

練馬区の自治基本条例を考えるシンポジウム①

【日時】平成18年7月29日（土）14:00～16:10

【場所】勤労福祉会館

次第

- | | |
|---------|----------------|
| 1. 開会 | 3. パネルディスカッション |
| 2. 基調講演 | 4. 閉会 |

1. 開会

事務局

本日は耳のご不自由な方のために、手話通訳をお願いしている。まずは紹介する。菅野さんと五十嵐さんである。どうぞよろしくお願い致します。また、今日は取材が1件入っており、後ろの方から写真を取らせて頂きたいということである。ご来場の皆さんもご承知おき頂きたい。

それでは開会にあたり、今日は懇談会の提言を踏まえたシンポジウムということであるが、ここに至るまでの経緯について簡単に説明させて頂きたい。

練馬区では平成15年12月に区民の方々の参加・参画をよりいっそう進め、また区民の方々の活動との協働によってより良い地域社会を築いていくために、新行政改革プランという区政運営の指針を策定した。その中で、一つの取り組みとして、区政運営の基本的な方針を定める自治基本条例の制定を目指す、ということに取り組んできているところである。

一昨年の平成16年度には、区の職員による研究会を設けて先進自治体の事例などを調査して、自治基本条例をめぐる論点を整理し、まとめる作業を行った。そして昨年の6月から自治基本条例を考える区民懇談会を設置し、ご検討頂いてきたところである。この懇談会については、公募の区民の方々、そして区内の各団体から選任させて頂いた方々、そして学識経験者の方々、合計34名で構成していた。1年余にわたる熱心なご検討を頂き7月3日に提言をまとめて頂いたところである。

今後、この提言を踏まえ、さらに幅広い区民の方々のご理解、ご意見を頂きながら、条例案の作成を進めていきたいと考えている。そういった取り組みの一環として、本日このシンポジウムを開催した。よろしくお願い致します。

本日、受付で懇談会の提言、そして本日のシンポジウムのプログラムと基調講演のレジュメを配布している。そして、会場の皆さんからご意見やご質問を頂き、それに対してパネリストの方からお答え頂くような、そういう意見交換の場を設けたいと思っており、その意見・質問票をお配りしている。また、本日のシンポジウムについてのアンケート用紙もお配りしている。こちらについてはお帰りの際に受付にご提出頂ければありがたいと思っている。お手元の「練馬区の自治基本条例を考えるシンポジウム」というプログラムにあるように、このシンポジウムは本日2時から3時半、概ね1時間半の予定で進めて参りたいと考えている。また、7月31日（月）には、練馬区役所で午後

7時から開催する。パネリストの顔ぶれも変わるので、ご都合がいたらまたご来場頂ければありがたい。

2. 基調講演

事務局

それでは早速、本日のプログラムに沿って、まずは基調講演をお願いしたいと思っている。テーマは「懇談会提言の要点」となっている。講師をお願いしているのは、作新学院大学の総合政策学部教授で、(仮称)練馬区の自治基本条例を考える区民懇談会の副会長、そして、懇談会の起草部会の会長をお願いして提言の取りまとめにご尽力頂いた方である。先ほども申したが、レジュメがシンポジウムのプログラムの裏面にあるが、それをご覧になりながら、講演をお聞き頂ければと思っている。それでは、講師の沼田良さんをご紹介します。よろしくお祈いします。

沼田

皆さん、こんにちは。沼田と申します。よろしくお祈いします。土曜の午後、梅雨の最後かと思える良い時にこの会にお集まり頂き、皆さんの熱意に敬意を表したいと思う。

私は、練馬に住んで30年くらいになるのだが、区役所でこういう仕事をしたのは初めてで、今回、ご縁があってこの自治基本条例の区民懇談会に入れて頂いた。学識経験者という分類で入ったのだが、本人は住民としての意識が強く、ずっとその感じでやってきた。今日は、その懇談会でどういうことを提言したのか、概要を皆さんにご説明したいと思う。お手元の「区民懇談会提言の要点について」というレジュメに従って話をする。



言いたいことは三つある。まず、どういう経過で提言をしたのかということと、どのような内容の提言をしたのか、三番目にこの条例そのものは必要か、ということをお話したい。

(1) 経過—懇談会はそのように提言をまとめたか

一つ目は経過についてだが、懇談会はどのような格好で、どのようにして提言をまとめるところまでいったのかという話をする。先ほど冒頭で課長から紹介があったように、この区民懇談会の活動期間というのは、2005年6月15日から2006年7月3日までという、一年ちょっとの期間であった。最初は8か月で終わるはずだった。これは、新行革プランの中でそういうアナウンスをされていたと聞いているし、締め切りが区側の都合で決まっていたということもあって、最初は8か月で提言をまとめてほしいと言われていたのだが、大きな問題の割に時間が少ないということで、4か月延長するというので、都合一年ちょっとかかったということになる。

区長からの諮問だが、「自治基本条例に盛り込むべき項目と内容について検討してほしい」ということで、「項目と内容の検討」という諮問だった。先行する自治体の例を見ると、条例案そのものを提出してほしいというような諮問もあるが、練馬区の場合には、項目と内容についての検討ということで、国会で言うと「法案要綱」というレベルまでやってほしいという諮問であり、条文化は、事務局サイド、つまり行政サイドです

るということだと、理解していた。

懇談会は2005年6月15日から始まって、延べ15回、1か月弱に一回程度のペースで延べ15回開催した。このメンバーは学識経験者が私を含めて4名、公募委員が、これは、最初はもっと多いはずだったのだが13名、団体委員が17名、ということで、最初は40名くらいを想定していただろうが、34名でスタートすることになった。ちなみに、人口70万という大都市の中で公募委員13名というのは決して多い数ではない。聞いた話によると、鎌倉市は百何十人だという。百人委員会がそのまま委員になったというところのようだが、收拾をつけるのが大変だったという話も聞いている。また、大和市や平塚市はもっと多いということも聞いている。先日、そこのシンポジウムへ行ったときに、練馬区は人口の割に少ないね、と言われて、ちょっと肩身の狭い思いをした。必ずしも多ければ良いということでもないが、単純な比例としては、人口70万で13人というのは、ちょっと少ないかなという印象がある。

この懇談会で、最初は34人が口の字型になって会議をやっていたのだが、これでは收拾がつかない、ということで、次の回くらいから、少なくとも三つくらいのグループに分かれて議論をしたほうが良いのではないかとということになった。「時間も短いので、3グループ作るとすればそれぞれのグループごとにテーマを変えて同時進行で進めたほうが良いのではないか、効率性の面ではその方が良いのではないか」という意見もあったが、懇談会の委員から、「全部を自分たちでやりたい、全部を全員が審議したい、検討したい」ということで、グループは三つに分かれるが、毎回同じテーマで全員が検討した。これはいちばん時間のかかる方法だったわけである。だから事務局はあまり良い顔をしていなかったが、そういうことになっていった。しかも毎回、グループのメンバーを変えて審議したいと、わがままといえればわがままなのだが、入り口で委員がクジを引き、どのグループに入るか誰と懇談するかわからないという状態で、毎回審議をする、そういう格好でやった。一種のワークショップのようなもので、付箋紙に意見をまとめて書いてもらい、KJ法のように概念図をつくってもらい、最後にそれぞれのグループが発表してお互いに質問をしあって、その会を終わるといって、一回の懇談会が2時間半くらいかかるのだが、そういうことを、前半8か月間くらいかけて行った。大まかなテーマは大体終わったなという感じが8か月目くらいにあったのだが、このままやっても、たぶん区長の答申諮問にあった「項目と内容の検討」というところまで至らないのではないかと不安があり、起草部会を作ろうということになった。この起草部会を作るというのが、今年の2月13日からだったが、私を含む学識経験者3名、今日コーディネーターをしている小原さんと会場にいる野口さんと3人で入り、それから公募委員が5名、団体委員が4名、全体12名で起草部会というのを作った。この審議の期間は4か月間くらいしかなかったが、延べ18回、4か月しかないのに懇談会より多い会合を行った。あるときは週に3回も4回も会議があることがあったし、場合によっては、幸か不幸か私はこのときは参加していなかったのだが、夕方の7時から次の朝の4時までやったという会議もあった。事務局も、課長以下、それに付き合ったというので、つまり区役所に泊まったわけである。そういう会をしたこともあったようだ。

