見をいただきました。今日は第2回ということになりますが、特に何かを決めるということではありませんので、どうぞご自由にご意見をお出しいただければと思います。よろしく申し上げます。

議題に入る前に、前回ご欠席だった方から一言ずつごあいさつをいただければと思います。お手元に資料1として、名簿が配られていると思いますが、それをご覧いただければと思います。それでは、最初に村上先生、副会長をお願いしてまいりますけれども、どうぞお願いします。

村上副会長 青山先生と同じく明治大学のガバナンス研究科に勤務しております村上と申します。墨田区には2年ぐらい前に引っ越してまいりまして、なかなか良いところだなと思っております。明治大学は御茶ノ水駅の近くのところにありまして、私はオリナスのあたりに住んでいるのですけれども、蔵前橋通りを大学まで時々歩いています。大体歩いて1時間ぐらい、両国橋のほうを通りますと1時間15分ぐらいで、歩いてみてずいぶん近いものだなと思っております。このところ江戸時代物といったことで、時代小説などがはやっておりますが、2時間ぐらいかけて言問橋のほうも歩いてみたり、墨田区にはいろいろ名前の知れた通りですとか川などがありまして、とても良いところだなと思っております。前後しましたけれども、前回は日程が調整できまして、欠席させていただきました。これからは皆勤をめざしますので、よろしく申し上げます。

青山会長 どうもありがとうございました。次に五月女委員、お願いします。

五月女委員 前回出席できなくてすみませんでした。五月女晴美と申します。よろしく申し上げます。私は現在、本所中学校の副会長を務めさせていただいています。町会のほうでは、平成18年、19年の子供会の会長をさせていただいていました。よろしく願いいたします。

青山会長 どうもありがとうございました。続いて丸山委員、お願いします。

丸山委員 前回は私もやはり日程が合いませんで欠席をいたしまして、大変申し訳なく思っております。両国三丁目に住んでおります丸山妙子でございます。たまたま民生委員を長く引き受けていることと、また、平成17年だったのでございますけれども、小地域福祉活動として両国三丁目の助けあい委員会を立ち上げ、その活動が意外と去年いろいろところから取材を受けまして、区報や女性センターのすずかけというリーフレットにも載せていただいたり、東京都社会福祉協議会からも表彰状をいただいたりもしました。そのようなことで、この席に出席するようという区からの依頼で受けましたけれども、私はこういうところは初めてでございます。何を言っているのかかわからなくてドキドキいたしております。よろしく願いいたします。

1.（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例の構成について

青山会長 どうもありがとうございました。それでは早速議事に入りたいと思います。本日の議題は二つございます。一つは「（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例の構成について」、それから二つ目は「すみだらしいコミュニティづくりについて」というこ

とで予定をしておりますので、よろしく申し上げます。

最初の議題ですけれども、これにつきましては前回、委員の皆さんから意見を頂戴いたしまして、資料2のとおり、検討フローが修正されております。それから資料3として条例の枠組み・構成案のたたき台が作成されております。これらについて事務局のほうから説明をしてもらいます。お願いします。

岩瀬幹事 失礼いたします。区民活動推進課長の岩瀬でございます。それでは私のほうから、まず資料2につきましてご説明をさせていただきます。前回の検討会で、いま会長からお話ございましたが、この条例の重要性を鑑みて、検討の回数が少ないのではないかというご指摘を数名の委員の方から頂きました。そこで事務局としましては、この資料2検討フローの表記を一部修正させていただきました。ご覧いただければと思いますが、まず、本日の第2回でございます。前回、条例のねらい・目的の認識を委員会でも共有すべきだといったご意見がございましたことから、条例の目的などを含み、前回お示ししましためざすべき条例の方向性から考えられます条例の構成・枠組みの案を事務局としてご用意いたしましたので、追加でご検討をいただきたいと考えております。次に、第5回及び第6回以降のフローを入れました。このような形で検討を重ねていただきたいと考えてございます。なお、今回から第4回までの3回につきましては、協治推進のための手段や各主体の基本的な役割などにつきまして、大きな括りで意見交換をしていただきまして、その反映を第5回以降にご議論いただきたいと考えているところでございます。

それでは続きまして、1枚めくっていただきまして資料3でございます。この資料3につきましてご説明させていただきたいと思っております。先ほど若干ご説明をさせていただきましたが、条例策定方針に基づく条例のめざすべき方向性に合わせまして、推進条例の枠組みの構成案を資料として作成しましたのでご検討を願います。まず「前文」でございます。想定される内容は「すみだの歴史と「すみだらしさ」、めざすまちと自治の姿。そして条例の理念、制定の宣言」などが考えられます。続きまして「目的」でございます。「協治(ガバナンス)の実現に向けて、それぞれの主体の役割、制度等を明確にする」。そして「協治(ガバナンス)の基本理念」でございます。基本理念は一般的に条例の運用上の指針を示すものであり、まちづくりの目標やすすめ方が記載されるものでございます。平成18年の協治の仕組みづくり検討委員会報告によりまして、墨田区の協治(ガバナンス)の定義としまして、こちらに書いてございます「区民等及び区が、それぞれ果たすべき責任と役割を自覚しながら、ともに考え、行動することで、地域の課題の解決を図ろうとする社会のあり方」と示されてございます。下の段でございますけれども、これらの理念の実現に向けまして、「協治の担い手が果たすべき責任と役割とは」、もしくはさらに「協治の理念に基づくまちづくりの推進の考え方とは」となっております。このような個別具体的な内容を項目として考えていく必要があるかと考えてございます。

それでは、「前文」「目的」そして「基本理念」につきまして、若干詳しく説明をさせていただきます。2ページ目をお開きいただければと思います。「前文」でございます。

「前文」というものの考え方でございますけれども、基本的には「題名または目次の次に置かれる」ものでございます。「前文も条例の一部」でございます。必要に応じて改正が行われる場合」がでございます。前文は以下のような理由から置かれております。

「制定の由来」、または背景、制定者の決意、いわゆる「基本的精神を宣言するため」。さらには、「条例がめざす理想をわかりやすく表現するため」、そして「各条文の解釈の指針として」付けられてございます。「他の自治体の事例にみる前文の内容」では、例えば「地勢や歴史」。「その自治体の地勢や成り立ちを紹介する記述」。「めざすまちや自治の姿」。「まちの将来像、自治の基本理念などを宣言する記述」。さらには「条例の目的と位置づけ、制定の宣言」。「条例の基本的な目的や規定内容を簡潔に表現する記述」として置かれるものでございます。なお、この前文のキーワードとなります墨田区の地勢・

歴史等につきましては、参考資料1、参考資料2。また他の自治体の条例の事例につきましては、参考資料3に詳しく記載させていただいておりますので、ご覧いただければと考えております。

続きまして「目的」についてです。基本的には「前文」に引き続きまして、第1条となる部分かと思えます。条例の「目的」規定とは「条例で定める主な内容、全体の骨組みを示し、条例を立法する目的を簡潔に述べるもの」でございます。いわゆる最終目的を示すものです。前文にも条例制定の目的を述べる場合がございますが、より明確にするために置かれているものでございます。2番目としまして、墨田区の協治（ガバナンス）推進条例の目的ですけれども、基本的には第1回目でお配りいたしました策定方針に記載されているものが目的に近いものではないかと考えてございます。一つ目は「協治（ガバナンス）を推進するための基本的な考え方（＝理念）を定める」。さらには「協治（ガバナンス）の各主体の役割をしめす」。3点目としましては「情報共有・区民参加等の手続きを集大成する」。このようなことを「目的」と定めまして、協治の推進、いわゆる協治の実現に向けた目的として定めさせていただきたいと考えているところでございます。なお、他の自治体の条例事例につきましては、参考資料4に詳しく載せてございますので、ご覧いただければと考えているところでございます。

