

会議の概要（議事録）

会議の名称	(番号) 3-32	第4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4月23日（木） 午前10時00分から 午前11時40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	委員18人（青山 侑 村上 順 保井美樹 谷本有美子 坂下 修 木内 清 加納 進 高柳東彦 阿部洋一 小川 昭 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 丸山妙子 田中 進） 幹事9人（織田雄二郎(企画経営室長) 岡田 貢(総務部長) 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) 岸川紀子(企画経営室広報広聴担当課長) 小暮真人(総務部総務課長) 酒井敏春(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)）			
会議の公開 （ 傍 聴 ）	公開(傍聴できる) 部分公開(部分傍聴できる) 非公開(傍聴できない)	傍聴者数	2人	
議 題	1. 区民等の役割について 2. 区(区議会、区長その他の執行機関)の役割について 3. その他			
配 付 資 料	1 (仮称) 墨田区協治（ガバナンス）推進条例検討委員会幹事名簿（平成21年4月1日～） 2 「区民等の役割」について 3 「区（区議会、区長その他の執行機関）の役割」について 4 次回以降の検討委員会の開催予定について 参考1 「（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例」の検討にあたり、関連のある法令（憲法・地方自治法） 参考2 「（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例」の検討にあたり、関連のある（区民、区の役割等を規定する）墨田区条例集 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（⑨市民・区民） 参考4 区（区議会、区長その他の執行機関）に関わるデータ集 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（⑩議会） 参考6 「（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（⑪執行機関）			

	参考7 「（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（⑫行財政運営）
会 議 概 要	1. 議事 ・（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例に盛り込むべき内容として、区民等と区の役割について、幅広く意見交換を行った。 ・次回（第5回）検討委員会について、5月19日（火）13時30分より、第6回検討委員会について、6月5日（火）13時30分より、開催することとした。 ・・・・・・・・・・・・・・・・ なお、詳細は、別紙「第4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
所 管 課	区民活動推進部区民活動推進課（内線 3511）

第4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 皆さん、おはようございます。朝からお集まりいただきましてありがとうございます。第4回（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例検討委員会を始めます。須貝委員から、交通機関の乱れから若干遅れるという連絡をいただいています。それでは議事に入る前に、この4月1日付で区職員の人事異動があり、検討委員会に出席していただく幹事の方に変更がありましたので、まずご挨拶をいただければと思います。よろしくお願いいたします。

岸川幹事 おはようございます。企画経営室広報広聴担当課長の岸川です。どうぞよろしくお願いいたします。

小暮幹事 総務課長の小暮です。よろしくお願いいたします。

酒井幹事 法務課長の酒井です。よろしくお願いいたします。

青山会長 どうぞよろしくお願いいたします。なお、資料1に、新しい幹事の名簿をお配りさせていただいていますので、よろしくお願いいたします。

1. 区民等の役割について

青山会長 本日は「区民等の役割」、もう一つは「区の役割」ということで、一応、二つの議題に大きく分けてあります。前は「情報の共有」や「区政への区民参加」、あるいは「協働」といったことについて、いろいろご意見をいただきました。これまでの議論や協治（ガバナンス）についての意見等の続きとして、今日は「区民等の役割」、それから「区の役割」というかたちで議論を続行したいと考えていますので、どうぞよろしくお願いいたします。それでは、今回の議題のうち「区民等の役割」について、資料を用意してもらっていますので、事務局から説明をお願いします。

岩瀬幹事 おはようございます。私より資料2「「区民等の役割」について」ご説明を申し上げます。資料2をお開きください。「区民等の役割」について」という資料です。「協治（ガバナンス）のまちづくりにおける区民等」として、「区民は、主権者として、直接選挙を通じて区議会と区長に区政を信託（信託）するとともに」、この部分はすでに憲法93条の2、さらには自治法上に明記されている部分です。それから「協治（ガバナンス）の担い手として、多様な区民等や区と互いに協力して積極的にまちづくりに取り組む役割を持つ」。この部分については基本構想からつながってきて、平成18年の協治（ガバナンス）の仕組みづくり検討委員会報告で示された「協治によるまちづくり」から引っ張っています。

その中で、「区民等の権利」についてです。まず一つ目としては、「主権者としての権利」です。憲法には「第3章」に幸福追求権など、基本的人権の尊重が謳われるとともに、「第8章」には、自治体に自治権を保障する「団体自治」という原理と、住民に地方自治参加の権利を保障する「住民自治」という原理から成り立つとされている「地方自治の本旨」など、地方自治に関する基本原則が規定されています。地方自治法においては、「地方自治の本旨」に基づき、住民の福祉の増進を図ることを基本として、法律に定めるところにより、行政サービスを受ける権利、区議会議員および区長の選挙権・被選挙権・解職請求権、並びに区議会の解散請求権、条例の制定改廃請求権、監査請求権等が保障されています。以上のことから、区民の主権者としての権利は、概ね地方自治法等ですでに記されているところがあります。なお、下の部分ですが、「地方自治における代表民主制と主な直接民主主義的制度について」は、こちらの表のとおりです。

ご参照いただければと思います。

2 ページ目です。「協治の担い手としての権利」、自治法には記されていない部分ですが、まず一つ目としては「情報を知る権利」として、「参加（参画、参与）や協働の前提となり、協治（ガバナンス）を支えるものが情報を知る権利である」としています。さらに二つ目として、「区政に参加（参画、参与）する権利」として、「区が、参加（参画、参与）の機会を保障すべき対象に想定されている事項として」、例えば一つ目として「基本構想や基本計画をはじめとする各分野の基本的な計画等の策定」。二つ目として「区民の生活や区民活動に関連の深い計画等の策定や事業の推進」。三つ目として「広く区民の理解や協力の必要な施策、事業の推進」などが考察できます。3 番目として、「自主的にまちづくりを行う権利」です。自治の原点とも言える点ですが、「町会・自治会活動を始め、NPO・ボランティア活動など、区民等による自主的・主体的なまちづくりが協治の原動力となる」と書かせていただいています。

続いて3 点目です。「区民等の役割（責務）」とも言えるかと思いますが、一つ目としては「主権者としての役割（責務）」です。この部分は憲法において、「教育を受けさせる義務、労働の義務、納税の義務などが定め」られています。並びに地方自治法では、「法律や条例に定めるところにより、行政サービスの負担を分任する義務が定め」られています。自治法に記載されていない部分となるかと思いますが、「協治の担い手としての役割（責務）」です。「区民等は、自らがまちづくりの主体であり、協治（ガバナンス）の担い手であることを認識して主体的なまちづくりを行うことが期待され」ています。並びに「区政への参加（参画、参与）や協働、自主的なまちづくりの取り組みにあたっては、私的な利害関係のみにとらわれることなく、公共性を尊重し、他人の意見と行動を尊重して行うことが重要である」。また、「区内で社会経済活動を行っている事業者について、その活動は今日の都市問題の多くに関連するため、事業者も社会的調和を図り、協治（ガバナンス）の担い手として積極的にまちづくりに参加することが期待され」ています。3 ページ目ですが、こちらの図は前回もお示しした図です。ここの部分で言えば真ん中の中心部分が、協治の担い手としての部分と言えるかと思われます。

続いて4 ページ目をお開きください。これまでの会議でも議論となりました「区民等」について、事務局で今後の検討の素材として資料を用意しました。「区民等」をどうとらえるかという部分です。これまでの皆さまの議論をもとに「協治の担い手である「区民等」の捉え方は、以下のように整理することができる」としています。一つ目としては「住民」という言葉で「墨田区内に住む人」。さらに「区民」という言葉に関して「住民、及び、区内で働き、学び、活動する人」。さらに「区民等」という言葉に関しては、「区民、及び、区内にある、または区内で活動する団体」というかたちで整理させていただいています。その概念整理が2 番目の図です。「個人」と「団体」、さらには「区内在住」、「区外在住だが、区内で活動」というかたちで表にまとめています。A の部分ですが、これはまさに小さい点々で囲まれている「住民」という言葉が適する箇所かと思われます。「墨田区内に住所を持つ方」、それから「墨田区の居住者」ということです。さらにC の部分です。こちらは個人で、かつ「区外在住だが、区内で活動されている方」です。区外在住だが、「墨田区に在学の学生」。同じように、「墨田区に在勤の方」。さらに墨田区にある団体に所属して活動している方をC として入れさせていただいており、A とC については大きい点線になっていますが、「区民」ということで位置づけを考えています。さらに下の段です。B ですが、区内在住の団体ということになります。「区内で活動する団体、町会、法人等」、さらには「区内に事務所のある企業、事業者」ということになろうかと思います。さらに右に行ってD です。こちらは「区外に事務所があるが、墨田区内で活動する団体」。一時的な場合もありますが、このような団体とさせていただいた場合、全体を包含する部分が「区民等」と言えようかと思われます。下の段ですが、権利や役割の考え方でA、B、C、D がどういうかたちで当てはまるかということを想定しました。○は完全に当てはまる。△については、一部当てはまる、一部当てはまらないもの。×はそこの部分には該当しないというものを一覧表としてまとめさせていただき