そういう懇談会の経過を踏まえて、前半のワークショップの意見を条例に集約していく、条文の格好に集約していくという作業を起草部会でやった。

起草部会で第一次素案を作って懇談会にあげて審議して頂き、そこで言われた意見を起草部会に持ち帰って修正し、第二次案を懇談会に出してまた意見を言って、というやりとりを3、4回やった。それで最終案を了承して頂いて、提言に至ったという経過である。

先行する自治体の例を見ると、期間的には確かに短いと思う。神奈川県の大和市では180回会議をやったという話であるし、平塚でも2年以上かけてやっているということである。そういう意味では審議に入るまでに時間がかかったりする委員会もあったりするようである。つまり、誰々が委員であること自体に問題があるとか、審議以外の問題でいろいろとトラブルがあったり、あるいは委員の構成をどうするか、そういう前段階で審議に入る前に時間がかかるという自治体もあるようだが、練馬区の場合は幸運にもと言うか、ずっと審議に入れた。もちろん全然知らない人間の方が多いメンバーで懇談をするわけなので、当然その辺のトラブルもあったが、そういう審議以前の問題で右往左往して時間をとって手間取るとか、会議が増えるとかいうことは意外と少なく、今から考えてみると、比較的スムーズに審議に入り、実のある懇談ができたのではないかな、と自負をしている。

(2) 骨子—懇談会はどのような提言をまとめたか

では、懇談会はどういう提言をまとめたのかという二番目の問題に移る。皆さんのお手元にお配りしてあると思うが、この提言をご覧頂きながら聞いて頂きたいと思う。この提言自体は、本文が全部で13章あり、それに前文がついている。A4の24ページで、ほかに付属資料がついている、という体裁である。

一番の特徴は、区長の諮問で先ほど言った「盛り込むべき項目と内容の検討」ということ、つまり条例案要綱ということだったわけだが、これにちょっと手を加えれば条文に使えるというところまで絞り込もうと思った。したがって、この枠で囲った部分は、そのまま条文に使おうと思えば使えるかもしれない、という部分と、あとはそれに対する基本的な考え方という解説文とを、分けて提案してある。それから、これは区民一人ひとりに関わるものであり、まちの憲法と言われるようなものであるので、できるだけわかりやすくしようということで、「ですます体」を使ってある。これは書いてはいないが、条文もできれば「ですます体」で条例を作って頂きたい、というのが願いである。それは現に前例があり、練馬区では防災関係の条例で「ですます体」を使った条例がもう既にあるということなので、突飛な提案ではないと思っている。そういうことで「ですます体」を使っている。それから、カタカナ英語はできるだけ使わないということにした。ただ、コミュニティだけはどうしようもない。コミュニティを地域社会とか共同体とか言い換えると、かえってわかりにくいということもあり、あるいは、もう既に区の施策で使われているということもあったので、コミュニティだけは勘弁して頂き、そのまま使ったが、できるだけこういったカタカナ英語を避けるという配慮をしてある。

簡単に紹介をすると、まず、最初の「前文」だが、これは相当もめて書き直しを行った。懇談会の人には前文の議論が好きだなと思ったのだが、時間の半分以上を前文で使ったりして、どうする気なのだろうと思ったこともあった。そのことから最後の方の懇談は、前文は一番後に検討しよう、と言って、前文を後回しにしたこともあった。どうも、前文の検討というのは燃えるようである。だから、これは一人の人が素案を書い

たというのではなく原文はたぶん留めていない。いろいろな人がいろいろな思いをここに載せているのだろうと思う。ただ、練馬区で、今まで無くて済んでいた「自治基本条例」というまちの憲法を作る意味というのは何か、ということがここに書いてある、と理解して頂きたい。それは、外部の変化というのがそうだし、それと同時に、区の内部の、区民の意識の変化がまずあったのだということが、やはり同時にセットで書かれていると思う。それが前文の位置づけである。

次に、ページをめくって頂き、3ページに進みたい。序章というのがあり、用語の定義をしている。用語の定義というのはあまりないのだが、この提言で使う用語の意味、普段とちょっと違う使い方をしている意味というのを、ここに書いてある。この使い方を間違えると、この提言全体が変な感じになるというようなものもあり、ここに、最初に用語の定義を載せたというのは、それなりに意味を持っているということである。例えば、これはたぶん明後日のシンポジウムで話をする人がいるのだろうと思うが、コミュニティ、コミュニティ活動、あるいは最近流行の協働というのを、⑦⑧⑨は、通常とちょっと違う用語の使い方をしている。どういう内容かというのは明後日のシンポジウムに話を譲りたいと思うが、用語としてちょっと変わった使い方をしているということである。

4ページは目的で、基本理念ということで、自治の理念を書いてある。

5ページの第2章、これは最高規範であるということについて書いてある。最高規範というのは条例の条例と言っても良いのだろうかと思うが、そう位置づけたい。これはただ、条例として制定したからといってすぐに最高規範になるかというところではなく、やはり全員が守り合わないと、あるいは全員が最高規範だというふうに尊重していかないと、単なる空文で終わる可能性が極めて高いと思っている。そういう意味で、最高規範だと言いながら、では最高規範にするための手立てとか道具というのはどうするのか、ということが必ずその後ろに問われることなのだと思う。

6ページの第3章、これは自治の基本原則を書いてある。中には「練馬区の自治は、区民による区民のためのもの」というものもある。これはリンカーンの有名な話にならって書いたものだが、自治の原則としてやはり情報をどうやって共有するか、区と区民が情報をどうやって共有するか、これがなかったら実は自治というのがないのではないかというのが懇談会の認識である。それから、これは話すと長くなるので後ほどのシンポジウムでちょっとお話をしたいと思うが、練馬区は特別区という地位で、特別地方公共団体であり、普通の市町村よりランクが一段下がるといわれている自治体である。この特別区、あるいは特別地方公共団体というのは、憲法上の地方公共団体の位置づけにはなっていないというのが最高裁の判例で、今でもその判例は生きていると思う。そういう意味で普通の市、例えば和光市は憲法を変えないと和光市の地方自治を廃止することはできないが、練馬区の自治は法律、地方自治法を変えると廃止が可能となる。そういう意味で憲法上の保証がない自治体だということが通説である。その中で、自治を考える、あるいは自治基本条例を作るのは、やはりきちんとした自治体を目指し、名実ともに自立し、あるいは自主的な地方公共団体を目指すということが、スタートラインとして必要であろうという意味で、この自治の原則に入れた。