4ページ目をお開きいただければと思います。最後に「協治（ガバナンス）の基本理念」についての部分です。「基本理念」規定とは」というところでございますが、「一般的にはその条例の運用上の指針を規定するもの」でございます。「自治基本条例など、地方自治に関する条例では、まちづくりの目標やすめ方を明らかにするために置かれる例」がございます。前文にも同様の内容が記載される場合が多く、重複を避けるため「基本理念」規定は不要とする考え方もございますけれども、多くの場合は前文との重複を避けつつ、より具体的かつ簡潔にまとめられてございます。参考までに「（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例の基本理念について」考えられる部分でございすけれども、「協治（ガバナンス）の仕組みづくり」検討委員会報告から「協治（ガバナンス）の基本理念」。先ほども述べましたけれども「区民等及び区が、それぞれ果たすべき責任と役割を自覚しながら、ともに考え、行動することで、地域の課題の解決を図ろうとする社会のあり方」と基本理念を定めているところでございますが、これを簡単に図にまとめてございます。それが下の段でございます。区民等がまちづくりの主体ということでございまして、まずは「主権者としての区民」。さらにはサービスを受益する区民という立場。そして今回の「協治（ガバナンス）の基本理念」に記されてございますけれども、今度は「協治（ガバナンス）の担い手としての区民」というものが示されているところでございます。さらに「各主体の関係」といたしまして、下のほうに「区」と置かしていただいております。こちらは「区長その他執行機関」と「区議会」が置かれているわけでございますが、「政策立案と監視」を関係として記させていただいております。この区議会と区長部局は「適切な区政運営」、さらには「自主自立の区政運営」をめざしておりまして、「主権者としての区民」から「信託や選挙」によって受けられているものでございます。この協治の前提といたしまして、真ん中にございます、「情報の共有」「区政への参加」「区民等と区との協働」について、これらを協治の前提として考えさせていただいております。それらによって「区民等によるまちづくり」「多様な主体によるコミュニティづくり」が築かれていくと考えているところでございます。5ページ目は「情報の共有」「区政への参加」「区民等と区との協働」につきまして記載をさせていただいているところでございます。なお、他の自治体の条例事例、基本理念につきましては、参考資料5をご参照いただければと思います。

最後に、本日欠席をされました加納委員から会長宛に資料が届いてございますので、構成の部分につきまして、この資料を皆様にお読みいただく前提で、若干主要な部分だけご説明をさせていただきます。まず、この構成案につきましては「概ね同意いたします」ということです。その中でですが、「広く区民に愛される条例を目指すことが重要です。またその前提として、国一都道府県一区一区民の関係が主従関係から区民をトップ

にして国一都道府県一区が並列の関係になっているという地方分権の理念と、新しい公共の概念について行政も含め理解を深めることが肝要と考えている」ということでございます。さらに2点目としまして、「前文・目的・基本理念」でございますけれども「特に前文は情感のこもった文章がいい」と思うと。さらには「区民の主体性を出す意味で主語を「わたくしたち」とすることを検討してもよいのではないのでしょうか」。目的については、前文でも触れることが予測されるので、他の自治体の例にならないながら簡潔でよいのではないかと思います。さらに基本理念は「私としては本条例の位置付けについて議論していただきたいと考えており、他の条例や規則等との整合性を図りつつも、本条例を最大限に尊重していくといった最高規範性を持たせるべきだと考えている」ということで、文書が提出されております。説明は以上でございます。よろしくお願ひいたします。

青山会長 ありがとうございます。議題の1に関連して事務局から提出された資料は以上ですが、今後、この会議で出た意見に従って、また今日出た、たたき台なども補強して、次回以降、この会議に提出するということになりますので、どうぞよろしくお願ひいたします。そういう前提でどうぞ、この議題について、今日はご自由にご意見をお出しただければと思います。

末富委員 質問も兼ねてですが、私は法律や地方自治の知識がないので、いま疑問に思っているようなことは、今後、この条例が公開されたりしたときに一般の区民の方もそう思うのではないかと考えて質問させていただきます。前回、この条例の必要性ということのご説明の中で、平成12年に地方分権の法律が改正されて自治体の政府の形が変わったというお話があって、それで必要ですというストーリーになると、他の自治体ですと自治基本条例というものが必要、そういったストーリーでできると解釈と同様になるように読み取れたのです。今回はあえて自治基本条例というものにせず、ガバナンスとか協治に特化した形の表現にしているというところがどういう理由なのか。私の解釈では地方自治の形が変わったという出発点よりも、むしろ墨田区の方針として、みんなが参加するガバナンスという形をやっつけようという中で、それを条例にしようという流れなのかと理解しているのですが、その辺はいかがでしょうか。

青山会長 事務局のほうから発言はありますか。どうぞ。

岩瀬幹事 今回は、あくまでも自治基本条例の策定という前提ではございませんで、基本的には基本構想に協治（ガバナンス）という将来ビジョンが示されましたので、それを実現するために、この協治（ガバナンス）の推進条例を策定するという考え方で今回の検討委員会を設けさせていただいております。

須貝委員 質問なのですが、この中でも「まちづくり」という言葉と「コミュニティづくり」という言葉が出てきまして、「まちづくり」というのはここ何年かかなり広い意味で使っていると思うのですが、それでも生活というよりも小さいイメージがあるのです。「まちづくり」という言葉の中にも「コミュニティづくり」が入ってしまうのか。「まちづくり」よりももっと大きな区民活動や事業所活動も含めるような別な表現が本当はあればいいと私は思うのですが、何かいいアイデアはないのでしょうか。

青山会長 いま問題提起がありましたが、委員の皆さんの中でこれについて何かご意見のある方はいらっしゃいますか。それ以外のほかのことでも結構ですので、どうぞご自由にご意見をお出しください。

中川委員 いま須貝委員のほうからご提案があったのですが、元に戻りますけれども、

岩瀬課長のほうから、いわゆる自治基本条例、これはもうすべてあまねく基本的な地方自治体に適用されるようなものであって、我々の場合には少なくともここにいわゆる墨田区のガバナンス、墨田区という特定地域と言っては失礼かもしれませんが、あるワンブロックで墨田の条例を作るということであれば、当然いま須貝委員のお話になられた様々なケースをどうやって前文なり次の段に表現していくかということについても、それぞれ皆さんのお考えがあらうかと思えます。ですから、その辺の議論を活発に、もうすこし一つずつ拾い上げてご討議いただければありがたいと思えます。

青山会長 今までに出た意見に対してでも結構ですし、あるいはほかの意見でも結構ですから、どうぞご自由にお出しただきたいと思えます。また、残された論点についてはそのあとお出しただいても結構ですし、次回以降の宿題にしてもよろしいかと思えます。

七岡委員 あとの議題に関わってくるのかもしれないのですが、今の条例化のお話と絡んで、コミュニティとか地域社会を考えると、今日いただいた資料などにも、主体は「区民等」ということで書いてあります。皆さんにもそう思っただけの方がおられると思いますが、私は、主体について「居住者」という考え方が非常に大事ではないかと思うのです。「居住者」には、地域社会に対してすごく関わりたいという人と、全く関わらなくても実際問題として生活している人はいっぱいいるわけです。私が知っている状況の中でいうと、例えばマンションが新しくつくられる。マンションがつくられても、新しい世代の人は、その近くにある町会に入ってこようとしない。そういった側面がどこにでもいっぱい見られると思うのです。そういうことが一番今、大変なことで、地域社会の中でそういう方にどうしたら参加してもらえるかという仕組みが考えられていないと、やはりまずいと思うのです。それから「区民等」の「等」という言葉。これは要するに地域の団体のことを指しているのだと思うのです。「町会・自治会、NPO、その他の団体とか企業」と書いてあるわけですが、団体の存在を、私が考える地域の主権者たる「居住者」があまりにも知らなさすぎると思うのです。それから、地域の団体の主たる役柄を地域の人が担っていないということが多いと思うのです。話が長くなって申し訳ないのですが、私は耐震協という協議会に入っています。耐震協というのは墨田区耐震補強推進協議会という会ですが、建築士事務所協会、建設業協会、建設産業連合会、東京土建、墨田まちづくり公社などが入っている団体なのです。町会などへの耐震化の浸透は少しずつ進んでいるのですが、なかなか町会が主体になり得ないのです。なり得ないというか、町会に自分たちの問題として考えてもらえないというところに難しさというものが非常にあるわけです。もちろん行政側からこういう条例を作って後押ししたりするというのは非常に大事だとは思いますが、私はやはり行政主導ではなくて、当然のことながら住民が地域のいろいろな問題を主導的にやっていかなければ条例を作っても意味がないと思うのです。意味がないというのはちょっと語弊があると思うのですが、私は、主体はあくまでも区民という大きな枠ではなしに、「居住者」とあるとか居住というイメージを強く出さなければいけないと思うのです。「まちづくり」とか「コミュニティ」という問題には、非常にいろいろなファクターがあると思うのですが、私が前回言った共通する価値観というのは、地域の中で、こうした方がいいということをもみんなが共有できるということで、そういったルールづくりができるような仕組みの条例にしなくては意味がないと思うのです。すみません、長くなってしまっ。