ました。それから5ページ、6ページにまたがり、「他の自治体の「区民・市民等の定義」の事例」について資料とさせていただきました。それぞれの条例では、「区民」または「市民」の位置づけ、それぞれの団体の位置づけが、先ほど事務局案としてお示ししているものとは若干異なっている部分もあるかと思いますが、ご覧いただければと思います。

最後に6ページ目をお開きください。「市民」についてです。「市民」という言葉ですが、確認させていただくと、「市民」とは、「地方自治体としての市の住民」という意味の他に、「個人の自主的な判断に基づいた主体的な行動を尊重して社会を担うもの」という意味合いを持つとされ」ています。参考として岩波書店の広辞苑によると、例えば2番目ですが、「国政に参与する地位にある国民。公民。広く、公共性の形成に自律的・自発的に参加する人々」などと記されています。また、地方自治法の第10条、住民の定義として、住民はこのように定義されています。「市町村の区域内に住所を有する者で、地位に関する正確な記録があるもの」。いわゆる住民基本台帳の登録がなされている方を「住民」と位置づけているものです。

なお、国民の権利及び義務・住民等について規定する「日本国憲法」や「地方自治法」については「参考資料1」、さらに区民の役割等について規定している墨田区の条例集については「参考資料2」、また、他の自治体の条例事例については「参考資料3」を付けさせていただきましたので、ご参照いただければと思います。以上、「区民等の役割」について、資料の説明をさせていただきました。

青山会長 ただいまの説明についての質疑でも結構ですし、それ以外にも、この条例の検討に当たって「区民等の役割」について、ご意見がありましたら、どうぞご自由にお出しいただきたいと思います。なお、本日を含め、今までの議論については事務局で整理して、次回に論点整理というかたちで出しますので、場合によっては、今日は意見の出しっぱなしでも構いませんから、どうぞ自由にご意見をお出しいただきたいと思います。

末富委員 質問です。4ページの下段の表で、それぞれの権利や役割がどうなっているかということが、○、×、△で示されています。区政に参加する権利のところで△が三つ並んでいて、注2で、「一部審議会への参加は、在住者に限定する場合がある」となっています。この条件があるから△ということですか。それだけだったら、むしろ全体的に○で、例外的に参加できない部分があるというようなイメージですか。

岩瀬幹事 ここの部分について、確かに△にするか○にするかは非常に微妙な部分があります。いま末富委員がおっしゃったとおり、一部の審議会への参加を在住者に限定している場合が実例としてありましたので、例外的といえは例外的ですが、△ということで一応記させていただいています。

末富委員 今そういう質問をさせていただいたのは、この分類の中で下段の表で、主権者としての権利や役割は、この条例などで規定するより、もっと違う次元で規定されていて、ここで○、×、△で条例に盛り込むのはなじまないのではないかという気がしました。ガバナンスに関係するところというと、先ほど説明があったとおり、情報を知る権利や、今の区政に参加する等の権利、それから自主的なまちづくりを行う権利、協治の担い手としての役割ということになり、今の区政に参加する権利の△も○に置き換えて考えると全部横並びで同じ条件になるので、ここでAからDまでの分類をして使い分けるのはどういう意味があるのか、よくわからなかったのです。むしろ恐らく個人のほうの在住、在勤、在学という整理はだいたい皆さんがイメージしているとおりはしないかという気がします。団体のほうの規定が、このままでいうとどんな団体でもいいような表現になっているので、例えば資料で付けていただいた文京区の例のように地域活動

団体であるとか非営利であるとか、宗教団体とかいろいろあつたりすると思いますが、そういう場合は除くとか、その辺で団体の整理のようなことが必要ではないかと思いました。2回目のときに七岡さんから、よそからの団体のような話もあり、その辺とも関係してくると思いますが、その辺、いかがでしょうか。

七岡委員 今の話で思い出したというか、住民の役割をどのようにとらえるか。分類について私はこれで申し分ないと思いますが、結局、住民が地域のあり方を変えていくという意識がないと駄目だと思います。ですから、住民が自分たちでできることは自分たちでやる。たくさんの行政サービスがあると思いますが、その一部を住民が担うということが大事ではないかと思います。そういう意味で言うと、住民が積極的に自治体の政策を意思決定する場所に立ち会わなければいけないと思います。いま権利ということで資料には記されてありますが、もっと大きな権限のようなものを住民側が持つことが大事だと思います。ガバナンスについて、後で区議会や行政の役割についての話があると思いますので、そこでも話したいと思いますが、住民が自分たちの意識の中でそういう権限を自分たちが持つのだということにならない限り、ガバナンスの意味合いはないのではないかと思います。

高柳委員 最初に末富さんから意見があつた点で、私も同様に考えます。当初のころの議論で、今回の検討は自治基本条例のようなものを検討するのではなく、ガバナンスに特化した推進条例を検討しようというのが、全体の確認ではないかと思っています。そうした点から考えると、参考として付けられている他の自治体の事例はほとんどが自治基本条例から引用されているので、これだけ見るとかえって頭が混乱してしまうのではないかと思います。自治基本条例であれば、当然、住民と区民、事業所、団体とを明確に規定して分け、それぞれ役割を記載しないとイケないのだろーと思いますし、議会の役割、区の役割についても、きちんと憲法や自治法にのっとったかたちで明確に規定する必要が出てくるのだろーと思います。ただ今回の条例が、協治に特化した推進条例ということであれば、墨田区で今後、協治を進めていく上で、それぞれ区民が担う役割、区民が持つ権利、あるいは議会や区がどういう役割を果たすのかという辺りを絞り込んで条例化するほうが望ましいのではないかと考えています。

その上で、いくつか意見として申し上げたいのですが、一つは「区民等」という規定をした場合に、条例を解釈する、あるいは実際に運用する際にも、やはり個人と団体は分け、ある程度明確に規定をしておいたほうがいいのではないかと感じています。それから区の役割を1本にするのか、あるいは区長と議会というように分けるのか。あるいは3本立てでいくのか、いろいろな考え方があると思います。それは内容により、特に現時点でこうすべきだという意見は持っていないのですが、その中で、他の自治体の例を見ると、協働に特化した条例では、特に議員や議会の役割を明確に規定しているものはほとんどありません。もしあえて規定するとすれば、今の墨田区議会との関係で言うと、より区民に開かれた議会にしていくことが非常に大事ではないか。情報公開についてこの間、努力はしてきていますが、まだまだ不十分な点も多いと思います。議会としての意思形成過程での区民参加をどう進めていくのかというのも、一つ大きな課題になっています。それぞれの会派としては努力していると思いますが、議会として住民の中、地域の中に入っていったら懇談するとか意見を集約する。そういった取り組みが今後求められてくるのではないかと思います。その際に議員個人に対しては、地域の活動をコーディネートする、あるいは援助、リードするような、そういう政策形成能力も非常に求められてくるのではないかと思います。ただ墨田区議会としては、今後、議会基本条例のようなものも当然、検討の俎上に上がってくるのではないかと思いますから、その辺、議員全員でよく議論して、合意した上で条文化していく必要があるのではないかと思います。議会としてはそういう役割が期待されているのだろーとは思いますが、それをどこまでこの推進条例に盛り込むのかは、皆さんの意見を聞きながら集約し