8ページは、区政運営の基本原則ということで、説明責任云々ということがここに

謳われている。

11 ページの区民について、「区民は、自治を担い、区政を創造する権利を有する」という表現がある。これは懇談会でいろいろ考えて、ある人がひらめきのように言ってくれたアイデアなのだが、非常に良い言葉だとみんな感心し、これは真っ先にここに使った。こういう文言を使っているところは先行事例を見てもないようだが、自治を担い区政を創造するという、そういう権利を持っているということが謳ってある。ここはちょっと自慢しても良いかなと、私どもは思っている。次に区民の知る権利がある。それでは権利ばかりで義務はないのかというと、そこは自治を育む責務がある、ということにしてある。それから、不利益な取り扱いをしてはならないとか、あるいは区民ばかりではなくて、広い意味で事業者にもまちづくりの責任を担ってもらおう、そういうことも書いてある。

次に6章で、なぜ参加・参画という言い方をするのか。用語として参加と参画の区別がつきにくい。だから、参加・参画という言葉で両方を表してしまおうと考えたが、違うものとして使っているわけではない。一繋がりという言葉であると思って頂きたく、参加・参画と使っている。いろいろな参画の仕方があり、パブリックコメント、政策立案段階からの参加、議会への参加、議案の提案制度だとか、議会との対話、等々を書いてある。

第7章は執行機関については後ほどシンポジウムで話をされる方がいるので、そちらの方へ譲ることにする。

第8章では、議会は練馬区政における最高の意思決定機関だということを、ここで謳ってある。

第9章のコミュニティについては、さっき言ったように、コミュニティというのを普通とちょっと違った使い方をしてある。これは次回のシンポジウムのときに担当の人が詳しく話をしてくれると思う。

第10章は住民投票だが、これは次回のパネルディスカッションで私が話をしたが、重要事項に関して住民投票ができます、というだけにとどめて、別途条例で検討するというようにした。つまり、裏返すと、住民投票を常設型のものにしないということにした。どうしてそうなのかと、結構いろいろなところの自治基本条例というのは住民投票と書いてあるじゃないか、あるいはセットじゃないか、つきものじゃないかという意見があると思うが、いろいろ考え、それは後ほど言うが、ここは権利を謳うだけにしたほうが良いという判断をした。

区政運営一般については、ここも後ほど詳しく言うが、やはりこの条例を作っても、条例がきちんと守られていく、あるいは条例がきちんと実施されていくことをモニタリングするというか、そういう組織が必要じゃないか、ということになって、仮称だが自治推進委員会というモニタリングの機関を作ったら良いのではないかということになった。それで、詳しくは、どういうことをするのかというと調査検討とか啓発とか、あるいは推進計画を立案するというようにしてある。それで、この条例を改定しようとするとき、区長はこの自治推進委員会に意見を聞くことができるということで、12章ということになる。

(3) 意義一（仮称）練馬区自治基本条例は必要か

最後に、練馬区の自治基本条例は必要かというお話をして終わりたいと思う。もちろん、必要じゃない、という意見があるのだと思う。それは、今までなくて済んでいたのではないかと、ということが有力な根拠だし、特になくとも不足はないのではないかと、いうのである。それはそれで頷ける考え方だと私は思う。ただ、皆さんにちょっとご紹介しておきたいのだが、区民懇談会の提言を区長にお渡ししたときに、その直後に区長が挨拶をされた。それはレジュメの上のほうに書いてある、「地方自治は憲法あるいは地方自治法の条文にも明記されているが、これからの本当の自治を実現するためには、自らの規範が必要だと思う」ということである。もう一度言う。「地方自治というのは、憲法や地方自治法の条文に書いてある。これが今までの自治だというのだけれども、今後本当の自治を実践していくためには、自らの規範、自分が作ったルールが必要だ。」ということである。

つまり、この考え方、自治基本条例は必要だという考え方と必要ではないという考え方、二つの考え方は、自治についての二つのイメージに基づいているということが言えると思う。つまり、古い自治、従来型の自治で良いのだ、古い自治を大事にしたいという考え方である。これは憲法と地方自治法があれば良いと、憲法と地方自治法のもとで、国が集権的な仕組みで、まちの外の人がまちの中のことを考える、決める、そういう伝統的自治、集権的な自治で良い、という考え方が一つある。それが、市民でする自治ではなく、お役所がする自治で良いのだ、というように今までなってきたのではないかと、思う。あるいは、国がする地方自治で良いのだ、国が地方行政をやっているならば良いのだ、そういう考え方だろうと思う。これが、おそらく日本が明治以来ずっとやってきた自治、今まで私たちが馴染んできた地方自治だ、と思う。

もう一方の新しい自治というのは、自分たちのまちのことは自分たちで決めるのだ、そのために、まちのルールを自分たちで作っていくのだ、地域の単位として市民が自治をするのだ、という考え方である。その意味では練馬区民が今までの自治ではなく、自治をもう一度定義し直して、自治の再定義をする必要がある、ということなのだと思う。それは本当の意味で自己規律、自分たちでルールを作ることと、自己統治、自分たちで自治をするということである。この自己規律と自己統治という二つがセットになった新しい自治をもう一回作っていく、そういう新しい自治に、少なくとも練馬区は踏み込んでいくのだということ、区長の挨拶は言っているのだと、私は理解している。少なくとも区長は、「新しい自治にもう切り替わっているのだ」と言われたと私は理解した。そういう意味で、この区長さんの諮問を受けて私たちがこの提案をしたのであるが、そういう新しい自治に向かって何かお役に立てれば非常に嬉しいと思う。時間が来たので、あとはシンポジウムに委ねたいと思う。ご清聴ありがとうございました。

事務局

沼田さん、どうもありがとうございました。懇談会の提言のまとめにご尽力頂きました沼田さんから、懇談会の議論の経過、そして提言のポイントとして自治基本条例の必要性についてご講演頂いた。

3. パネルディスカッション

事務局

続いて、この基調講演を踏まえ、懇談会のメンバーの方々等によるパネルディスカッションを、これから開催したいと思う。会場のセッティングを変えさせて頂くので少し、

お時間を頂きたい。

それではこれから 30 分程度、パネルディスカッションということで、まずはそれぞれのパネリストの方から意見発表を頂くという時間を設けたいと思っている。その後、休憩を挟み、懇談会の提言、基調講演、それからパネルディスカッションでの意見等について、ご質問、ご意見を頂き、それに基づいてもう一度お答えする意見交換の場を設けたいと思っている。その最初の意見発表が 30 分くらいあり、その後 10 分程度の間質問を回収させて頂き、そして再開という形にしたい。お手元に意見、質問票をお配りしてあるが、それに、是非お書き頂き、この意見発表が終わった段階でお出し頂ければと思っている。筆記用具等をお持ちでない方は手を挙げて頂ければ職員が鉛筆をお届けにあがる。必要な方はいるか。

皆様、お持ちのようなので始めたい。

それではパネルディスカッションにご出席の方を、私から紹介する。まずは、このパネルディスカッションのコーディネーター、司会として、成蹊大学法学部教授であり、この（仮称）練馬区自治基本条例を考える区民懇談会では起草部会にもお入り頂き、先ほどご講演頂いた部会長と共に提言の取りまとめにご尽力を頂いた小原隆治さん。そしてパネリストの方を紹介する。いずれも（仮称）練馬区自治基本条例を考える区民懇談会の委員として提言の取りまとめに積極的にご意見を頂き、取り組んで頂いた方々である。まず左から大島いずみさん、高桑力也さん、関根和弘さんである。そして、先ほど基調講演をして頂いた沼田良さんにも加わって頂いている。また、行政側の代表として、企画部長の村松昭も出席させて頂いている。それでは、小原さん、よろしくお願ひします。