青山会長 結構ですよ。どうもありがとうございました。どうぞ。

平井委員 私も表現の問題でもあるのですが、ただ今のお話の前半と似たようなところで、「区民」という表現が随所に当然出てくるわけでございますが、何となく引っかかるというか、条例なりに下ろしていくどこかの段階で、何かいい言い方がないのかなと思

います。私事でございますけれども、転勤であちこちに住んでいるわけですが、例えば、柏市に10年住んでいた、広島市に5年住んでいたとしても、柏市、広島市から「市民」と言われても何かしっくりこないような感じがいたします。市民の義務だからとあれこれ言われるよりは、例えばいま柏市に住んでいるのだからこういった義務があると言っていたら、まだもうちょっと入りやすい。本当に細かい問題でございますけれども、PRといったところで、何かそういった考えを入れることができないかなという気がいたします。以上です。

瀧澤委員 加納委員が資料に書いておられますけれども、区民の人たちにとって、なぜ条例が必要かとか、条例づくりに盛り上がりが出てこないということですが、やはり墨田区が安全・安心で自分たちのまちなのだという意識をこの条例で最大限うたうべきではないかという気がします。と言いますのも、例えば大手町とか都心に行きますと、無味乾燥とは言いませんが、ほとんど人との接点がないという気がします。そのような中、墨田区に私は仕事でしかいませんけれども、人の触れあいとか路地を通した人のつながりは、ほかの地域よりも墨田区は強いような気がするのです。しかし、今、みんながそれぞれに疑心暗鬼でもないけれど、昨今、人の接点が減っているものですから、墨田区にちょっと不安な面が出ているなと思います。私事ですが、住まいは江戸川でして、江戸川区はいろいろ護岸をきれいにしたり、景観に力をいれたりしているのですけれども、せっかくきれいにしても、きれいにしたものに落書きをされてしまったり、そういうことが起きてしまっているわけです。そういうことに対して、PTAの方か子どもたちかわかりませんが、自分たちの地域なので、きれいにみんなでやろうよという意識をこういったもので喚起できないのかなと思います。行政がこうしろああしろと言ってもできませんから、自分たちの力で自分たちのまちを安全できれいにするんだということを声高に発する必要があると常々強く思っています。そういうことが関心を呼んで、最終的に、地域の安全とか町会のつながりも出ていくのかなという感じがしているのです。その辺の引き金がなかなか見つからないものですから、みんな思っただけでもそれが形にならないということが現状にあるのかなという気がしております。

阿部委員 さきほどの話にあった居住という点についてなのですが、私は名簿にある通り向島学会という会に所属しています。私は地元の人間として参加しているのですが、墨田区の住民ではない人が半分以上メンバーになっています。居住という点で縛ってしまうと、その人たちの存在意義がなくなってしまうみたいなところもある。皆さんいろいろなNPOといったものに関わっていらっしゃるれば、そのメンバーとしてはたぶん墨田区民ではない人がいっぱいいて、今度のガバナンス条例の中でも、そういった区外の人たちの意見とか活動力というものを取り入れていくような部分を明らかにしてあげることが大事かと思えます。居住という点で縛ってしまうと、その人たちをスポイルすることになってしまうので、これからの新しい時代、21世紀の中頃に向かって、むしろ墨田区は非常に開かれている区だというイメージを持ってもらえるような条例であってもいいのではないかと思います。以上です。

七岡委員 私が居住とか居住者と申し上げた意味は、主体になるのがそうだとということであって、別に外部の人が入ってきてもいいのですが、主体が「居住者」であるべきだということと言ったのです。あくまでも自分たちが住んでいるところについて、「居住者」がそういう形でやっていかない限りは良いまちにもならないという意味のことを申し上げたつもりなのです。別に外部から来ている人を否定するとか、入れ込まないということではないのです。この間も共通する価値観など持てないのではないかみたいな話もあったかどうかと思うのですが、多様なものがあっても、それはそれでもちろん抱え込んだ形で、主たるものは「居住者」という人たちがやるべきではないかということをお願いしたつもりなのです。

保井委員 いろいろご意見が出ているところですが、私も今日の資料に含まれている自治基本条例の事例を読んでいて、つい引きずられそうになっていたのですが、先ほど、皆さんのご意見でハッと思い返したことがあります。今回の墨田区の条例は自治基本条例ではなく、協治（ガバナンス）という名前をつけるというコンセンサスがあるという前提で議論しているのだと思います。そうだとすると、そういう名前の条例になるということは、議論の大きなポイントになると思います。協治条例というのは、あまり前例がありません。それは何かということが、前文とか基本理念のところをしっかり出されるよう考えなければいけない。それを考えているなかで、今日ご欠席の小川委員から出された事例を読んでおきますと、ボランティアまつりにいろいろな主体が連携したらすごく良い効果が生まれたということが書いてある。ここから、協治が垣間見えるような気がするのです。協治とは、もちろん居住者が主体でしょう。実際には、特定の団体が頑張るといふこともあるとは思いますが、やはり、“みんなで協力してまちづくりを進めていくすみだ”というイメージを作り出すようなことが書き込まれるべきだと思います。私のイメージですが、すべての地域ではないかもしれませんが、町会・自治会等の地縁団体が非常に活発に動いている、あるいは、地域の歴史を尊重しながらも、先ほど来、ご意見に出ているような新しいテーマ型のコミュニティだったり、新しい住民もきちんと受け止めて、新しい形のすみだコミュニティを育てるんだというようなものが、前文あるいは基本理念のところ書き込まれるべきなのではないかという気がします。資料3で言いますと、例えば「前文」のところに「想定されるキーワード案」ということが書いてあります。「めざすまちや自治の姿」というところに「コミュニティ、共助」という言葉がありますけれども、もう少し具体的に町会・自治会が活発で、さらにはこういった人たちが入っているというような、まさに「協治」という言葉において、めざすイメージが出てくるといいのではないかと。そして、それは私だけではなくて、皆さんの意見の中で出てきたことがここに盛り込まれるといいのではないかと考えています。