ていったらいいのではないかと考えています。

青山会長 他に関連してでも結構ですし、それ以外でも結構ですから、どうぞ。

阿部委員 末富さんの意見の中にあった団体がある程度区別、はっきりさせろという意見は確かにそうだと思うのですが、今回のガバナンス条例の基本的な考え方としては、なるべく開かれたものであるべきだと思います。しかし、ただ開かれて誰でもオーケーとしてしまうと、末富さんがおっしゃるように、とかく個人より団体の場合に「条例に俺たちにも権利があると書いてあるではないか」ということで、また七岡さんがおっしゃるように権利を超え権限ということになってくると、区としても将来、非常にややこしくなってしまうという懸念をされると思います。かといって、ここであまり細かく規定してしまうと条例そのものの意味が失われてしまうので、大変難しいところではないかと思います。私も「まちづくり」と言われるものに携わって何年か経ちますが、「まちづくりではよそ者と若者とばか者の三つが必要だ」ということがよく言われます。その中で、いわゆるよそ者という方たちの意見にも結構いいものがたくさんあります。それを逆手に取って、自分たちの意思で墨田区を動かしてやろうというような団体が現れてしまうとおかしくなってしまうということなので、その辺の規制をある程度盛り込みながら、この条例を進めていくかということが一つの観点としてあってもいいのではないかな。もちろん実際に条例化された後で、そういった問題が出てくれば、行政ないしは区で賢く対処することが期待されることになると思うので、我々住民側としてどうこうということは、その段階になってしまえば言えなくなってしまうのですが、基本的には先ほど申し上げたように、なるべく開かれた、墨田区のために思い墨田区を愛してくれるのだったら、どなたも意見を言うてくださいますという条例であるべきで、その中で、末富さんがおっしゃったような懸念を常に念頭に置いて進めていってほしいと思います。

七岡委員 今の意見に反対でも何でもないのでありますが、先ほど区や行政のあり方について話を伺って思ったことを先に言ってしまう。区や行政は、地域や人、土地に対して、管理するとか利用するという絶対的な権利を持っています。これは明確なことです。そのことにおいて、行政は住民の意思がどうあれ、順法であれば、それを通してしまうという危ない面も持っているわけです。墨田区がそうしているというわけでは決してありませんが、だからこそ協治（ガバナンス）について言えば、住民はある意味での権利を持つべきだと思います。持たない限りは、そういう形のことはお互いにフィフティ・フィフティの関係ではないのではないかと思います。ですから、今の各種団体や、その他のことについての話は、「区民等」については、「住民」と「区民等」を区分けしたとしても、それは別に問題はないと思います。それよりも主体として、住民が区との関係の中で権限ということを持たないと、また、いろいろな意味で政策が決定されるところで住民が立ち会わないと、真の意味でのガバナンスにはならないのではないかと思います。

須貝委員 すみません。遅くなりました。ここで言うAとCの部分ですが、本当の主体はやはり今墨田に住んでいる方々という気持ちは誰も一緒だと思います。しかし、いろいろなまちづくりの事例を見ると、大学がある地域において大学生と住民が一緒になって活発的な活動が行われるという話をよく聞きます。逆に住民だけだと若い人がいない中、なかなか活発に活動が立ちいかない場面もあると思います。そういう部分で、Aが主体だということは皆さんと想いは一緒ですが、例えばCであっても本当に住民と同じ意識で、逆に分けないでやってもらうからこそ、活発になったり、発展的になったりすることがあるので、意識づけという面で、条例は少し分けても、範囲は大きく見たいという気持ちがあります。そういうことを考えたいのが一つと、もう一つ、資料においてこれまで「区民等」という言葉がたくさん出てきますが、「区民等」でいいのかというそもそもの疑問があります。この四つをみんな包括できるような別の言葉はないのかもし

れませんが、最初に「区民」が来て、「区民及び区内活動団体」とか、そういう明確な言葉があったほうがいいのか。と。「区民」だけでは狭いので「区内活動団体」ということで、区内で何か寄与してくれる団体という位置づけで明確にできないのかどうか。明確にできれば、そちらの方が、誰が主権者で、誰が担い手がわかると思うので、いちいち「区民等」を説明する場面が必要になるのはおかしいのではないか。どうでしょうか。

村上副会長 △のことが論点になっていますが、△には原則参加なのか、例外参加なのかという二つがあると思います。一つの△だけではわかりにくいところがあります。この条例は理念的・基本的な条例、つまり原理的なもので、ケース・バイ・ケースで個別条例で何かの取り組みをすとか組織をつくるというときに、個別の条例のもとで絞るということがまずあると思います。つまり原則参加にしておき、区外の人が入りにくいのではないかとする場合には区内の人間だけに限定する個別条例でそこを規定する。それから事柄の性格上、限定解釈というもので、条文や文言は百パーセント表現できないということがあります。そして個別の事案にあった場合、権利あるいはルールを当てはめる場合に、適宜適切な判断が求められるわけで、そういう場合は解釈レベルで限定されるということもあります。私の考え方からすると、原則参加にしておき、例外的な場合、解釈が可能になると考えています。そうでないと水かけ論になると思います。要するに個々のケースごとに判断せざるを得ないということになるわけです。

青山会長 今、村上先生がおっしゃったことですが、言ってみれば、△ではなく×と○をここに書いておくということかもしれません。つまり事業者で住んでいない人は、ここで言う区政に参加する権利のうち、最も大事な議員と区長に対する選挙権は明快にないわけなので、そういう意味では区政参加権は×です。しかし、それ以外のところではほとんど参加しているので、そういう意味では×と○と両方あると考えると、△という中間的だと誤解されるかもしれません。

村上副会長 ○でもケース・バイ・ケースで×になる場合もあるし、×でも例外的に参加できる場合もあるということになるわけで、一つの指標として○か×かにしておくのはあまりないかもしれません。

青山会長 ロンドンのシティやオーストラリアのシドニーでは、事業者も議員の選挙権を持っていますから、そういうものと比較すると、やはり×の部分の明快にあるのは、はっきりさせておいたほうがいいかもしれません。特に協治（ガバナンス）ということと言うと、区内で活動する事業者やその従業員、団体や団体の構成員は非常に重要な役割を果たしてもらうわけです。特に墨田区のような都心区的なところでは大企業の本社などもいろいろあるし、防災や日常の活動でも重要な役割を果たしてもらうことを期待されているし、現にしてもらっているわけです。そういう意味ではガバナンスといった場合には、その中に相当な役割があることもまた確かですから、ここは議論になるでしょう。どのように表現していくかは、引き続き議論していったほうがいいと思います。

瀧澤委員 対象がどうであれ、結果的に何が求められるかという、住民もしくは対象の方たちにガバナンスというものをどう理解してもらうか。こう言っては失礼ですが、ここでいくら論議していても、ここで終わってしまったのでは、ただ話し合いだけなので、今、対象にしようとしている「区民」であれ「区民等」であれ、そういう人たちに墨田区が推進しようとしているガバナンスについて理解してもらうというか、何をやるようとしているのかということがわからないと、結果的に空論で終わってしまうのではないかと危惧します。２ページの「協治の担い手としての役割（責務）」というところで、例えば「自主的なまちづくり」とか「主体的なまちづくり」とか、言葉でいろいろと表しているのですが、実際に「自主的なまちづくり」とか「主体的なまちづくり」とは、

一体何なのかということで、いろいろな捉え方があるわけです。そういう点で、「主体的」とはこういうことを指しているのだということをガイドしてあげないと、それぞれが勝手な考え方をすると、先ほど皆さんがおっしゃったようにいろいろな問題が出てきてしまい、実際に墨田区のよさを出そうという動きが出てこないのではないのかという懸念をするところがあると思います。そういう点では明確に対象を、区民というか、区で活動している人たちが相手であれば、この人たちにどのように伝えていくのか、この部分を理解させるのかということも、この委員会ですっかり検討しておかないと、せっかくの討議が無駄とは言いませんが、実を結ばないのではないのかという気がします。