小原

それでは時間も限られているので進めていきたい。パネルディスカッションということになっているが、やや羊頭狗肉の部分があり、時間が 30 分ほどであるので、本来ならパネラー同士のディスカッションが深められると良いのだが、なかなか十分な時間がない。各パネラー、パネリストの方々にこの提言の中でもポイントを絞って、特にこの章あの章のかくかくしかじかの部分について自分はこう思う、という



ようなことを、5 分間でお話をして頂くということにしたい。それから、是非、村松部長にも事務局サイドとして、いってみれば裏方から見て、こんなことを言っておきたいということがあればお願いしたいと思う。

それから、繰り返しになるが、是非この意見・質問票を後で出して頂き、実際の質疑応答なり討論というのはパネラー同士というよりも、こちらとフロアの方々との間で少し深めたいと考えているので、是非お許しを頂きたいと思う。

では前置きはこれくらいにして、最初に大島いずみさん、提言の中でも第 3 章、第 4 章のところ、自治あるいは区政運営の基本原則ということに関して 5 分ほどの枠でお話をお願いする。

ご紹介頂いた大島いずみです。私は練馬区の消費者団体という団体枠で参加させて頂いた。

今、そこをちょうど子猫が走って行ったが、あるまちでは、こういった野良猫をまちの猫として育てようというような自治をみんなでやっていくというような、小さな自治だが、そういう自治がある。これも、先ほど沼田先生のお話から、今までこういう自治というのは必要ないのではないか、という声もある、というお話があったが、では自分たちの小さなまちの猫をどうしていこうかということを考えるときに、いちいち国の法律にあわせてやっていかなければいけないのか、と考えていくと、これはもしかして私たち自身が、この野良猫たちを自分たちでどうやって生かしていくのか、一緒に暮らしていくのかということを考えていく、これがたぶん一番基本的な自治の考え方になるのではないか、と考えている。

私たちの懇談会の委員の中でも、最初に出たのは、やはり、この自治基本条例があることによって、強制されたり、強制するものではないよね、ということをご確認した。ちょっと言葉は悪いかもしれないが、参加しない自由、参加しないことによる不自由も自己決定をしていけるような基本条例でありたい、と願って作った。

では、そんなの条文いらないでしょう、と先ほどのところに戻ってしまうかもしれないが、これほど社会が複雑化して、それから契約社会、法治国家である以上、自治を必要と考える人がいる場合、何らかの後ろ盾というものが必要なのではないかと考えている。私の担当は3章と4章なのだが、先ほどの沼田先生のお話にもあったとおり、皆で考えた前文のところであんなに思いが書かれているところがある。1ページを開いて、最後の段落である。「今の練馬区をしっかりと見据え、未来へ向けて区民が自らまちづくりを進めるための、そして、区がそれを区民とともに実現していくための大きな道しるべとして今必要なものが練馬区の最高規範として位置づけられる（仮称）練馬区自治基本条例です。」と書かれているように、私たちが希望を持って未来に進むための道しるべであるということが、この自治基本条例の根幹であることをご理解頂きたい。

それでは担当の3章の方に行かせて頂く。6ページ、自治の基本原則について。これは沼田先生が先ほどお話して下さったように、まず、誰が主体なのか、ということをお聞かれたときに、これはなんといっても自治は区民のために、区民による、区民のためのものだ、ということで、ここのところは、憲法は国民が主体ですよ、といっているのと全くなんら相違するものではないと考えている。では、主権者として何が必要かというと、これは情報の共有だろうということになる。区は情報の発信あるいは公開、それから管理・保護をしっかりとしてほしい、それをしっかりと頂かないと区民が主権者として、きっちりとした主権を守っていけないでしょう、ということが書かれている。そして、3-2の「名実ともに自主的・自立的な」というのは沼田先生のお話にあったので、ここは割愛させて頂く。

第4章では、区民が主権としてやっていく場合に、区政はどうあってほしいかということを書いてあり、区政運営の基本原則である。これは、あえて、ここのところでどうって言うことはないと思うが、唯一、4-8、この条例を踏まえた見直し、つまり、この条例は今までなかった条例だが、まちの自治憲法ということをお考えたときに、この条例が制定されることによって今までの区政の運営は見直さなければならぬだろう、と

ということが書かれている。

私の担当したところは以上である。

小原

ありがとうございました。続いて、高桑力也さんから、第5章と第6章の区民の権利とか、区民の区政への参加、といった内容を中心にお話頂く。

高桑

それでは高桑の方から説明させて頂くが、私の簡単な自己紹介をさせて頂くと、自分は今、平和台の方に住んでおり、今日、こちらまではダイエットも兼ねて自転車でやって参った。約40分強くらいであった。平日の日中は、私は千代田区内神田に勤務しているシステムエンジニアで、実際のところ、夜だとか土曜日だとか日曜日でないと練馬区にいることはあまりない者である。



自分が練馬区に住むことになったきっかけがある。私の生まれは北区田端なのだが、当時はいろいろ住環境が良くなく、例えば空気があまり良くないとかもろもろあり、今の自分の体型からは想像がつかないほどもともとは病弱だった。ちょっとそれではまずいだろうという話になり、小学校に入学する前に空気の良い練馬に引っ越そうとことになり、練馬区に引っ越してきて、現在に至っている。

そうすると、それだけだったら今のあなたのその体型は、と想像されるかと思うので、若干補足すると、その後、自分の場合は相撲だとか柔道、バスケットなどでいろいろ体を鍛えて、それで現在のこの体型に至っている。

続いて、自分がなぜこういうことに参加したかを申し上げたい。実は平成大不況の折、両親が商売をやっていたが廃業に追い込まれて、そのあと両親が生きる糧はどうしたら良いのか、とかなり悩んでいた。その際に、練馬区の広報であるとか、あるいは掲示板で、いろいろやっている自治活動で、心の支えになったところがあった。特に練馬区は自分の持った印象から申すと、リサイクルだとか農業だとか防災だとか、多種多様な自治活動を展開して、けっこう恵まれた環境にあることを知った。その中でも特に、行政にすべてお任せということではなくて自らが自主的に活動している組織のチームワークが良かったり、危機意識が高かったりして、意思決定が早いということを感じた。そんな思いを抱きつつ、区のホームページを見たところ、こういう委員の募集があることを知り、それで作文を書いて、区から委員の委嘱をされた。

その後、先ほど小原先生からもお話があったが、この活動を通じてどういうところをよく考えたかと振り返ってみると、自分は区外で働くサラリーマンであり、したがって区内ではどう活動したら良いのかを考えた。そういうところで、区民とは何なのだろうとか、区政への参画のあり方って何なのだろうと考えていったのだと思う。

いろいろなディスカッションの中で、区民をどう定義づけたのかということになってくるが、序章で、区民を大きく練馬区内に住所を有する住民と区内に在勤・在学および活動する者ということで定義をした。ここは、たとえ練馬区外に住所を有していても区内で活動している以上、安心だとか安全だとか防災だとか、その辺では住民同様に守るべきことがあるのではないかということで、こういう定義づけをさせて頂いた。それか

ら、提言の5章で、ここはかなりのところが先ほどの沼田先生の講演の中で触れられているので一点だけ言わせて頂くと、区民は自治を育むよう努めるというところだが、やはり企業でも、PDCAをまわすということが今盛んに言われており、計画、実行、チェック、さらに改善ということをやろうということなのだが、同じことを自治の中でもやっぱり継続的にやっていく必要があるのではないかと、そういう思いを提言の中に託している。

それから、6章の区政への参加・参画、こうしたことは一見、当たり前ではないかと思われる方もいらっしゃると思うが、実は私などはこのように明示的に書いて頂かないと、そもそもどういうことをやっているのかイメージが湧かず、そういった意味で意識づけだとか、あるいはそもそもこんなこと知らないという人たちに対して教育宣伝をする上でも、こういう形で残すことは非常に意味があるかと考えた。以上である。