それから先ほど来、議論に出ている「区民」という言葉ですが、私の数少ない経験でもいろいろなところで参加や自治について話し合いますと、「市民」はどういう定義にするのかということが必ず議論になります。本当に「住民」だけなのか。あるいは外から来て活動している人も入るのか。やはり、それらについては今後、丁寧に議論していく必要があるのかなと思います。特に、区の場合は「区民」というと本当に区の中の人というイメージを与えたいと思います。これが「市民」であれば「住民」ではなくて、もう少し広い意味での「市民」ととることでもできるのかもしれないですが、「区民」と言われると狭いような気がするのではないかと。それこそ「すみだ市民」とか、そういう言葉を作ってもいいのかもしれないと思いますし、そこら辺りが、協治の担い手ということになると思います。主体が「住民」とか「居住者」になるという考えは私もいいと思うのです。しかし、たぶんいろいろなレベルがあって、居住者がしっかりやっていかなければいけない部分があれば、社会実験やイベントのようにいろいろな主体が外からも入ってきて活性化場合もある。やる分野によって、いくつかの担い手がイメージされるような気がします。そして、協治を広く考えた場合には、私は、いろいろな外部の人も取り込みながら活発に動いていくようなコミュニティづくりのほうがいいのかなと思います。そうすると「区民」というと、少し狭い印象もあるので、資料の中でも「区民等」とわざわざ書いてあるところがあるので、おそらくそういうところを盛り込んでおられるのだと思うのですが、今後、この辺はもうすこし議論してもいいのかなと思います。

中川委員 今のお話ですが、いわゆる「区民」「居住者」ということではなくて、我々がめざしているのは墨田区の協治の問題ですから、墨田区の協治に関わるすべての市民という文言等を使えばそれは十分クリアできることだと私は思うのです。少なくとも、隣の江戸川区でも荒川区でも江東区でもない、墨田区の協治・ガバナンスについて我々

はここで論じあって、その条例を作っていこうということですから、当然それは制限するということではなくて、もっと広い意味で我々の協治にかかわる人たちの参加は、NPO、企業も含めて、すべて喜んで、ぜひ来てくださいと。また、先ほど転勤なさっているいろいろ引っ越しされている方もいらっしゃるのですが、少なくとも墨田区においてはそういう形で来ていただく。受け入れるというのはちょっと失礼な言い方かもしれませんが、そのような形で、条例を作っていく。ここで今、お話ししただけでも皆様、さまざまな考え方があって、一つにまとめていくのにはそういった表現が適切なのかなと私は考えました。

末富委員 今、七岡さんのお話で心配している部分があるのは非常にわかっていて、私もその懸念は感じているのですが、地域を活性化させるには、よく「よそ者、馬鹿者、若者がいないといけない」みたいな言い方があって、よその血もある程度入れなければ活性化しないというのは間違いないと思うのです。特に墨田区の場合は、中から見るよりも、歴史的なものもありますし、外から見たほうが面白く見えるようなところがあると思うのです。ですから、その辺は、例えば、将来、助成制度みたいなものができたときに、外部にハイエナみたいに取られてしまわないように、うまく担保するような仕組みを作る必要はあると思うのです。ただ、だからといって門戸を完全に閉めてしまうというのはよくないと感じています。

須貝委員 「区民」「市民」という話で、私は印象深い経験があるのです。仙台に仕事で時々行きまして、仙台のおそらく中央図書館ですが、最近できたものだと思うのですが、それが市民図書館という名称だったのです。市立の間違いではないかと確認したのですが、やはり市民図書館。そういえば仙台市ではなくて、市民自らが実際運営しているような感じがあって、これをすみだに置き換えるとすみだ区民図書館でもいいですし、すみだ市民図書館でもいいのですが、仙台市では、自分たちが活動する、市民が前面に出る場所というイメージ、かなりガバナンスに近いような印象があったので、とても名称って大事だなと思いました。それこそ今回、ガバナンス条例ができれば、区立図書館という名前はやめて区民図書館ですとか市民図書館というようにしたら、もっと図書館が区民みんなに近い状況にあるようになるのではないかという印象を持ちました。

青山会長 ニューヨークも公立ではなく、公共、市民図書館ですね。

坂下委員 いま「区民」と「市民」ということが議論になっています。ちなみに、特別区制度改革にあたって「区」を「市」に議論になりまして、子どもたちにアンケート調査を採ったら、「市」より「区」のほうがずっといいという子どものほうが多いのです。今の子どもたちは「市民」より「区民」のほうがいい。「市民」というと地方ではないか。「区民」は東京だけだということです。やはり東京都の「区民」という意識がある。我々は「市民」のほうがいいと思っていたら、子どもたちは「区民」のほうがいいと、そういった子どもたちのアンケート結果があったということもご承知おきいただければと思います。

高柳委員 前文の問題を始め、条例の構成の問題が提起されているのですが、今回出されている他の自治体の例を見ると大体自治基本条例が多いのです。そうすると、資料を熱心に読まれた方は、こういうイメージなのかなと感じられるのではないかと思うのですが、いま区がめざしている方向はそうではなくて、協治（ガバナンス）に特化した、具体的にそれをどう実現し進めていくかという条例をつくりましょうということだと思うのです。そうすると、他の自治体の自治基本条例にあるような、その自治体の歴史をさかのぼるような記述がこの協治の推進条例に合うのか。やはり私は先ほどご意見がありましたけれども、ガバナンスに特化させた形で、なぜそれが必要なのか、それをどう

やって実現していくのかというあたりを簡潔に前文に載せるという方向がいいのではないかという感じを受けています。

今日の「朝日新聞」に「官民協働への試行錯誤」という記事が出ていて、ここにはわずかな事例が紹介されているだけですけれども、その中で、編集委員の問題意識として、成功・失敗の分かれ道は「住民が主権者であるという認識を行政と住民が共有できるかどうかだ。主役は住民なのだから」というように書いてあるのです。私は、これは大変重要だなと思いました。本来、協働し達成すべき目的というのは、やはり一人ひとりの区民の幸福を追求するということだろうと思うのです。その場合に「市民」という言葉がいいか、「区民」という言葉がいいかということは、今後、少しずつ集約されていくのだろうと思うのですが、私は上から網をかけるようなとらえ方ではなくて、やはり区民一人ひとりの住民が主人公であり、その人たちがガバナンスの主役なのだとすることが感じ取れるような組み立て方が非常に大事なのかなと感じています。

それからもう一つ。たぶん普通の条例だと言葉の意味を明確にしなければいけませんから、「区民」とは何かとか「住民」とは何かという規定が入るのだと思うのです。例えば、この間言われている「区民等」という言い方で、「等」の中に NPO とか町会とか、いろいろ考えられる団体を盛り込んでいるわけですが、その中であまり町会の役割・責務みたいなことが強調されると、それが今のすみだの町会の実態に合うのかなという感じを非常に受けています。その辺の担い手のところを、既存のそういう団体もそうだけれども、もっと一人ひとりが主体なんだよというような、あるいは一人ひとりがもっと気軽に参加できるような枠組みづくりみたいなものが、この条例の中で考えられないのかなという気がしています。

坂下委員 いま高柳さんからもお話があったのですが、この条例は自治基本条例ということではなくて、もっとほんわかとしたものにならないかと前回、申し上げました。今までガバナンスというか自治に関して、町会の皆さんからいろいろ言わせると、我々は今までずっとやってきたよ。何も区からやれと言われなくてもみんな自発的にいろいろなことをやって、自分たちが住んでいるこのまちが少しでも安心して住める、楽しいまちであるように、一生懸命やってきたよと。皆さんに聞くと、今更そんなことを言われなくても、ずっとやってきたではないかと言うのです。資料に、東京の中の他のいろいろな条例が出ていますけれども、おかげさまで墨田区は、そういう区や市と違って、近所のつきあいというか下町人情というか、本当にそういったものが根付いているまちなのです。墨田区は下町独特の今までの歴史的な流れがありますから、例えば千代田区や中央区と住民の意識が全く違うと私は思うのです。その辺を踏まえて、今までそういう形で皆さんやってきましたから、やはりそういったことをより伸ばしていければと思います。ただ、いろいろなことをみんながおのおのやっているの、それがバラバラなのです。先ほどボランティアまつりのお話でもありましたけれども、PTA が一生懸命やっている。町会も一生懸命やっている。あるいは清掃活動はこちらで一生懸命と、なかなかお互いの情報が行きわたっていないですから、同じようなことを複数の団体が同じ町内でやってみたりと。皆さん、一生懸命やってくれる人はいるのですが、そういうところが今まで欠けていて、全く関心のない人は「あの人たちは好きだからやっているんだよ」ということで、そういったことに参加してくれない。そういう方も、一緒になって、どういうように参加できるのか、その辺を柔らかい形で条例に盛り込むなど、何とかみんなやっていけるような、わかりやすいとかやさしい感じの条例にできればと思っています。