中川委員 ガバナンスについて、一つの例を皆さんに提供したいと思います。今までだと行政先行型、またここに議員さんがいらっしゃいますが、議員さんを通じて陳情などそういったかたちで、我々は区の中での要望・要求を満たしてきたのですが、ガバナンスというシステムになると、当然それは第二の道になると思います。要するに、行政を動かすということでは最大限、議会がそれを担っているわけですが、議会の本来の大きな目的である墨田区の全体的な政策決定とは違った部分において、例えば、いま私は、旧中川土手の中川桜愛護会という組織に所属しておりますが、昨日も地元の小学生とそこで土手一帯の花壇に種まきをしたりしましたが、そのほか植栽をしたり、また桜の管理をしたりと、今、そういった計画がどんどん伸びて北十間川のほうまで、また期間としても 22 年までの話し合いや討議の実質的な内容を区民が行政側とで現在、とり行っています。そういうシステムのつくり方が、ガバナンスの基本的な部分で成り立つと思うのですが、そうしたことをあらゆる組織の中で、墨田区内で行われている行事なり施策なりに、我々の気持ちとして、どうやって反映していくのか。例えば一団体がそういうということではなく、墨田区全体で行われないと協治ということにはならないと思います。例えば、街灯を一つつくってくれといった要望、これは協治ではないです。その地域の方がいくつか集まるとか、そうした基本的なところを押さえて、そのエリアで、区民か市民か知りませんが、そういった具体的なところから帰納的な方法で文言に取り上げていっても、演繹的に本当に憲法、法令のようなかたちではめていくとなると相当無理がある。ましてや、先ほど委員がおっしゃった、権限を持つということは、当然そこに義務ともう一つ責任が絡んでくるわけです。果たして、我々が義務や責任に協治の段階で耐えられるかとなると、恐らく裁判員制度と同じで耐えられないと思います。そうすると、むしろ尻込みしてしまうのではないのか。そうすると権限というよりは、権利と言うのも難しいかもしれませんが、当然我々が得てしかるべきものをどんどん提供していき、なおかつ無責任ではないですが、協治の担い手としての区民、そういう立場をしっかりと表現するような文言を見つけてそこからスタートしないと、「区民とは何か」「市民とは何か」というところからの議論ではこれから先も議論がぐるぐる回り、条例として出来上がっても、区民としては、何のことだと。具体的にはこういうことだというひな型がない限り、少し難しいかと思います。

七岡委員 いま中川さんがおっしゃったことで、中川さんは関連しないとおっしゃるかもしれませんが、地域の中でいろいろな問題が起きる中、その中で実施される行政サービスはたくさんありますが、先ほどその一部を住民に任せればよいと言いました。住民と行政の間でいろいろな問題があるのですが、本当に公的な問題かどうかという検討がなされていないと思います。前回の検討委員会の議論の審議会の件しかりで、法的なことで決まっていることだから審議会をやらなければいけないという形で終わってしまうことが多いのではないかと思います。ですから、この問題については公的なことで、みんなで考えなければいけないのではないのか。それについて考えることについては、これは住民側に渡せばいいことではないのかということまでにならないと、ガバナンスの意味合いはないのではないかと思います。役割分担というか、そういう意味での行政側と住民側が公的な問題についてどうするのかというような話が全然なされていないというこ

とからの観点です。中川さんの意見とは少し違うかもしれませんが、似たところもあるのではないのでしょうか。

加納委員 ガバナンスの推進条例を検討するに至った大きな背景は、地方分権が進み、地方自治の本旨、特に住民自治にスポットが当たり、地方自治体が今後、将来的には地方政府というような考え方で自主・自立していく団体になっていくということの前提として、しっかり基本になる条例が必要だという背景があるかと思います。ただ、条例の条文となるとアバウトというか、抽象的な表現にならざるを得ないと思います。ですから、できるだけ細かく規定できるところは規定していただきたいのですが、一番重要なのは区政への参画の部分だと私は思っています。これまで国が上で地方が下のような中央集権時代ですと生きてきましたから、地方は国の下請けのような、あるいは区は東京都の下請けのような意識があるかと思います。住民にとっても、区が決めたことを、区の下請けのような形でいろいろなことをやっているような部分はまだまだあるかと思います。ですから区の職員も含め、また住民も意識を変えていく必要があるのではないかと思います。その一助となるような条例になるようにしなければいけないと考えています。それを前提にして、他の自治体の条例を参考に見ると、特に「区政に参加」という部分では「区政に参加する権利を有する」というように1行で済ませているところもあれば、細かく規定しているところもあるのですが、アバウトにならざるを得ない中であっては、例えば、大和市の政策形成等の過程に参加する権利や、政策を提案する権利とか、区政に参加する部分をできれば少し具体的にしたいと私としては考えています。

保井委員 今、加納委員がおっしゃられたことに関連しているのか、あるいはしていないかもしれませんが、私も同じようなことを思っています。今日の資料の権利のところには「情報を知る権利」「参加（参画）の権利」「まちづくりを自主的に行う権利」と書いてあり、そこではいわば「実質的な」参加のイメージが入っていて納得していたのですが、他方、3ページの「区民の「3つの顔」」の図の「協治の担い手としての顔」が、見方の問題かもしれませんが、単に事業を協働するパートナーにしか見えないような気がして、協治がすごく狭くとらえられているような印象を受けるところがところどころにあります。私の考えとしては、せっかくこれまで協働推進ではなく、協治推進というかたちで検討をしてきたので、前回は成人式での協働といった事例が出ていましたが、そういう単発事業での協働のパートナーとしての市民だけを協治の担い手と捉えるのはやめていただきたい。もっと広く協治の仕組みを墨田区にビルトインしていくという考え方にに基づき、ぜひ条例をつくっていただきたいと思います。そういう意味で、この図は狭い意味での「協働」しか読み取れないので、例えば「協治の担い手としての顔」をもう少し大きくして、主権者としての顔にもかかるぐらいにするとか工夫していただいて、協治の担い手として、個人でも政策形成に参画していくということが出来ることも含め、協治の担い手を広く捉えられるようにしていったほうがいいのではないかという印象を受けました。また、先ほど来、「区民等」についてということで議論になっています。細かい修正意見はありませんが、意見が出ているように、ここはできる限り協治のパートナーは広く開いていくべきだと思っています。そういう意味では、個人、団体で細かくいろいろ規定していくより、いわゆる私利私欲のためではなく、地域の発展のために寄与しようとするもののような、定性的な定義の仕方がうまくできれば、それでいいのではないかという気がしています。以上です。

青山会長 そうですね。「協治の担い手としての顔」と言って、この図全体では上に「主権者としての顔」を書いてあるのですが、これも含めないと協治にならないわけですから、それを含めるようなかたちの図にしないと確かにまずいですね。

谷本委員 今の保井先生の発言に触発されてというところもあるのですが、やはり協治

の担い手というところの部分で細かいところまで書き込めないにしても、条例の中での考え方の整理だけは、少なくともここですておく部分が必要ではないかと思います。それは今おっしゃっていただいたように、協治の担い手としてという顔の中に恐らく二つの側面があり、ある程度、区政の意思決定に関わる。先ほど七岡さんがおっしゃったように、どこまでを民でやり、どこまでを行政がやるのかというところの役割分担まで議論できるような意思形成の過程に参加できるという意味での担い手の部分と、実際に決まったことを実行するという意味での町の中でどうやっていくのかという担い手の部分は、顔が少し違うのではないか。ある種の決定のところは少し限定的な人でやってもらわざるを得ない部分もあると思うのですが、担い手という実践の部分、行動の部分に関しては、いろいろな人に関わっていただいたほうがより幅が広がってくると思うので、その辺の整理が一つ必要ではないかと思っています。それが1点です。

もう一つですが、先ほど瀧澤さんの発言にあったかと思います。2ページ目の自主的にまちづくりを行う権利や主体的なまちづくりの二つが混ざって書いているという指摘があり、なるほどと思ったのですが、「自主的にまちづくりを行う」は別に協治条例に書かれなくても、権利やうんぬんという以前に自主的に行動する人たちは行動すると思います。そう考えると、むしろ条例に書き込むのは、主体的にどう行動するか。主体的に行動する。つまり従来、行政が主導でやってきたまちづくりに、むしろ住民の側から主体的にこういうものをやりたいという提案をしていく権利があるというところを書き込まれたほうが、この条例が協治を推進するという意味合いがより強くなっていくのではないかと思ったので、それを意見とさせていただきます。