小原

ありがとうございました。続いて関根和弘さんに第7章の執行機関、つまり区長以下区役所の責務はかくあるべし、ということに関してのお話をお願いします。

関根

関根です。よろしくお願いします。私の子どもが今練馬区の保育園にお世話になっており、私がこの練馬区の自治基本条例を考える懇談会に参加するきっかけになったのは、保育園の民営化問題であった。これはやはり大変大きな問題で、民営化そのものに反対しているというよりも、区側と保護者側とが折衝をしていく場合に、どういうふうにしていったら良いのだろうか、議員に陳情にいたり、いろいろな方法があるかとは思っているのだが、一区民が行政側とどのように接点を持って、生活の中で良い意味でコミュニケーションをとり、それが行政にとっても我々区民にとっても、双方が良い機会となるようなやり方はないのか、ということをやっと模索する中で、たまたまこういった公募のことを知り、参加させて頂いてここまできている。

特に、私が担当させて頂いている執行機関というのは、どうしても行政側と区民側というように、視点が二つに分かれてしまう部分が非常に多いもので、そういった中で行政側から見ている我々区民の目線と、また、行政の方々であつても一歩外へ出れば区民であり国民であり、という多面的な部分を皆さん持っていらっしゃると思うが、そういった部分も含め、では、理想的な執行機関というのはどういうものなのか、というところをこの部分の中に盛り込んでいる。

昔からそうだが、やはりお役所仕事だから、とよく言われる部分が非常に多く、同じ人間、区民、国民でありながら、我々民間で働いているものと行政の方々とでどうも乖離している部分があるのではないかと思う。そういった部分を含め、改めて、こちら側が、書面というか、文面にしたときに、どういうふうにして頂きたい、あつてほしい、という理想の部分を、非常に強くここには盛り込んである。当たり前のことが書いてあるのだが、特に先ほども申したが、区民と行政、役所で働いている方々の差を何とか埋めて、同じ目線で物事を考えられ、よく使われているが、協働ということが本当に実践できる下地になれば、そのためにはどういうことが必要なのか、どういうことがあつたら良いのか、そういった部分を簡潔に、また、条例なので、あまり思いばかりを述べても非常に難しいところがあるのだが、それを様々、本当に夜仕事をしながらやってきたものであると、足りないところもあるだろうし、逆に入れきれなかったところもあるかと思う。そういった部分を、この中でちょっと読み取ってほしい、というのは非常

に難しいのかなとも思うが、皆さん、そういったバックボーンがあることをご理解頂ければ助かる。

ふだん、あまり見られてないことは、職員の役割・責務というところだと思うが、これも読めば当然だが、特に最近、端的な例を挙げると、耐震偽装の問題がある。書面だけ整っていれば良いというようなスタンスで物事を進められ、結果的にふたを開けてみたらああいうことになっていたということである。私も一部建築関係に関わっている人間としては、非常に残念な思いがある。書面が整っていればなんでも良いのだ、ということではなく、そういった裏にあることをきちんと理解して、我々民間と行政側との差をなんとか埋めてもらいたいと、そういった部分を含めて、この7-3にある職員の役割・責務というのを新たに付け加えて、この部分だけ、本来ならばどこかに混ぜてしまえばということもあったが、職員の方々にもそういう自覚を持って頂きたいということで、あえてここで分けた。私の部分としては大体そのようなところである。この会にこういった形でご出席していらっしゃる方、これだけの方がご出席していらっしゃるということは、逆に言えば、もっと早い段階で、我々自治基本条例をやっているところにご参加頂き、ご協力なりご意見を頂けるような仕組みが取れなかったのかな、というのが、現段階では率直にもったいなかったな、と思っている。以上である。

小原

ありがとうございます。急かしてしまっ大変申し訳ないのだが。では次に沼田先生の担当の箇所は第10章以下だが、住民投票のあたりにポイントを絞って、簡潔に願います。

沼田

簡潔にお話しする。一点目は住民投票である。区政の重要事項に関し、住民投票ができる、ということである。権利の規定だけに留めて、あとは別途、別の条例を検討することに留めた。その理由は何かというと、ちょっとびっくりしたのだが、練馬区で単独で住民投票をやると2億円程度費用がかかるということを知ったからである。区民の、賛成か反対かという意思を理解するだけで2億円というのはちょっと二の足を踏んだ。では違う選挙があるときに一緒に併せてすれば良いじゃないかという考え方も当然あるかと思う、例えばカリフォルニアでの住民投票はそうだったと思うが、その場合はたぶん公職選挙法に拘束されるので、最高裁判所の信任投票と同じレベルの、その問題にだけ賛成か反対かというクリアな結果が出にくい投票になりがちだということもある。これはやはり短時間で、起草部会4か月で検討するには無理だという判断をし、その権利だけがあるということで、別途条例で検討するということにした。

二番目に重要なのは、11章の4、自治推進委員会というものだが、これは条例をモニタリングして推進を管理していく、進行を管理していく委員会として作りたいと言ったが、練馬区で平成9年に作られた「ポイ捨ておよび落書行為の禁止に関する条例」というのがある、ちなみに私はこんな条例があるのは最近知ったのだが、私の家の前には毎朝のように吸殻や空き缶が落ちており、こういう条例があったのかとちょっと驚いている。私の駅の近くにベンチがあって、ポイ捨ておよび落書行為の禁止に関する条例を守ってください、というステッカーが、そのベンチの座っているすぐの床のところに貼ってある。そのステッカーの上に吸殻が山になっていた。たぶん、危機感を持ってこの条例を守ってもらおうと思い、新しくステッカーを貼ったのだと思うのだが、そのステッカーの上にまた吸殻が落ちるという事態になっている。これは条例を作ったものの作

ただで終わってしまっただけ、実効性はどうなるのだろうかという問題である。作ってしまえば良いということではなく、やはり条例が想定する世の中、地域社会、練馬区というのを実現しなければダメなので、その場合に、あまり詳しく読んではないが、練馬区のポイ捨て条例はおそらく進行管理がいま一つだったのだと思う。たぶん、タバコを吸う人から見ると、一つの条例があるからといってポイ捨てをやめるといふことにはなかなかかなりにくい、動機としてはなりにくい。あれは路上喫煙も禁止しているのだろうが、なかなかかなりにくい。路上でずいぶん吸っている姿を見かける。だから、この自治基本条例を第二のポイ捨て条例にしてしまうのはもったいない、やってはいけない、と思い、是非進行管理をするための委員会をつくりたいと考えた。これは私個人が話しているように聞こえるかもしれないが、懇談会の総意としてそういうふうにしたということである。

最後に、さっき言い忘れたのだが、この懇談会自体は言ってみれば素人の集まりである。今までの条例というのはだいたい事務局、行政の職員、こちらに企画部長がいるが、行政の職員が原案、条例案を作って議会で議員さんが審議して決めるという、プロがプロに手渡すという状態で条例は作られてきたのだと思うが、私たちの提言では、集まったメンバーは素人である。区議会のOBだったという方がいるという話も聞いているが、現職ではないということで、素人が作ったと言っても問題は無いと思う。素人が作ったからなんぼのもんだという意見ももちろんあると思うのだが、この辺が判断の分かれるところである。デューイという実用主義を考えたアメリカの哲学者がおり、この人がベテランの靴職人について、この職人は靴を作ることにプロである。ところが作った靴の履き心地、使い勝手を判断するのはユーザーなのだというのがある。この提言というのはたぶん使う側のプロから見てどういう条例があつたら良いかということ考えたものだと、そういう理解をして頂けると、素人が作ってなんぼのもんだということとはちょっと違った景色が見えてくるのかなと私は思っている。以上である。