谷本委員 根本的な名前というか表題の話になってしまうのですが、皆さんのお話を聞いていると、ほんわかしたまちづくりというような話だったり、一人ひとりいろいろな主体が参加できてというお話があったり、協治（ガバナンス）推進条例という名前が、そういうイメージに沿うものかなということ、先ほどから資料をずっと読んでみてい

ました。協治（ガバナンス）推進条例は、仮称とはいえ、これまでの議論があつての名称なので、今、ここで変えてくださいというのは難しいのですが、どうもそぐわないかなという印象があります。少なくとも協治を推進するという話ではなく、むしろ協治型のまちづくりをすすめていくために、この条例に何を書き込んでいくのか。そのあたりを皆さんと一緒に考えていったほうが、より地域の人たちにとって使いやすい条例というものとして考えていくことができるのではないかと思いますので、それを申し上げておきたい。

それからもう1点、「区民」とか「市民」という定義の話。特に権利規定であるとか義務規定というものを盛り込まなければ、あえて「区民」とはなんぞやとか「市民」とはなんぞやということ定義する必要がない部分もあると思います。条文ごとにここではきちんと「市民」を定義しないとイケないとか「区民」を定義しないとイケないということが、あとから出てくることはあるかもしれませんが、現在の議論の中では、こういう可能性もあるよねというように自由なとらえ方として、意見を出し合ったほうがいいのではないかと思いますので、申し添えておきます。

村上副会長 条例とか法律ということになりますと、ついどうしても言葉を厳密にしないではいけないという考え方があるのですが、法律は大體刑法を念頭に置いているのです。厳密に定義しないと、やたらと罰せられたら困りますので。もともと律令というものがあります。701年の大宝律令とか。「律」というのは刑法、「令」というのは行政法でして、支配者の人たちが下々の人を取り締まるときの規定なのです。それが近代法になりますと、人身の自由というものがありますし、やたらに刑罰を科せられては困るという考え方があつて、法概念を厳密に考えるようになるわけです。取り締まりとか国民の権利自由を制限するといったような場合には、やはり厳密さが必要ですが、今回は理念的な条例ですから、別にその条文でこの規定がおかしいということで裁判になるといったことはないわけで、そこに違反したからどうこうといった問題ではないのです。ガバナンス条例は、形式的には自治基本条例と言っていますが、内容的・実質的にガバナンス条例はとても重要なのです。問題が起きたときにガバナンス条例にフィードバックするというか、もともとの原理や理念に照らしてこうあるべきではないかとか、こういう政策や対策が必要なのではないかといった、いわゆる憲章的な意味合いもあるのです。今回、理念条例的なもの、いわゆる自治基本条例的なものということになるわけですから、あまり字句用語にとらわれる必要はないわけで、何か取り締まるといったものですとそれらは重要ですが、そこはおおらかに考えてもいいのではないかと思います。それから、法律の場合はどうしても一般の人は文理にこだわるわけです。国語的な解釈をしますけれども、もともと解釈というのは文理解釈、国語解釈だけではなくて、もう一つ趣旨・目的解釈といったことで、問題があつた場合は上のほうの規範、法律でいえば憲法に照らして考える。それと同じように、自治体のまちづくり行政などをやる場合、あるいは問題が起きたときに、こういったガバナンス条例があると、その理念に照らしてみても、こういう方向性に行くべきではないのかといった趣旨・目的解釈をする場合の基盤としてあるものが、これからつくろうとしていこうとするものなのです。

それからちょっと気になったのは、須貝委員のご意見で「まちづくり」というように言われましたけれども、「まちづくり」のためのガバナンス条例でもあるともいえるのです。「まちづくり」という場合ですと、地方自治の本旨がそうなのですが、安全で快適な暮らしをすることというのが地方自治の一番の原点なのです。安全というものにはいろいろな問題がありますけれども、安全と快適といった場合、安全と快適が究極的にないのが災害や戦争です。日本国憲法の前文では、そういったものを「恐怖と欠乏」といっています。「恐怖と欠乏」になっているのは基本的に戦争と災害なわけで、これが人として暮らす場合の最低限の状況なのです。したがって、ちょっと株が下がって損をしたとか、結婚したい人と添い遂げられなかったとか、失恋したとかいろいろな悩みや苦労はあるかもしれませんが、人として生きる最小限の理念は、安全で快適な暮らしを守る

ということが基本なのです。伝染病や食中毒、犯罪といったものも安全にかかわるものです。景気対策などと言っていますが、安全というものは対策行政なのです。それに対して快適というものは、福祉や自然環境、景観など、いま以上に生活を良くしようというものです。災害に遭った場合に快適でないのは、例えばトイレが無い。これは非常に困る。雑魚寝しなくてはならない。これも快適でない。しかし、先ほど申し上げた快適は、未来志向的なものなのです。安全が対策で、快適に関わるものが福祉とか政策的なもの。公害対策と言っていたものが環境政策になる。今は当面の景気対策をやっていますが、そのうち経済政策とかいったようなことになります。このように安全と快適がまちづくりの基本的な部分なのです。

次に、自治体の条例ですから、暮らしとなりわいの持続性みたいなことも大事だと思います。特に墨田区の場合、大企業ばかりの千代田区のようなところとも違うわけですから、暮らしとなりわい、暮らしの持続性ということが一つのポイントになるかと思うのです。また最終的には、よそから人が来て魅力的なところだと思われるようなまちづくりといったことがまちづくり行政だと思うのですが、最初の安全で快適な暮らし、そして暮らしとなりわいの持続性とか、最終的にはよそから来て魅力的なところだなと思ってもらえるようなところをつくるといった具合に、いくつかメニューが出てくると思います。これが「まちづくり」ということですが、しかしそれは中身の問題で、これからつくるガバナンス条例は協治・協働の仕組みづくりで、住民参加とか情報公開といったものにも関わるものですが、外枠的なものが内容になっているものがガバナンス条例ではないかと思っているわけです。協治はともに治めるということで、一般住民と行政に携わっている人との協治。協働は NPO の人とか一般の住民の人たちの横の連携での暮らしづくり、まちづくりといったものだと思っているのです。そういったことでまずめざすべきものは、安全で快適といったことであり、それをどうやって実現できるのか。それからなりわいや暮らしの持続性といったものがあるのではないかと思います。以上です。

2. すみだらしいコミュニティづくりについて

青山会長 ありがとうございます。これまでの議論として、この条例の性格からすると、墨田区の考え方を相当率直に思い切って表現していいのではないかという話だと思います。

あともう一つ「すみだらしいコミュニティづくりについて」は、前回、何人もの方からこの条例との関連で、どういうふうに盛り込んでいくのかという意見が出されたので、これを議題にしているわけです。今日、議題を二つに分けてありますけれども、実は条例の中身の問題でもございます。議論は今のところに戻っても構いませんので、二つ目の議題に進みたいと思います。これについて、事務局から資料が出されていますので説明をお願いします。

岩瀬幹事 それでは、本日の資料4でございませうけれども、「すみだらしいコミュニティづくり」についてご説明させていただきます。まず、コミュニティという言葉の定義でございませうけれども、ものの本によりますと、地域性と共同体感情を基盤とするつながり、あるいは組織、活動といわれております。地方自治は、よく団体自治と住民自治で構成されていると言われるわけでもございませうけれども、こうした自治の基礎となるのがコミュニティであるとされているところです。恐縮でございませうけれども、資料4の裏面をご覧くださいと思います。「コミュニティに関する動向」ということで、国民生活審議会総合企画部会より報告されているものでございませう。コミュニティ組織には地域コミュニティといわれております地縁を基盤とした組織活動と、テーマ型コミュニティといったテーマによって結びついた組織の活動があるということでもございませう、コミュニティと称した場合にはこの両者を含めた形での考え方だと定義がされているところが多いという状況です。また資料4の表面に戻っていただければと思います。私ど