2. 区（区議会、区長その他の執行機関）の役割について

青山会長 指摘のあった点については、今後、論点整理の中で修正すべき点は修正していくことになると思います。今日の議題は1番と2番とお互いに重なり合っているので、よければ2番に移り、その中でさらに1番に戻っても構いませんのでご意見をいただければと思います。2番の「区（区議会、区長その他の執行機関）の役割」についての資料について、事務局から説明があればお願いします。

岩瀬幹事 議題の2です。「区の役割」について、資料3の「「区（区議会、区長その他の執行機関）の役割」について」に沿って説明させていただきます。まず「協治（ガバナンス）のまちづくりにおける区（区議会、区長その他の執行機関）」というところです。

「区は、区民の信認（信託）に応え、適正かつ公正に、自主・自立の区政運営を行う役割を担う」ということです。これまでもよく出てきました概念図ですが、上が「区民等」、下に「区」、区には「区長その他の執行機関」と「区議会」があります。これまでは、区長その他の執行機関では自主・自立の行政運営、さらに区議会は執行機関の監視ということがよく言われてきたことかと思います。今後、協治（ガバナンス）の仕組みの中で言えば、これまでも議論が出ているように、行政と区民の方々との関係ということになりますが、行政への参加（参画・参与）の保障、さらには区民の方と区との協働が重要なポイントになるのではないのでしょうか。さらに区議会では、地方分権一括法など一連の地方分権の動き以来いろいろと話がありますが、区民に開かれた議会運営や立法、政策立案などが求められていると言われていました。参考までに、下にわが国の政治制度について、当然のことかと思いますが、記させていただきます。地域いわゆる地方の二代表制と国の議院内閣制では仕組みが大幅に違うので、ご確認いただければと思います。

2ページ目をお開きください。まず「区議会の役割」から記させていただきます。区議会の役割は、「住民の直接選挙により選ばれた区議会議員からなる議会は、区政の重要な事項について意思決定を図る権能を地方自治法によって保障」されています。さらに「地方分権の進展に伴い、地方自治体の責任の範囲、条例制定の範囲などが拡大することから、意思決定機関としての区議会の責任はより大きくなっていく」と考えられま

す。いま現在記されている「地方自治法による議会の役割と権限」ですが、「基本的な役割」としては、「議決機関」としての自治体の最終的な意思決定」並びに「執行機関の監視」です。また、「権限」として定められているものは「議決権」、自治法 96 条。「選挙権」、97 条。「検閲・検査権」、98 条の 1 項。「監査の請求権」、98 条の 2 項。「意見書の提出権」、99 条。さらに 100 条の「調査権」です。3 ページ目をお開きください。「同意権」、副区長などについて 162 条。それから「請願・陳情受理権」として 124 条、125 条等に掲げられています。また、地方自治法 96 条に掲げられている「議決事件」、以下の 15 の議決権が示されています。いちばん下の※印ですが、上記以外にも、条例で議会の議決すべきものを定めることができると自治法で定められています。2 番目、「協治（ガバナンス）のまちづくりを実現するための議会の役割」です。「今日、行政と同様に、議会に関しても情報公開や区民参加等「区民に開かれた議会」であることが求められているが、これらについての考え方は地方自治法等に定められているものではない」と記させていただいております。

続いて 4 ページ目をお開きください。「区長その他執行機関の役割」です。「住民の直接選挙により選ばれた区長と、その他の執行機関は、地方自治法等により自らの判断と責任において、誠実に区政を管理し、執行する責務を負っています」。まず「地方自治法による執行機関の役割と権限」ですが、138 条の 2 で「基本的な役割」が示されています。「条例、予算、その他の議会の議決に基づく事務」。さらには「法令、規則その他の規程に基づく事務」。そして「これらを、自らの判断と責任において、誠実に管理し、執行する義務を負う」と記させていただいております。138 条の 3 では「組織原則」として 4 点です。さらには「長の権限」として 147 条から 149 条にかけ、こちらに定められているものが権限として記されています。

2 番目として、「協治（ガバナンス）のまちづくりを実現するための区長その他執行機関の役割」です。まず「区長」です。「協治（ガバナンス）のまちづくりを実現する前提として、区民に知る権利を保障し、積極的に区政情報を提供する」。さらに「区民の参画機会の充実に努めるとともに、協働の仕組みを構築するなど、協治（ガバナンス）のまちづくりを積極的に推進する」。さらには「区民との協働に必要な企画・調整能力を備えた職員の育成・資質向上など、協治・協働の区政を推進するための庁内の環境整備に努める」と資料では記させていただいております。5 ページです。長の補助機関としての職員の役割です。「これまでどおり公共サービスの担い手として、職員一人ひとりが事業の必要性等について説明責任を持つなど、区民からの信頼づくりに努める中、区民全体のために公平かつ公正に職務を遂行する」。さらには「他の主体と対等な協働の主体であることを認識する中、コーディネート力、コミュニケーション力などの能力を身につけ、区民との情報共有、参加（参画・参与）、協働の推進に努める」としています。なお、この下の部分については、平成 18 年度の「墨田区協治（ガバナンス）の仕組みづくり検討委員会報告」から抜粋しています。そこでは「区職員に求められる意識改革」として、「総合力、コーディネート力、コミュニケーション力などの能力を身につける」。さらには「つねに情報の発信とキャッチに努める」。3 番目として「対話と信頼関係を維持する」。4 番目として「協働や日常の職務に対する体質改善、業務改善を心がける」と記されています。6 ページ目をお開きください。これから協治（ガバナンス）を実現するために求められている「区政運営」です。まずは「区民の視点に立った区政運営」、さらには「計画的で効率的、効果的な区政運営」「財政運営」、そして「組織・人事」「危機管理」などといった順番で記させていただいております。

なお、「地方自治・議会／執行機関等について規定する「日本国憲法」「地方自治法」については「参考資料 1」、「区の役割等について規定する墨田区条例集については「参考資料 2」、「区に関わるデータ集については「参考資料 4」」、他自治体の条例事例についてはそれぞれ「参考資料 5」「参考資料 6」「参考資料 7」を参照いただければと思います。説明は以上です。

青山会長 議題の2についても1番目の議題同様、ただいまの説明に対する質疑でも、あるいは論点としてこう取り上げるべきだというご意見でも結構ですので、ご自由にお出しいただきたいと思います。

村上副会長 フリーの議論ということでお話したいと思います。「信託」ということではアマとプロとの関係ということになるわけですが、「信託」の場合も「信託」の場合も同じで、要するにお任せです。丸ごと請負をしてもらうのが「信託」「信託」ということで、そういう言葉があると前回、情報提供したのです。憲法前文では「信託」という言葉が使われていますが、国の場合に国民一人ひとりが信託するのは距離がずいぶん遠いのと、専門性が非常に高度になっているわけなので、「信託」「信託」でいいかもしれません。しかし、自治体の場合ですと、議員さんも首長さんも顔見知りのような中で丸ごとお任せするのは、自治体の場合、フィディシアリー(fiduciary)としての「信託」、あるいはトラストとしての「信託」というものでは問題があるのではないかと思います。阿部委員さんから、前回「信任」についてのお尋ねがありましたが、議員さんはこの点、どちらなのかということです。つまり協働・協治ということになりますから、お任せ自治ではないわけです。協働・協治の場合ですから、「信託」となると、丸ごと議員さんにお任せしていいのかどうか。そういうことがあるわけで、ネーミングは再度、考えられたほうがいいのではないのかというのが一つ提案です。

青山会長 他のことでも結構ですので、何かありましたらどうぞ。

谷本委員 別のことで質問です。議会との距離は、実は住民にとっては非常に近いところにあるはずだけでも、現状として遠いのが一般的な傾向かと思います。今、私はたまたま仕事の関係で、神奈川県内の議会に市民がアクセスしようと思ったときにどういう手順が踏めるのか調べています。その中で見えてきたのが、議会の側は一生懸命、情報公開していると積極的におっしゃるのですが、実は議会が何を審議しているのか、どういう態度を議員の皆さんが議決のときにしたのかという情報が極めて少ないことに気づき、墨田区の現状をお伺いしたいと思ったところです。資料を見ると、傍聴の方の人数がたくさん記載されていますが、傍聴に区民が行きたいと思ったときに、手続きは当日行かないと駄目なのか、先着順なのかとか、いろいろあると思います。その辺りを教えていただきたいのが1点と、実際に委員会など定例会で何が審議されるのか区民が知ろうと思ったときに、いつの段階だったかわかるのか。今の段階で墨田の現状をお伺いしたいと思います。