小原

ありがとうございます。会場の皆さんと事務局にちょっとお願いしたいのだが、5分間の延長を是非お許し頂きたいと思う。

今までの話でこの提言の内容を全てカバーしたわけでは全く無い。第二弾のシンポジウムが7月31日の月曜日に区役所であるので、是非そちらにも参加して頂ければ嬉しいと思う。

これで一巡行ったきりだと、話だけで終わってしまうので、私から一つだけ提案というか質問で、村松さんに行く前に大島さんから沼田さんまで4人の方に10秒でして頂きたい話がある。今、日本国内に約1820市町村と23特別区があり、1850弱の基礎自治体が日本にはあるわけだが、その中で自治基本条例を作っているか、またはもう策定過程に入っているというのが練馬区を含めて100くらいと言われている。1850弱分の100だから、そこそこのブームになりつつあるかもしれないなあ、と言える反面、なければならぬ良い、1750弱の自治体は現に作っていないし、作る意思もないし、というところもある。条例が無いからといって自治体でなくなったというわけでは全くない。なので、何でもまた、あらためて自治基本条例を作らなければいけないのか、その意義を10秒でお話をお願いしたいと思う。また、会場にも70万練馬区民に対してすごくたくさんの方がいらしているわけでもないということがある。普通自治体というのは、こう

いうイベントは関係団体に動員をかけて数百人規模でやろうという心構えなのだろうと思うが、そういうことはやっていないわけで、それは練馬区の一つの見識だとは思いますが、そういう現状を踏まえ、お話をして頂きたいと思う。企画部長の村松さんには、手短かにお願したいのだが、提言の内容というよりもプロセスを見ていて、たぶん練馬区としては区民参加形式で提言をまとめてもらう、その上でこういうシンポジウムまで企画するというのは、今までなかった試みと言えるのではなかろうかと思う。そのプロセスに関して、事務局として楽屋裏から見ながら思ったこと気づいたことを少しお話頂きたい。

村松

10秒というわけにはいかないが、今小原先生がおっしゃったように懇談会から提言を頂き、それをこういう形でシンポジウムと銘打って区民の皆さんの前でやるということはあまりないと思う。私どもが提言を受けて行政側の案を作り、そして区民の方々に説明会を行う、またはパブリックコメント等でご意見を頂くというプロセス



を経て修正したものを、その間には議会からも意見を伺うが、最終的には議会にご相談して決めていくという仕組みなので、そういう点では非常に稀有な形だと思っている。ただ、このような形のものを挟んだということは、先ほど素人、というお話もあったが、委員の皆さんが、ワークショップ等で勉強しながら共通のレベルまで積み上げた知識で、一定のやり取りをしたものだということがお示しできるのではないかと考えている。こういう新しい形というのは今後必要になってくるだろうと考えている。以上である。

小原

ありがとうございました。それがまた自治基本条例の意義というところに関わってくるかもしれないと、そんな予感がしている。では、大島さんから、是非10秒で。

大島

私は、まちというのは、構成する人によってそれぞれの持っている観点が違うと思う。国がやったのではカバーできない地域の問題を地域が自分の力で地域の住民たちが解決するために、練馬区なりの自治基本条例は必要だ、と考えている。

高桑

私も、まちのルールはやはり自分たちで決めるという新しい自治に踏み込む必要があると、そういう点で必要があると考えている。

関根

いろいろな方がいるので一概にどうということではないが、ただ、ごみ屋敷の問題だとか騒音おばさんの問題だとか、そういった身近に関わる問題というのは今後増えてくると思う。裁判所でも裁判員制度が導入されたり、基本的に国民なり区民なり住民なりがもっと積極的に自治に参加していこうというような流れになっていくので、そういう中であれば、皆さんもどんどん積極的に参加して頂き、より良い自治、より良い地域、より良い社会をどうしたら良いのか、というのを与えられるものをそのまま享受するのではなくて、やはり一言二言、反対意見もしかり、賛成意見もしかり、どんどん意見を出しあう中で、行政側と一緒に、良いまち、良い社会を作っていく、その入り口の部分に今来ていると思っている。是非これは良いものを進められるような形で、この

まままって行って頂ければ、と思っている。

小原
沼田

ありがとうございました。では最後にまとめの意味も含めて沼田先生お願いします。
会社には定款というのがあるが、あれは株主と経営者の契約文書である。こういう契約をしてこういうふうな会社を運営していく、という契約文書なのである。アメリカの自治体ではこういう会社の仕組みをそのまま導入しているので、住民と市役所の契約文書がある。それを憲章とかシティーチャーターとか呼んでいる。日本の自治体は、これが今までなかった。つまり、区民と区役所が契約した文書がなくて済んできた。それは国が地方自治をしてきたからである。世紀が変わり、そろそろ、特殊日本的な状況は卒業した方が良いのではないかという、そういう思いから、区と区民がきちんと契約を交わして新しい格好で自治をやっていくという方向に踏み込むべきだ、というのが私の考え方である。以上である。

小原

ありがとうございました。コーディネーターという大それた名前で、何もしていないのだが、少しでしゃばったことを言うと、今、4人の委員の皆さんがおっしゃったことに加え、先ほどの村松さんの話も加味して言うならば、自治基本条例を作るプロセスそのものが実は自治を深めるものすごい大きな意味があったのかもしれない。

皆さんを急かしてしまっただ変申し訳なかったが、では10分休憩を挟んで、その間に皆さんから意見・質問票を出して頂く。その後の時間で今までの議論をもう少し深めるということにしたいと思う。どうも、ご協力ありがとうございました。

事務局

会場の皆さん、ありがとうございました。これから、会場の時計で25分まで休みを取らせて頂く。恐れ入りますが、前半で質問票を回収させて頂きたいと思う。20分ちょっと前くらいまでに回収させて頂きたいと思うので、まず、質問、ご意見等をお書き頂きトイレ等にいらして頂ければ、と思う。よろしくお願い致します。

<休憩>

事務局

それでは皆さんお待たせいたしました。パネルディスカッションを再開させて頂く。小原さん、よろしくお願い致します。

小原

それでは再開させて頂く。当初15分の予定だったが、もう少し長くてもよろしいか。ひよっとすると4時近くまでなるかもしれないが、お許しを頂きたい。

と言うのも、先ほど申し上げたとおり、いらっしゃっている皆さんの人数は必ずしも多いとは私には思えないが、意見・質問票がたくさん出ており、分類しきれないほど出ている。少々慌てているのだが、熱心にご書いてくださった皆さんには申し訳ないが、全部を扱うというわけにはいかないの、今日はこんな感想を持ったというようなご意見に関しては承った、ということにして頂き、自治基本条例のことがわかったというご意見に関しては、それはありがとうございました、というお答えだけにさせて頂き、議論ができるような大ネタに関していくつか拾っていきたいと思う。

やはり、一つは、自治基本条例の全体としての性格なりあるいは自治基本条例の理念なりについて、いくつか意見が出ているので、紹介した上で皆さんに、これはどなたということではなく、答えられるまたは答えたい、という方にお話を頂くことにする。次に触れるのが、先ほどからまちの憲法というお話があったが、その憲法の主語は誰なのか、日本国憲法であれば「われら日本国民」が、練馬の憲法であれば「われら練馬の住民」がということになるのだろうけれども、その住民の定義ということに関して、こ