もは基本構想に基づく墨田区基本計画というものを平成 18 年に策定しているところでございますが、墨田区基本計画のコミュニティ施策の目標としまして「多くの区民が、町会・自治会によるコミュニティ活動をはじめとして、ボランティアグループ・NPO・企業による社会貢献活動などの地域活動に主体的に参加するなど、地域全体が人と人とのつながりの強い「やさしいまち」になっています」という、10 年先はこのような状況にしたいという目標を掲げさせていただいております。ここにも書かれてはいますが、町会・自治会によるコミュニティ、いわゆる地縁を基盤とした組織。さらにはボランティアグループ、NPO によるというところで、こちらはテーマ型組織の活動ということでございます。こういう方々がつながって「やさしいまち」になっているとコミュニティ施策の目標を示させていただいております。

ここで「コミュニティの現状と課題」についてご説明をしたいと思うのですが、まず、本区のコミュニティに関する基礎データを若干ご紹介させていただきたいと思っております。参考資料の 6 をお開きいただきたいと思っております。「墨田区における町会・自治会/NPO などの現状」につきましてご説明をさせていただきます。墨田区ということではなくて町会・自治会の団体としての定義でございますけれども「一定の区域に住所を有する地縁により結成された住民組織」でございます。特徴としては全戸加入、包括性、自主団体というものが挙げられるかと思っております。平成 21 年 1 月現在でございますけれども、墨田区の町会・自治会は 167 団体を数えてございます。うち、地方自治法第 260 条の 2 に定めます「地縁による団体」、いわゆる法人化されている団体は 49 町会となっております。連合町会は 21 団体でございます。加入率ですけれども、平成 20 年度実績で約 70%を占めております。23 区では台東区や中央区とともに高い加入率を示しています。なお、10 年前と比較しまして、加入率の低下が著しいとなっておりますけれども、ちなみに 10 年前は当時 164 町会、83%の加入率がございました。また、町会・自治会の「活動の目的と内容」ですけれども「会員相互の親睦並びに融和」「地域環境の整備」「会館の維持管理」「良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うこと」などとなっております。こちらにも書いてはございますけれども、活動内容は組織運営、青少年育成、祭り、イベント、防災・防犯活動、清掃美化活動など様々な活動をされているところでございます。1 枚めくっていただきまして 2 ページ目でございます。組織の概要や規約のところは飛ばさせていただきます。「区が町会・自治会に依頼している事項」などについて若干ご説明させていただきます。委員等の推薦、美化（クリーン）キャンペーンへの参加、資源の分別回収の実施、区民防災訓練への参加等々、各種の依頼をお願いしているところでございます。一方、区から町会・自治会に様々な助成金等支援をさせていただいております。活動助成、機関紙発行助成、掲示板助成、建設等補助金などを執行しているところでございます。続きまして 3 ページでございます。「NPO など」いわゆるテーマ型のコミュニティといわれております NPO でございます。もう既に皆様、NPO の団体としての特徴はご存じかと思っておりますけれども「ボランティア活動などの社会貢献活動を行う「民間非営利組織」の総称」でございます。「広義では、社会貢献活動を行う、営利を目的としない民間の組織」とされておりますけれども「狭義では NPO 法によりまして、法人格を取得した NPO 法人を指し」てでございます。「墨田区の法人格を持つ NPO 組織」ですけれども、墨田区内に事務所を持つ NPO の数は東京都認証団体で 67、内閣府認証団体で 13 の合計 80 になっているところでございます。都認証の数でございますけれども、23 区では荒川区に続いて下から 2 番目の件数でございます。数の少ない原因としましては、NPO はミッションに基づき活動をする団体でございます。活動は地域というより全国展開されているということで、事務所などにおいても都心区において多い傾向がございます。また、地域密着型 NPO の活動に期待をしているところなのですが、本区の場合、地縁による町会・自治会の基盤が強いことから、なかなか必要性が求められていないところもあるのかもしれないというところでございます。なお「区における NPO の支援策」では、NPO 立ち上げ支援としまして、アドバイザーの派遣事業、または NPO 等市民活動団体の活動促進支援。また、NPO 等市民活動団体の

ネットワーク支援としまして、地域ポータルサイトを立ち上げ、様々な団体と協力しまして「すみだ家庭の日」の協賛店等を中心に「いっしょにネット」という地域サイトを実施するなどしているところでございます。

それではまた恐縮でございますが、資料4にお戻りいただければと思います。今、ご説明させていただきましたことを含めまして、2番「コミュニティの現状と課題」について若干触れさせていただきます。本区では、第1回の検討委員会以来、委員の皆さまからも多数意見が出てございますけれども「かねてより地域における共助の意識が強いなど、地縁組織である町会・自治会が、親睦活動や地域の生活環境向上のために大きな役割を果たしてきたが、昨今、参加層の固定化・高齢化、加入意識の低下などにより、その活動も停滞する傾向にある」。2段目といたしまして、「NPOなどの活動が活発化しており、町会・自治会と連携を図ることなどにより、地域の課題解決の担い手として、さらなる活躍が期待されている」ところでございます。また「コミュニティ」につきまして、「区では、それぞれのコミュニティの自主性かつ自立性を尊重した上、様々な支援策を行って」います。先ほど若干ご説明させていただきましたが、「特に昨今、区では、協治（ガバナンス）を支える人材・ネットワークづくりのため、わがまちコーディネーター創出支援事業や地域サイト「いっしょにネット」の開設などを行っているほか、地域におけるコミュニティを育む場の創出・活動しやすい環境づくりのために、コミュニティ施設の再編・再配置、地域プラザ整備構想等を進めるとともに、地域住民による自主的な管理運営を支援する取り組みを行って」でございます。「また、平成12年7月に、区では「やさしさ」や「おもいやり」の心を大切に、人と地域と環境にやさしいまちづくりを図っていこうと「すみだ やさしいまち宣言」を行い、その宣言に定められました「すみだ やさしいまち」の実現のため、一人ひとりが運動の主役として実践活動に取り組めるよう、その普及・啓発に努めている」ところでございます。なお、「やさしいまち宣言」に関する資料につきましては、参考資料6にございますが、今年で10周年という節目を迎えてございます。

以上のことを踏まえまして、コミュニティに関して条例にどこまで内容・項目を盛り込めるかというところでございますので、また恐縮ですが、参考資料8をお開きいただければと思います。参考資料8では、他の自治体で、コミュニティに関しまして条文化をしている条例を参考に事例として載せさせていただいています。ニセコ町まちづくり基本条例につきましては、コミュニティの意義・役割が第5章第14条等で示されております。また、多摩市の自治基本条例でも、コミュニティの役割について条文を設けています。大和市の自治基本条例では、地域コミュニティにつきまして、コミュニティが自治の担い手であると市民が認識し、守り育てようと努めるということで、例えば執行機関や議会の地域コミュニティの関わり方なども記載されているところでございます。2ページですけれども、足立区では地域の個性の尊重という中で、多文化共生といったことが記載されています。川崎市自治基本条例では、地域コミュニティについて市民・行政・コミュニティの三者の役割について記載がされております。9番目の三鷹市では、コミュニティ活動というくくりの中で、具体的に活動拠点について記載がされております。豊島区では、やはりコミュニティの意義や区の役割について記されているところでございます。また、すみだらしいコミュニティづくりについて、加納委員、小川委員より、お手元のとおり資料を提出していただいております。以上のことなどを参考に、皆さまご議論のほど、よろしくお願いたします。