坂下委員 今、ご質問をいただきました。私ども議会とすると、情報公開というか区民の皆さんにお知らせする機会は、いま言われたように広く持っているつもりですが、権能や仕事の関係上、議会が何を審議するかは、区長からの提案を受けてから議会が審議をすることになるので、当然ながら期間が実際にはわからなくて、区長から議案が提出されてきて初めて議会がそれを審議するというかたちになります。ですから、こういうものが出そうだという認識はありますが、具体的には直近にならないとわからない。実質2週間ぐらい前にならないときちんとした事案が出てこないのが現状で、それから我々議員にも知らされるし、そこから今度は区民の皆さんにも情報を提供するというかたちになります。特に本会議、委員会等については区民の皆さんに自由に傍聴いただくことになっていますが、実はこの場所で委員会をやっています。見ていただくと、こちらへ区の部課長等が来て座り、その後ろに傍聴席として20人ぐらいの席がありましょうか。これまで満員でお断りした例はあまりないと思いますが、気軽に来ていただけるように、これからも開かれた区政をしていきたいと思っています。資料3の3ページに、「今日、行政と同様に、議会に関しても情報公開や区民参加等「区民に開かれた議会」であることが求められている」と記されていますが、情報公開についてはこれからどん

どんやっしていきたいと思っています。これまで区議会として、区民の皆さんへの情報提供として「区議会だより」を出してきましたが、それについても各会派の意見ということで賛成、反対を記載してきました。今、いろいろな会派が出てきて、無所属という方もたくさん出てきたので、今後はやはり個人の賛否についてもきちんと出していかねばならないのではないかと思います。それから、今まで私どもではやっていませんでしたが、本会議場の模様についても、いろいろなかたちで放送を通して見ていただくとか、予算の関係上、直接ずっとテレビに映すのはなかなか難しいかもしれませんが、そういうことも含めて、多くの区民の皆さんに、議会がどういうことをやっているのか知っていただくためにいろいろなことをこれからも一生懸命やっていきたい。情報公開についても積極的に、原則全部情報公開というかたちでやっていますが、そのような姿勢でやっていきたいと思っています。

ただ区民参加というと、我々は区民の皆さんの声を聞くようにいろいろな形で区民の皆さんの中に積極的に入っていこうという努力をしているのですが、区議会は、執行機関の監視や政策立案などが議会の権能であり、一般の区民の皆さんを議会に呼び、話を聞くというようなところは若干違うのではないかと。これからガバナンスが推進され、そのガバナンスの流れの中で区民の皆さんが考えていただいたことについては最大限取り入れたいと思っていますが、それでも議会は各派によって考え方が違ってきますから、ガバナンスの流れの中で提案されてきたことも墨田区の現在、あるいは将来にとって本当に必要なものであるのかどうなのか、議会としての判断もしなければなりません。ガバナンスで上がってきたものがすべてだったら議会は要らないわけで、その辺、ガバナンスの中で行政側で意思決定されたものと、議会側の判断は、今後どのようにしていかなければいけないのか。例えば、区民の皆さんが「このようにやれ」と言っているときに、将来性あるいは現状を考え、それが本当に必要なのかどうかという判断は、議会として我々がしなければいけないので、区民の皆さんから上がってきたものを議員全員がイエスと言えるのかどうかは非常に難しい。先ほど権限という話がありましたが、もしガバナンスの取組みにすべての権限があるということであれば、議会の権限は意思決定として要らなくなってしまうので、その辺の考えをこれから整理していかなければならない。ガバナンスの取組みの中で行政側の考え方がまとまってきたときに、議会はどういう対応をして、あるいはそういう意見をどのように情報収集して聞き入れていくのか。議会としても、今後そういったことを検討していきたいと思っています。

深野幹事 具体的な質問がありましたので、いくつか私からご説明させていただきます。まず議会日程、例えば本会議がいつあるかと各委員会をいつやるか。こういうことは事前にポスターやJ:COM すみだというケーブルテレビによる放送と「区議会だより」という紙面によるお知らせ、あとホームページでも出しています。例えば、6月の本会議はいつやりますというのは事前告知については、ちょうど今ごろ、1カ月前ぐらいから出しています。また、来場については、いま坂下議員から話があったように20名程度ということになり、先着順ということになります。その場に当日来ていただければ、人数の制限はありますが、入れます。それから、そこで何を審議するのかという話ですが、それについては案件が送られてくるとか、そういう期間的な制限もありますので、当日来ていただかないとわからないということは確かにあります。当日来ていただくと、今日の委員会ではどういう項目を審議するかがわかるということになります。

谷本委員 ありがとうございます。決してここが遅れているということで申し上げたのではなく、議員の皆さんは一生懸命やっという意識はありますが、それが住民、区民に伝わっていないということがすごくもどかしくて、逆に区民の側も関心を持ってないのはなぜなのか。そのギャップが気になるところで、お聞きしたのです。今の話で直前にならないと決まらないとか、議員さんが議会の決定としてやらなければいけないという仕組みが外にいる人間には見えないので、それを教えていただくのがまずいちばん大事で

はないかと思います。それから他の自治体の議会の事例で言うならば、最近ネットがずいぶん普及しているので、例えばホームページにその日の朝には出ていたり、私の勤務先のある横浜市は大きい自治体ですが、メールマガジンで今回の委員会はこの内容をやりますというのが来たりということもあるので、工夫の余地はいろいろあるのではないかと。これはあくまでも示唆ということで申し上げておきます。ありがとうございました。

高柳委員 最初にまとめて発言したので遠慮しようかと思ったのですが、私たち議員が信託されている、あるいは信託されているという認識かどうかという話があったので一言述べておきたいと思います。それについては当然それぞれの議員個人、あるいは各会派によっても考え方にかなり温度差、ばらつきがあるのではないかと思います。基本的には直接民主主義がいちばん望ましいわけですが、物理的にそれは不可能なわけで、そういう中で代表民主制がとられ、私たちが議員として選ばれているわけです。議員となれば何でもかんでも自分たちが勝手に決められるのだ、決めてもいいのだという古典的な考え方の人は、今はほとんどいなくなっているのではないかと。やはり自分たちが決める際にも、住民の意見、声を配慮しながら決定していくということを今後重視していく必要があるという考え方に少しずつ変わりつつあるのではないかと私は認識しています。代表民主制である区議会の中に、どれだけ直接民主主義的な要素を今後取り入れていくのか。今後、議会基本条例のようなものを検討する必要があるが墨田でもあるのではないかと先ほど言いましたが、その辺、議会内で大いに議論がされていく課題ではないかと。先ほど申し上げたかったのは、協治という部分に特化して、いま墨田区議会、議員に特に求められている役割が明確にあるのであれば、それを条例に盛り込めばいいと思うし、もしそういうことでなければ、議会も行政も含めて区政というかたちの中で、議会としても努力するというかたちでもいいのではないかとこの感想を持っているところです。

七岡委員 坂下議員から先ほど話がありましたが、私が言った権限の話で、協治の取組みによってすべて決まれば議会是要らない、そういう話をしているわけではないのです。つまり住民の中でやるべきことがある。やるべきことは住民でやろう。そういうことに對して、権限の一部でもいいから権限を持たせるということがあってもいいのではないかとこの話をしていたつもりです。協治（ガバナンス）で決まったことだから、議会是要らないという論議にはならない。ただ、協治（ガバナンス）という取組みの中の区民参加の意思と議会の意思の整合性というか、今の話の中でそれがいちばん気になったので訂正というか、私が言った趣旨はそういうことです。