の提言はどういうことを言っているのか、それで良いのか、というようなお話が出ている。それから、三番目のくくりとして、議会との関係をどう考えるのか、一つは住民が議会に対して議案を提案する、そういう制度を作るといようなことを書いているけれども、これはどういうことなのだ、ということだとか、あるいは、そうした区民からの直接参加に近い形を進めていくと議会制民主主義というのはどうなるのか、議会制民主主義の危機ではないのか、それを促して良いのか、というようなことが出ている。それから、自治基本条例の性格ということにも関わるが、四番目の柱として、私自身も申し上げたが、自治基本条例、あるいは自治基本条例案の認知度の低さについて、それで良いのか、というご意見が出ている。四つくらいの柱でお話を進めてまいりたいと思う。

まず、その性格ということに関しては、憲法や地方自治法の言っている自治は古い自治だ、というけれども、それは今までの憲法、地方自治法に基づく自治も立派な自治であって、それをひっくり返すということなのか。革命に通ずる思想ではないか、と表現をなさっているものもある。そしてこれは四本目の柱として申し上げたことにどうしても関連してしまう問題になるのだが、ほとんど大部分の区民が認知・関心を持っていない事柄・条例に関して、最高規範という権威を持たせるのは異常ではないか、というのもある。そういった、一言でくくるとちょっと乱暴だが、わざわざ自治基本条例を、しかも、わがまちの憲法だ、というような位置づけを持って定める必要が今あるのかどうか、そういったスタンスからのご意見について、いかがなものか。もうちょっと砕いた形で、意見としては、この条例を採用して先行している杉並区、中野区、文京区、足立区等、豊島区なども含まれると思うが、これらの自治体において、作ったけれども今までにどんな変化があったのか、それで実際どんな効果があったのか知りたい、といったご意見もある。つまり、どうして、改めて基本条例を作らなくてはいけないのか、というお立場からであるかと思う。そこでもう一つ、別の立場からの性格・理念に関する疑問で、自治基本条例の掲げるべき理念としていくつか掲げられているが、ノーマライゼーションとか多文化共生とか男女共同参画といったような重要な理念がいくつも抜け落ちているのではないか、これでは不十分ではないか、これはむしろ、自治基本条例は不十分ではないか、そんな立場からだと思う。それから、これはもう少し、賛成・反対というよりニュートラルな立場からのご意見といたらよいだろうか、先行する重要な条例として、まちづくり条例とか環境基本条例といった練馬区の基本枠を作るような重要な条例が既にあるが、それと自治基本条例は重複してしまわないだろうか、改めて自治基本条例を作る必要性がよく飲み込めないという意見がある、つまり、先行する重要で基本的な条例との関係がよく飲み込めないのだけれども、ということだと思う。

というわけで、第一本目の柱、自治基本条例の性格ということに関して、どなたからでも話して頂きたい。

関根

関根です。生活をしていく上で、今までの制度上、議会制度であったりだとか、区の方にいろいろ言ったり、という中で、今までの中ではどうもうまく行かない部分が出てきた。特に私に関しては保育園の民営化問題ということがあったので、この件で意見を吸い上げて頂きたいとか、協議の場を作って頂きたいとかいった部分で、議員さんに陳情したり、議会を傍聴したり、保育の担当の課長、部長ともお話をさせて頂いた。そういった中で、それでもちょっとおかしいのではないかとした場合に、不本意だけど反

対運動ととられてしまうと思った。そこで、何かきちんとした場を作ってもらえる方法がないのかなといった思いがあった。皆さんの日常の中でいろいろ不都合があったり、例えば今お墓を作るということで地域の周りの方々が反対運動をされているとか聞いているが、そういった部分で議会・議員さんの方へ陳情する、でもうまく行かない、審議はして頂いているけれども、書面がそろっていれば行政側としては建築許可を出さなければいけない、だが周りの皆さんは反対している、委員会も審議はしているけれども採決までは至らない、そういった流れが3か月、半年、一年と続いていく中で、結果的にその部分で誰もジャッジをしていない間に計画だけは進んでしまって、ものができてしまう、ということがある。そういった不具合があった場合に、我々区民にどのような方法があるのだろうか、といった部分の、そういった日常のことを含めて、今までとは違った何かもう一つ必要なのではないか、それが自治基本条例そのものというわけではないのだが、ただ何かアクセスする方法が一つできることによって、より議会とも行政ともいろいろな形で接点が多く持てるということができれば良いな、という、そういうスタンスでこの自治基本条例の会に参加させて頂いていることが私の一番の思いである。ただ、これを使って何かやってやろうとか、そんなつもりは我々にも私自身にもないし、今までのご意見の中で議会制民主主義ということもあると思うのだが、選挙で当選されている議員といえども、その方に投票していない方も大多数いるわけで、逆に投票したとしても、投票した有権者の方とその議員の考えが100%同じということも多分あり得ないと思う。そういった中で、今までだと陳情とか請願とかという方法をとらざるを得なく、実際それが区政運営とか議会の中でどういうふうに取り扱われているかという、やはり継続審議が圧倒的に多く、採決まで至るといえるのはほとんどなくて、わたしも何回か議会の委員会を傍聴させて頂いているが、ほんとに半年、一年継続審議というのが多い。そういった部分で、何かできる方法がないか、ということの一つの中に思いとして盛り込めたらなあ、という感じである。それは皆さんの、本当に、先ほども少しお話したが、騒音おばさんとか、ごみ屋敷の問題だとか、練馬区では今のところそういった問題はないだろうが、行政も手が出せない、周りの人も手が出せない、客観的にそのまま放置されて良いわけではない、ということに異論を挟む方は少ないと思うが、そういった部分が今後増えていく中で、今までとは違う、処理しきれない問題が今後増えてくると思うので、そういった部分をなにか対処できる方法があれば良いな、という本当に素朴なところからの思いがある。

《会場から発言の要求》

小原

これはどういう進行にしたら良いか。会場から意見を拾うことにするか。では手短にお願いします。

会場意見

先ほど言ったような、区民で何かものを決めたい、という気持ちは分かるが、善意につけこんだ危険な団体が、ものが決まった後で正体を表す、といったような非常に危ない側面というのが出てくると思う。それでは非常にガードが甘いと思う。基本条例を進行されている方々のものの考え方は非常に不安に思える。

会場意見

関根さんのご意見に対して。私も議会にいろいろな陳情をして、いろいろお願いごとをしているが、やはり関根さんと同じように継続審議ということになる。継続審議ということは陳情した側から言えばいろいろな思いがあって、何とか通してほしい、という

思いがあるから陳情するのだが、それは議会でも教育委員会でもいろいろなバランスを考えて判断しているはずで、サボタージュしているというイメージでとるとまずい。我々は代議士を選び、議会制民主主義で議員を選び、その議員さんたちの活動を次の選挙でまた良くなければ落とすと、それが本来の民主主義であり、またそれが自治でもあるわけである。我々区民としては、先ほど定義の問題もあったが、ちょっとあいまいな定義で、それも地方自治法に反するようなことも入っているので、それも問題であるが、陳情とか継続審議とかいう問題に関しては多様な意見を議会で集約するというのが本来の姿だと思う。

小原 ありがとうございます。これは先ほど四本の話だと申しあげたが、全部やり取りしていると時間がなくなるので、これについては明後日ということで。明後日はこういう問題があるということ的前提にしていきたいと思う。