青山会長 ありがとうございます。今日は午後6時半までの会議を予定しておりますけれども、残された時間で只今のコミュニティづくりについて、あるいはその前の条例全体についてでも結構ですから、どうぞご自由にご意見をお出しいただきたいと思います。

木内委員 地域にはそれぞれ近くに公園があるわけですがけれども、区の依頼を受け、公

園愛護協定を締結して、多くの町会が公園の中で清掃活動などを受け持っています。行政と町会の役割分担の中で、公園もきれいになるし、愛着も沸くし、大変いいことであると思っています。しかし、公園の清掃をみんなでし始めると、落ち葉があまり出ない木がいいのではないとか、幼児の遊具がなぜここにあるのか、感情というか地域の意見が広がっていくのが近くの公園だと最近思っているのです。資料3の4ページ「協治（ガバナンス）の基本理念」の中でその考え方が示されていますが、そのような公園運営の中の動きのように、区の役割、町会の役割、公園利用者というものが、うまく協治（ガバナンス）の動きの中に組み入れられるような形にできないかなと思っています。その4ページに図柄みたいな形で示された、下に区長、区議会があって、一番上に「区民等＝まちづくりの主体」という感じの図面は、協治（ガバナンス）の考え方から単に参加を求めるとか、何でも意見を言えそうという感じの図柄にしないほうがいい。公園の動きのように、「何で」という疑問を持って区民の方が参加できる工夫をしていただきたいと思っています。また、区からどのように情報の共有ができるかということについても、区民の「何で」という疑問の中で、うまくガバナンスの組み合わせができるような状態になればいいと私は思っています。

青山会長 ありがとうございます。ほかにもございましたらどうぞ。

須貝委員 コミュニティに関する新しい方向ということで、エリアとテーマ性が重なり合って発展していくというところまではわかるのですが、やはりその中に、1人でもという部分が入っているようで、欠落しているような気がします。墨田区のコミュニティづくりがもっと発展して形成されるためには、1人でもというような活動が必要かなと。誰かと集うことで1人ではなくなるのですが、どこかの団体に組織化されるか、エリアの中の団体に組織化されるかでないとなかなかコミュニティに参加できないというようなイメージにもとらわれまして、これからのコミュニティづくりは1人ずつが主役というところも入れていかないと駄目なのかなと思うのです。

村上副会長 条例づくりに関わってですが、先ほど言葉の問題が出ましたけれども、この問題を考えるときに、従来の言葉を使っていると新しさが出てこないということがあります。例えば、「地方公共団体」といったものとか、「地方」という言葉。これはやはり中央から見た地方なわけで、私たちはこれから墨田区の自治をやるわけですから、「地域自治」というべきではないか。いま言った「地域」という言葉は、地方自治法の1条の2において「地域」という言葉が出てきていますが、先に地方自治法が改正され、以前と変わったところです。今までは地方自治といいますと国から見た地方ということですが、私たちは「地方」ではなくてこの「地域」にいるわけです。そういったネーミングが重要だと思っています。ちなみに「地方」は中心から外れているから地方なのです。東京は中央にあるのですが、東京都も地方公共団体なのです。これは地方（じかた）とか地下（じげ）といった意味合いです。中央にいるのですが、霞が関の人たちが殿上人で、そこでよく「天下ってきた」と言われています。そういったようなことで、条例を作る場合、ネーミングとして「地域自治」ということも意識してつくる必要があるのではないかと思います。それから「地方自治体」。これも地方というと、民が原点になっているわけですから、「地域自治体」というのは変なので、例えば「住民自治体」といったようなネーミングを新しく考えながらつくる必要があるのではないかと思います。それから先ほど言い忘れました「安全で快適」ということですけれども、憲法25条の1項の「健康で文化的な」というところがそれなのです。「健康」というのが「安全」にかかわるもので伝染病から何から。「文化的な」というのが「快適な」という多義性があります。ちなみに職業柄もう一言言わせていただきますけれども、「安全で快適」が行政の中心、とりわけ自治体行政の中心は安全で快適な暮らしがポイントだと言ったのは、1730年、フランスのルイ14世から15世の頃のニコラ・ドゥラマールという人です。行

政というのは安全で快適な暮らしが基本なのだ。そして、いま安全が損なわれているか、快適が損なわれているかというのは、住民に身近な政府、つまり自治体がまずもってケアする必要がある、サポートしていかなくてはいけないのだといった意味合いで使われているわけですから非常に重い言葉です。ちょっと講義調になってしまいましたけれども、ここが出発点に考えられるべきではないかと思っております。条例づくりとは関係なく自治体の取り組む対策・政策の原点がこれではないかと思っております。

谷本委員 コミュニティに関することですが、先ほどご紹介いただいたように、町会・自治会と NPO が、地縁型の組織とテーマ型の組織で地域社会に混在しているということをよくこういう場で伺うのですが、実態として基礎自治体レベルで活動をしている NPO のメンバーというか構成員を見ますと、実は町会・自治会の役員をされていたり、あるいは学校の PTA の役員をされていたりと、同じ人間が違う組織で活動しているだけというケースも結構見られるのです。そういう意味では、今回、もしこのコミュニティ施策あるいはコミュニティの様々な団体に関しての中身をこの条例の中に盛り込むとするならば、あまり組織体にこだわらず、むしろいろいろな区民や市民が関わるコミュニティ活動に対して、ガバナンスという視点からどういうことが支援できるのかとか、あまり組織体にこだわらないやり方のほうが好ましいのではないかと思っております。NPO 法人制度もできて 10 年たちましたけれども、近年では公益法人制度の改革があったり、あるいは営利企業の形態を取っている株式会社なのだけでも、コミュニティビジネスという形で地域社会に貢献するような活動をしている組織体もありますので、そういった意味でコミュニティという概念を従来型のテーマ型とか地縁型ということにとらわれず、もう少し違った言葉に置き換えていってはいかがかなと思いますので、提案を差し上げます。

末富委員 先ほど須貝さんから 1 人でも参加する仕組みみたいなことも必要かというお話がありましたけれども、例えばいまパブリックコメントを出して行政に反映させるとか、ワークショップに個人で参加していくという方法もあると思うのですが、前段の枠組みの資料 3 の中で、前回にも同じような資料が提示されていたのですが、そのときは上に文言でいくつか補足があって、その中に「手段」とか「制度」とかいった言葉が出てきておりました。今回の資料では、「目的」の中に「制度等を明確にする」ということが書いてありますけれども、一番下のほうで「理念の実現に向けて」と矢印が二つ伸びていますが、「責任と役割」、それから「まちづくり推進の考え方」と並んで、条例として「制度とか仕組みを整備する」ということも全体の中で盛り込んでいただけたらと思います。前回の説明の中でも、パブリックコメントとかそういったものを集大成して、この条例の中で整理するというようなご説明もありました。今後はワークショップなどもありますし、もちろん予算の範囲内でしかできないのかもしれませんが提案制度や助成制度などの制度面のことも大枠、事柄として載せておかないと、やろうと思ったときに動きにくかったりするのではないかと思います。

高柳委員 だいぶ難しい議論になっているなという感じを私は受けているのですが、今のテーマの「すみだらしいコミュニティづくり」ということで、「すみだらしいコミュニティ」というのは何なのかなということだと思っております。みんなで頭の中で考えて理想を作り上げるということよりも、現にすみだの中で息づいているコミュニティで、どういう良さがあってどういうものを伸ばしていく必要があるのか、条例の中で強調していく必要があるのかということなのかなと思っております。そういった点では、委員の皆さんの中では日々実践されている方も何人もいらっしゃるから、そういう方にこういうところがすみだらしいではないかという話を参考に聞かせていただければいいのではないかと思います。