瀧澤委員 先ほど議会が何をしているか一般にはわかりづらいという話がありましたが、私もそう思っています。何がわかりづらいかというと、区議会議員が選挙のときは非常に近く見えますが、いざ選挙で選ばれて議会に席を持つとほとんど顔が見えなくなってしまう。何が行われているのか、見えないというのが実態だと思います。事務局としては広報をしていると言いますが、実際に一般の区民から見たときにはその中身に触れていない。私は東京商工会議所墨田支部の肩書きももってここに来ているのですが、例えば、商工会議所の集まりで区議会議員と懇談を持とうといった動きがあったのは、他区では既に行われているところもあるようですが、墨田区議会ではこのあいだが初めてです。墨田区の中で小さい商工業者が集まり、いろいろ知恵を出し合い、どうしようというときに「意思決定機関としての区議会の責任はより大きくなっていく」とここに書いてありますが、区議会の仕事はまさしくそこにあるのではないかと思います。実際に今、墨田区の中で商工業者がこういうことを考えている。もしくはまちづくりもそうですが、こんなことをしたらいいのではないかと、商工業者の中でもまちづくりの話も出るのです。そういう話を今、坂下委員がおっしゃったように聞いてもらい、それが決定事項にはならないでしょうが、一つの参考事例として、商工業者からこういう声が出

ているということを区政に反映させていくことは、まちづくりにもつながってくると思います。商工会議所のことを言いましたが、例えば高齢者の集まりや法人会とか、たくさんの方の区民団体があると思います。そういうところで、区議会議員に選ばれた方たちが出向くもしくは会合を設定して、区民の声を拾い、区政に反映する。そういう中で、条例が決定されたり、まちづくりが進んでいくことが大事ではないかという気がします。今、いろいろ苦情っぽく言いましたが、私は商工会議所にいながら、そういうことを非常に疑問に思っています。今度、2回目の会議か何かあるそうですが、これからは積極的にそういうところにも参加していただきたいと思っています。

坂下委員 私どもにいろいろとご示唆いただきまして、本当にありがとうございます。我々はどの会派も一生懸命そういうところに出て、直接区民の皆さんの声を聞き、区民の皆さんの声、考え方をぜひ区政に反映したいということで行動していることは、議員の誰もが自負していると思います。しかし今回、まだ区民から離れているといった意見を伺い、そういうところも実質的にあるのだろう。今後はそういうことのないように、ガバナンスの中で特に開かれた議会というものをどう構築していくか。皆さんと一緒に考えていく必要があるだろうと、改めて実感しました。先ほどは分担の権利というか、区民の皆さんに参画をお願いすることと意思決定の関わりについて、なかなか私の考え方が上手くお伝えできずにすみません。もちろん区民の皆さんが参画する権利など、今回、きちんと決めることは当然重要なことだと思っていますので、よろしくお願いします。

木内委員 議員の個人的活動に属することかもしれませんが、選挙が近くなると幅広くオープンな感じというご指摘で、選挙が終わると、常日頃の自分のグループ、またそれに関する団体に入って、区政のいろいろな報告をやっているわけです。しかし、一般の区民の方からすると、「区議会だより」や議会の事務局が発信する情報で遅ればせながらされているわけで、各会派としては定例会ごとにいろいろな報告をしているのですが、一議員の考え方については一般の区民の方にアピールというか、発表する場が少ないのも事実で、少しずつ私たちの考えをこれから修正なり変えていかなければいけないと思っています。ただ、今も日頃の議員活動では、区民の皆さんの意見をもとに、定例会ごとの委員会や、予算、決算の委員会の中で、各議員が個人的な活動の中での経験を発表しているのも事実です。また、協治（ガバナンス）からすると、ここ墨田区は下町で、町会・自治会、事業所と今までも一定のルートがあったと思います。それは、区から協力をお願いするという感じの動きが強かったと思いますが、これからは、そういう町会・自治会、事業所がこうして地域をよくしていこうとか意見を持つなど区と対等になるルートがはっきりするような、墨田区に風がそういった吹くようなことが、今回、この検討の中で反映されればと思っています。

加納委員 議会は何をやっているのかよくわからないし、見えないという今までの議論は、私も議員になる前はそう思っていましたから、おっしゃるとおりかと思います。しかし、議員になって一生懸命これだけのことをやっているという思いがあっても、現状では多くの区民に残念ながら正しく評価されていない部分もあり、情報の開示等に一生懸命努め、今年度からもホームページを活用してインターネットで中継したりするわけですが、まだまだではないかと思っています。日ごろ多少でもお会いしている方でもそのように思っているわけですから、多くのサイレント・マジョリティの区民の皆さんはもっとわからないと思います。それこそ税金のむだではないか、議員を減らせと、多くの方は思っているんじゃないかという気がします。

ただ、今まで出た話を見ると、墨田区議会は、ここに資料として載っているように法令で決められた部分はしっかりやっていて、その上で情報開示を徹底しようということをやっているのですが、法令等で規定されていないところでは個人プレーになってしま

うのです。議会でまとまって何とかしようという部分が少ないので、傍聴に来ていただいても区民の方は発言する権利もない。ある議会では、先ほども話がありましたが、出前議会のようなものがあり、ツーウェイで区民の方と意見交換したり、議会としてそういうルールをつくっているとか、こういう附属機関のようなものを議会として設けるとか。あるいは学識の先生方のようなスペシャリストを議会のアドバイザーとして、条例や政策立案の意見を伺う。そのようないろいろなことが既にやられていて、その還元として多くの区民の方に議会の報告をさせていただいている。しかし、他の自治体でそういう議会報告会を区民の中でやっているところの話を伺うと、いろいろな意見が出てサンドバッグ状態になるそうです。それでも、そういう声を私たちが集めることが必要ではないか。先ほど議会基本条例という話もありましたが、そういう議論が議会の中でできてくるような前提となるような条文を今回、つくりたいと考えます。具体的には議会への区民参加というところでしょうか、それが重要だと思います。

小川委員 協治（ガバナンス）に一番大切なのは何かといったときに、情報の共有という話がありました。先ほど言われたように、議会からの情報を区民が知り得るのは「区議会だより」くらいです。どういう審議がされ、結果どうなったのかはなかなかわからない。内容を知りたい場合には、議会事務局に行ったら資料としていただけるのでしょうか。こういうことについて審議されているはずだが、これについてはどういう意見があり、どういう内容で決まりましたかということは、議会事務局へ問い合わせをすればいいのでしょうか。

深野幹事 インターネット上に全会議録が出ていますので、わざわざ来ていただかなくてもインターネット上で閲覧は可能です。結果として各会派なり議員がどういう賛否を表明したかは、例えば、第1回区議会定例会が終わったすぐ後の「区議会だより」のお知らせの中に出ているので、それをご覧いただければわかります。

小川委員 申し訳ないのですが、パソコンというものが使えない人間で、インターネットと言われるともうお手上げです。あと「区議会だより」を見たり、参考資料でいただいているものの中に「区議会への陳情・請願」がありますが、どこの会派が賛成しました、反対です、というようなかたちで、東京都のお知らせでもずらっと出てきます。それはそれで見ればわかるのですが、どういうかたちでどう決まっていたかが、なかなか区民には伝わってこないのです。他のことでも区民が、疑問があったものに関して、もっと安直にというか、わかりやすく手に入るような形にしないと、情報の共有化はなかなかできないのではないかと思います。この辺を議会がきちんと考えてくれて、インターネットでやっているからいいではないか。「区議会だより」で知らせているからいいではないかではなく、選挙で4年たった4年目の最後に来て、「私たちはこんなことをやっています」というのではなく、もっとまめに地域に入っていれば情報交換が一番地元とできると思います。我々区民の一番近いところにいる議員さんですから、あまり機械や紙に頼らないでやっていただければと思います。

須貝委員 議会の方々への意見が議論の中心になってしまいましたが、もう一つ、行政のほうの話もあったと思います。事務局の資料には、職員の方々の意識改革のやり方も書いていますし、的を射ていると思いますが、本当の意味で浸透していかないと区民に伝わらないと思います。テクニックの話ですが、職員の方々はたぶん毎年目標設定をします。そういった評価項目の中に、協治（ガバナンス）に対しての寄与度や目標のようなものを具体的に一人ひとりの職員の方に設定していただき、達成はどうかというのも評価できるような上司になってもらわないと、恐らく限定した協治（ガバナンス）で終わるのではないかと思いますので、そういったところの仕組みづくりも条例が終わったら一緒に考えていただきたいと思います。あと議会に関していろいろ話がありまし