瀧澤委員 高柳さんの話ではないけれども、話がだいぶ難しくなっていて、墨田区としてどういうものがあるのか。例えば、参考資料6、5ページにある「区民の行動指針」とか、墨田区民はまちをきれいにするのだということが一つの条例の中に盛り込まれるのであれば、墨田区民はごみを見たら拾うのだとかいうことを具体的にやるとか、そうしないと加納さんが資料で言っている区民に愛されるとかわかりやすい条例になっていかないのではないかと。こういう審議会などで条文が作られていくと、どうしても定型化してきてしまうと思うのです。このままいくと他の条例と同様、例えば、足立区の「一人ひとりの人権が尊重され、いきいきと安心して心豊かに暮らせる活力ある」という文面を書くのであるならば、どこでも書けるわけです。墨田区がそれでいいのであれば、それを押していけばいいのでしょうかけれども、本当に墨田区民が条例を読んだときにそうしなくてはいけないとか、例えば毎月3日は墨田区の清掃の日なので、みんなどこかきれいにしましょうとか、具体的にどうつなげるのかという手段が私にはよくわからないのですが、それをどういうふうに具現化していくのか、この委員会で絞り込む必要があるのではないかと。と思うのですが。

阿部委員 今の瀧澤さんのご意見とたぶん反対方向だと思うのですが、私は数年前に「墨田区まちづくり条例」の検討委員になって、そのときに主張して否決された提案が一つあります。それは何かといいますと「まちづくり条例」という名前は堅苦しくて面白くないから、「粋なまちづくり条例」としたらどうだと言って、反対意見が多くて否決されたのです。例えば「すみだらしいコミュニティづくり」ということであるならば、具体的にいうごみ掃除ということではなくて「粋な」という非常に大雑把すぎるのですが、もしかしたらそういう文言があったほうが墨田区らしいかなと。

青山会長 東京都は、「東京のしゃれた街並みづくり推進条例」ですね。

阿部委員 そうですね。もちろん「しゃれた」でもいいのだけれど、墨田区は「粋」のほうが、おそらく反対意見もいっぱいあると思うのですが、私はいいような感じがしてはいるのです。でも、そういうことによって、逆にごみ拾いも入ってくるし、交通安全とか防犯とかいじめ対策も含めて、そういったものが全部包括的に「粋」の中に入っているのだという大雑把なとらえ方があってもいいかなという気がします。以上です。

保井委員 今の議論とは少し違うかもしれませんが、私も、議論の中で、“みんなでやる”とはどんなことなのか・・・という協治の具体的な事例を共有した後に、コミュニティとは何なのかという定義が集約されて、条例に書きこめればよいと思っています。谷本委員もおっしゃられたように、条例には具体的な組織体を書き込むというよりは質的なものが重要になると思います。議論の中でいろいろな事例が出てくれば、おそらく“自発的な意志に基づく”とは、“何のためにやっていくか”とか、コミュニティとは何かが明らかになってくると思います。あいさつとかごみ拾いとかそこまで具体的なことが書き込めるのかどうかかわからないですけども、そういう具体的取組みをイメージしながら、運用でそういったものをすすめていくという形にして、それを想起させるようなコミュニティの定義というものを考えればいいのかと思うのです。

もう一つ、別の意見で、協治というコンセプトから条例の中に入れるといいのかなと。思っていることは、コミュニティから出てきた意見や要請にきちんと行政が対応していくという姿勢を入れることが必要ではないかと思っています。条例の構成案を見ても、「情報の共有」「参加の推進」「協働の推進」と「すみだらしいコミュニティづくり」は、少しレベルが違うように思います。「すみだらしいコミュニティづくり」以外のところは、まさに協治をすすめていくための基本的な考え方を示すものだと思います。それとは別に「コミュニティづくり」を、わざわざ入れているのは、墨田区においては、情報の共有にしても、参加にしても、協働にしてもコミュニティを尊重していきましょう

という姿勢を持つんだということを、しっかり書き込もうとしているのだと思うのです。もちろんコミュニティの自主性の尊重とかそれを支援していくということは、他の地域の条例にもあったような気がします。例えば、地域の住民サイドから出てきた議題、コミュニティ側から出てきた問題に対してきちんと区役所が対応や議論をしますということであったり、コミュニティから出てきた提案を受け止めますというようなことは、協治をすすめていくプロセスの中で重要なポイントではないかと思います。そういったことを条例の中に入れてもいい。その辺がガバナンス推進の基本的な考え方としていいのではないかと思いますので、意見として述べさせていただきます。

須貝委員 「すみだらしいコミュニティづくり」の私の印象の一つとして、先ほど「すみだ やさしいまち宣言」が 10 年目を迎えるとありましたが、その宣言は当時から今まで浸透していますし、いいなと思っていて、「やさしいまち」をつくるということはすみだのコミュニティづくりの基本にあるような気がしますので、そういった文言を表現したい。実は私自身 5 年前に経験していて、地域の小学校 3 校が統合したことで、小・中が同一学区域になり、両校で夜間パトロールを一緒にしたいという話になりました。小学校と中学校を足すと世帯数で 700~800 ぐらいになりますので、700~800 世帯全部に配れる腕章を作りたかったのですが、そんな予算は急には PTA にはないので、区教育委員会にご相談したら、そこで出た答えが教育委員会ではなくて「やさしいまち宣言」の予算を使ってできるのではないかということでした。先ほど村上先生がおっしゃった「安全で快適な」、その安全の部分に寄与するといったことで全員分の腕章ができたのです。2 年目からは新 1 年生だけに腕章をつければ全員がすでに持っていますので、そういったことで 5 年も続いている。「やさしいまち宣言」に沿って、自分たちの協治に近いことを応援してもらったという経験があり、私は非常に良かったなと思っています。

青山会長 ありがとうございます。もしよければ、次回以降、議論の続きをするということでもよろしいですか。

それでは、私からも一言問題提起をしておきたいのですが、区民が地域で活動する場合にお金の問題が避けられないと思います。実は、基本構想ができて、ガバナンスの仕組みづくり検討委員会のときも話題になっていたのですが、寄付税制の問題です。その頃議論していた時と比べて、今回、ふるさと納税でかなり寄付税制は拡充をされました。自治体に対して寄付をした場合、今までは 10 万円を超えた部分に対して所得税の税額控除の対象だったわけですが、そのあといろいろ率や条件があるのですが、今度は 5000 円以上が対象になるということになりまして、税率が最高税率で所得税 40% 扱っている方は 7 割ぐらいしか効果はないのですが、普通の年収 1000 万円ぐらいの家庭だと、大体 5000 円を超える分については税額控除になるぐらいの効果があるような、今回寄付税制の改正があったわけです。それに加えて、個人住民税も同じように減税になるというのが、今回のふるさと納税です。したがって、地域の活動に対して、例えば条例によって基金を墨田区が設置して、それを受け皿にし、それを經由して地域活動に対して寄付をすると、来年度から効果が現れるわけですが、ふるさと納税と同じように税額控除の対象になるという制度に既になっているわけで、法律がそうなったわけです。ですから、これまでガバナンスの仕組みづくり検討委員会でも話題にはなったけれども、そこまで止まっていたわけですが、そういう意味では条例で基金を設置するとそういう受け皿もできるということがあるので、一度この会議でも論点の一つにしたらどうかと思いますので、問題提起をしておきたいと思います。

今日は、ガバナンス条例の構成をどうするかという議論から始まって、あとで資料を作る、あるいはたたき台をさらに充実していく場合に非常に有意義なご議論をいただいたと思います。また、今日の議論を踏まえて資料を作り直すと、さらにいろいろな意見を出していただけたと思います。どうもありがとうございました。それでは、次回の日程について、事務局からお願いします。

小川幹事 皆さん、ご苦労さまでございました。次回につきましては資料5に記載させていただいておりますけれども、本委員会の今後の予定につきましては、次回第3回は3月25日水曜日午後1時半からということにさせていただけないかと思っております。そして、第4回目は4月23日木曜日午前10時からとさせていただきたいと思っております。よろしくお願ひ申し上げます。

青山会長 では、これで終わります。どうもありがとうございました。

以上