たが、区民懇話会や区民集会のような形で4回ある議会の前に1度やっていただき、また終わった後にもう1回やっていただくとか。それは会派ごとではなく、同じ議会スタイルでもいいと思います。そんなことが区の中でやれたら区民の方々に逆に注目してもらえるのではないかと思いますので、仕事が増えるかもしれませんが、検討をお願いしたいと思います。

末富委員 また議会の話に戻ってしまいますが、例えばガバナンスとの関わりということと非常に難しく、事務局で用意していただいた3ページの資料もとても苦悩が表れているというか、どう表現したらいいのかということがあったと思います。例えば、ガバナンスの中で何か施策というか基本計画のようなものを区民と一緒にやってつくりましたという場合、いま計画は全部議会の承認事項になっているのですか。

田中委員 予算と条例は全て議決事項です。区の目標を定めた最高規範である基本構想は地方自治法で区議会の議決が必要だと記述していますが、基本構想に基づく中長期的な、例えば10年計画や5年計画、3年計画といったものは議会の議決事項ではありません。しかし、そうは言っても区の行政をやっていく場合の基本的な部分ですから、議会に細かく説明をして、一応の了解をいただくようにしています。従って、そういった計画を作成した場合にいろいろとご意見をいただき、それを修正することもたびたびあるものですから、議決事項ではありませんが、議会に報告して、意見を聞いた上で決めているというかたちです。

末富委員 既に役所で決めたものを報告ということですね。そうすると、そこを決める過程でガバナンスの機能が働こうか働かないかが、議会との関係はあまり変わらないような気がします。

田中委員 例えば基本構想もそうですし、基本計画もそうでしたが、住民の方に基本計画の検討委員会のような中に参画していただき、そこで一つの案をつくるわけです。さらにいわゆるパブリックコメントとして、区民の方の意見も幅広く聞いた上でとりまとめ、それを最終的に議会に報告というか、ご提案申し上げ、また議会の意見を聞いた上で最終的に決めていく。そういうスタイルというか、ガバナンスの手法も一部取り入れた形でやっているという実態になります。

末富委員 そうすると今すでにやっているパブリックコメントや、地域に入って意見を聞いたりしているスタイルがガバナンスの形で整理されるというだけで、議会との関係においてはそのままということですか。

高柳委員 最初に申し上げたのですが、今そういう区の条例案や重要な計画に対して、議会は議決をするわけです。議決をする際に、その仕組みとして、議会の議決をする前段の、自分たちがどう考え、どう判断するかといういわゆる意思形成過程の中で、議会として住民の声を直接聞いたりするシステムは現状ではないのです。だからそういう問題を今後検討していく必要があるのではないかとということを先ほど申し上げました。

青山会長 それが一つと、もう一つ。ガバナンスという考え方は、区民の区の政治的な意思決定に対する関与を強めていくという考え方ですから、例えば、議会の議決事項を法律で決まっている以外に、この資料にあるように、議会の議決事項は条例で増やすことができるわけで、区的意思決定として、今、区議会に報告事項で済ませていることについても、区議会の議決が必要であると条例で決められるわけです。ガバナンスの考え方からいうと、議会の議決事項を増やしていくことは当然あり得ます。また、もう一つ肝心なのは、ガバナンスは一般に直接民主主義を指すわけでは全くなく、いま言

ったように議会制民主主義により、区民の意見を反映させていくという考え方を強めていくのがガバナンスの考え方であって、行政という執行機関そのものに対する区民の意見の反映として、直接民主主義的にやっていくこともあります。基本的には日本の制度は直接民主主義をとっていません。議会制民主主義をとっているわけなので、そういう意味で議会の関与を強めていくという考え方は、当然ガバナンスの中に、すべてではありませんが、論点としてはあるわけです。

末富委員 本来は、区議会が区民の代表で、そこが一番最高の判断するといったところで、私の意識が少し希薄だったのかもしれない。

青山会長 さらに関連して言うと、ふるさと納税に関してコメントを求められた時、自治体に対する寄附に対して免税、減税対象にするだけではなく、市民活動団体や町会や自治会に対する寄附に対しても、個人住民税の減免税の問題ですから、当然そういう地域活動、特に町会・自治会活動に対する寄附も議論の対象にするべきだということを私は公に主張していました。日赤や社会福祉協議会はもともと減免税対象です。それと言うと、自治体に対する寄附に対して減免にするのなら、地域自治活動の代表である町会や自治会に対する寄附も減免税にしないと……。例えば香典がたくさん集まったとか、何か寄附したいという動機があったとします。そういう場合に減免税という意味で言うと、日赤とかどうしても大きな団体に寄附が行ってしまうのです。それはすごくいいことで、私は全く反対ではないのですが、今のように地域活動が盛んになると、地域活動に寄附したいという気持ちを持つ人が多くいる中、寄附税制をせっかく改正するのなら、そういうことを促進するようにすればいいわけです。ガバナンスというのだったら、そういうことも論点に入るのではないかということ、いつか申し上げたと思います。

小川委員 先ほどのテーマのところに戻ってしまい申し訳ありませんが、個人と団体、区民、市民の「区民等」という中に団体が入ってきた場合、区外の団体も入っていますよね。Dでしたか。そうした場合に、少し議論からずれてしまうかもしれませんが、指定管理者制度も基本的には官から民ですよ。そうした場合に外から入ってくる団体、例えばワーカーズコープ、この団体はいま墨田区で児童館を3館、指定管理者で受けています。ここの団体は事業高が16億円という大きなNPOです。そうした場合、今後、協治が墨田区で進んでいく中、どのように考えていくのか。例えば、この前から議論に出ている公園の管理とかそういった部分だけ、要するに今まで地域ボランティアでできていた部分だけを協治の事業の対象にするのか。あるいは児童館であったり、図書館であったり、今、検討されている地域プラザでしたか、そういったことまでも住民、要するに官から民という形に事業を移していく場合に、当然NPOも含まれてくると思いますが、そうしたときに、こういう他の人たちも「区民等」の枠の中に入れた場合にどうなのかと思います。

青山会長 それは今の話の続きになると思いますが、例えば企業との契約も、区内事業者を優先するという契約方法があるわけです。こういう市民活動団体に指定管理者として委託する場合に、区内の地域団体をどう優先するかは当然、論点になります。今日までの議論を次回、論点整理しますから、その中には当然入れておきたいと思います。

五月女委員 区職員の意識改革ということで話がありました。前回の資料だと思いましたが、成人式の企画など、区民と協働でやっていく長所と短所というところで短所のほうに時間外の時間を拘束されるといったようなことが書いてありました。区の職員の方だけではなく、区民も自分の仕事なり学校を終わらせてそこに参加しているわけです。ですから、そういう考え方はどうかと思ったのと、併せて、参加する側の区民も意識改

革が必要だと思いますが、興味があって参加したいと思っても、時間的な拘束を考えると、やはり仕事を優先してしまうことがあると思います。自分の時間を取られるのがちょっとという考え方だと思います。それと、前回、献血の協議会のことでしたか、話があったと思いますが、町会長が出てきても議論もなく会議が終わってしまうという意見がありました。これも実際に携わっている方ではなく、町会なりの代表の方が出てきてしまっているのです、核心に触れるような話ができないのだと思います。何を言いたいかというと、そういう審議会等に参加される人は、必ずそれに携わっている方や、興味があり、話ができる方を選択していったほうがいいのではないかと思います。

青山会長 その点についても、今日は区役所、執行機関のあり方についての議論は尽くせなかったかもしれません。もう一つ、今の論点は、市民団体、区民側の意識という問題もあると思います。そういった点も、今後、さらに議論していきたいと思います。

3. その他

青山会長 今日の4回までは、切り口をいろいろ変え、テーマごとに議論してきましたが、次回以降はこれまで議論してきたことを論点整理したものをもとに全体で、今まで議論を尽くせなかった点について議論を深めていくというかたちになると思います。今後の予定について、事務局からお願いします。

岩瀬幹事 それでは、私から説明させていただきます。資料4をお開きください。本委員会の今後の開催予定を記載させていただきました。次回は第5回になります。5月19日火曜日午後1時30分から、先ほど、青山会長からお話でしたが、これまで出てきた議論の論点整理をさせていただきたいと考えているところです。なお、第6回は6月5日金曜日午後1時半からを考えていますので、スケジュールについて何卒よろしくをお願いします。

青山会長 今日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