大島 私はもとの、いちばん最初の質問の中の一つ、環境基本条例、まちづくり条例とどこか重なるところがあるのではないか、というご質問にお答えしたいと思う。実は環境基本条例の策定については、私も起草委員として出席していた。その中で、やはり、いろいろと、どうしてもかぶってくるころというのは、条例の中であったのだが、その時、環境基本条例はどのような選択をしたかという、あくまで自治基本条例が基本でしょうということにした。その中で規定されたことを環境基本条例の中では踏襲するという形で行こうということで、自治基本条例の方を優先するという考え方で、環境基本条例の答申をしている。ここのところと言うならば、連動することも確かにあるが、そういった意味でどちらを優先ということでは、まちの憲法を大切にということで条例作りをしている。また、まちづくり条例を作った方々にお話を聞くと、私がここに入っているのでいろいろととても気にしていた。まちづくり条例はあくまで手続き条例ということである。理念がしっかりしていなければこの手続きもあいまいなものになってしまうので、きっちりとしたところの基本条例である自治基本条例は理念条例としてしっかりしたものを作ってほしいというのが、まちづくり条例に関わった区民の方々の声だったと思う。

それから、女性参画、それからその他の障害のある方ということに対して、思いが至っていないのではないかと、というご質問があったが、このことについて全然討論をしなかったわけではない。実はこのことはとても大切だと思い、私たちの中でも討論した中で、住民であるならばそれは男女差とか障害があるとかないということは、そんなに重要ではないだろうと結論になった。基本条例の中にあえて女性だ、障害者だ、と書き込むことの方が、それはもともとの差別意識をあらわにするものではないかと、ここはそういう話ではなく私の表現であるが、思った。例えば女性センターという施設があるが、私自身もそれに対して何の違和感もなかったが、「女性センターで会いましょう」と言ったら、ある男性に、「そこって男の人は入って良いの？」と言われた。「区民センターで会いましょう」だったら、男性だろうと女性だろうと子どもだろうとかまわらないはずである。今まで差別がなかったとは言いたくない。確かにあったのだが、あえて新しいところに踏み出すとともに、女性だ、障害者だ、と色分けをするということは、私はちょっと違うのかな、と思っている。

小原 ありがとうございます。私が答えるのもどうか、と思いつつも、ちょっとお話をさ

せて頂く。

23 区の中で先行するいくつかの自治体で、効果が出ているかどうかという問題であるが、自治基本条例というのは今の太田さんの言葉を借りると、手続き条例で具体的な効果がすぐ現れるというような条例では全くないので、まちづくり条例をやって中高層建築物、マンションに規制をかける、開発に規制をかけるというふうに、すぐに効いてくる条例では全くない。その意味で言うと漢方薬のようにじわじわと効いてくるということだと思われ、もっと正確に言うと漢方薬でもないというか、つまり、一旦作ったのだが、それを実際に働かせるためにはその条例に連なっているいろいろな条例を作ったり、規則や要綱を作ったりというようなことだろうから、つまり、別の言い方をすると小さく産んで大きく育てることもできるし、小さく産んどいてほったらかしておくこともできる。床の間に置いておくこともできる。そういうものなのである。誤解を恐れずにとんでもない言い方をすると、自治基本条例は作ったからといってどうなるものでもない、というところもある条例であるという気がする。

自治基本条例が要る、と思う方は自治基本条例を作ってそれをどう膨らませていくか、それが課題になっていくのであろうし、そうでない方は別のことが課題になっていく、そんなことだろうと思う。

会場意見

小さく産んで大きく育てたら困るのではないか。

小原

この場で賛成・反対だと、攻撃するのはお控え頂きたいのだが。

会場意見

攻撃ではなく、おっしゃったことがちょっとおかしいと思ったからである。作った条例をそのまま置いておいても良いし、大きくしても良いと言った所がおかしいと思うが。

小原

一般論として、自治基本条例はそういう可能性があるものだということを、私は賛成の立場でも反対の立場でもなく述べただけである。

会場意見

自治基本条例というのは小さく産んで床の間に置いておいても良いものなら、そもそもこんなことをやる必要はない。税金がもったいないではないか。

小原

おっしゃるとおりである。

会場意見

それから、小さく産んで大きく育てるのだったら、それはもっと区民に徹底するべきである。誰も知らなくて憲法を決められてはどうなのか。

小原

おっしゃるとおりである。

では、もう一つ、自治基本条例の性格ということに関して、先ほど紹介するのを忘れてしまったのだが、憲法と同じ最高規範ということと言うと、立憲主義の立場を踏まえた条例なのである。これはけっこう重要な質問であると思う。その辺りはなかなか難しい議論もあるかと思うのだが、沼田先生いかがか。

沼田

立憲主義を踏まえたというのは、どういう意味で言われているのかわからないのだが、違う意見で憲法をないがしろにするのかという意見があったと思うのだが、同じ視点で言われているのだと勝手に想像して答えると、憲法をないがしろするというより、むしろ憲法をこの地域に具体化していくために、私たちはこの提言をしたのだ、と思っている。だから、練馬の中に日本国憲法の規定を具体化していく、あるいはこの区の中で憲法を日常化する。そういう視点でむしろ自治基本条例を制定するべきだ、という視点で、決してないがしろにするということではなく、むしろ逆なのだと思うし、当然立

憲制を踏まえているのだと考えている。

会場意見

日本国憲法第8章第93条に、長や議員は住民が選挙するというふうに規定している。しかし、今回のこれを見ると住民でない人たちが地方自治に口を出すようにとれる。これは重大な憲法違反ではないか。例えば、練馬区民が住んでいて、ここに通勤してきている人たちが地方自治に容喙（ようかい）できるということになるのか。これは憲法違反である。

小原

憲法違反という大変厳しい言葉がありました。

会場意見

簡単明瞭にお答え頂きたい。憲法違反ではないか。

会場意見

パブリックコメントとか、別にいろいろな機会がある。今日はパネルディスカッションということでやっているわけなので、そちらに出ている意見がお手元にあるはずである。それを前提に、パネラーを中心に懇談会の趣旨をきちんと深めるということで進行して頂けないか。そうしないと、話がこじれてしまう。是非お願いしたい。

会場意見

いずれにしても、この憲法違反か否かの話は重大な問題なのだから、きちんとご検討頂きたい。

小原

では、明後日、是非憲法の条文とどういうところが違反して憲法違反なのかというところをきっちりお話頂いた上で、住民の定義ということに関しては明後日のシンポジウムにまわすことにする。

では、時間もずいぶん迫ってきたが、あと二つだけ、触れないわけにはいかないのでは触れることにする。一つは自治基本条例の提言の中で区民の区政への参加・参画を進めるというのが一つの基調、基本的な路線になっているが、そうすると、自治体の、少なくとも憲法・地方自治法で大原則になっている二元的な代表民主制、一方での首長の直接選挙、他方での議会制、そのところがあやふやになる。あるいは脅かされるのではないか、こんなご意見がある。それに関して何か言えることはなかるうかということ。これについてお一人かお二人、ご発言を頂く。

それから最後に第一番目の問題と繋がってくることにもなってしまうが、区民参加形式で提言を作るというやり方で進めてきたが、いかにもPRが不足している。認知度が低すぎる、といったご意見がある。これは村松部長にお答え頂きたいと思う。それで、今日は締めさせて頂くということにしたいと思う。

村松

私の方から。今の認知度が低いということについてお答えをさせて頂く。この（仮称）自治基本条例に対して、懇談会公募委員の募集に合わせて、区側としてはいろいろな媒体を使ったり、高校とか大学とか、区政モニターの方をお願いしてきたが、問題が問題と言うか、自治というものについての理解をお持ちになって参加頂けるという部分が少なかったということがある。懇談会提言が出てくるプロセスの中で、議会からも重要なお話を頂いているし、所管する特別委員会にもこれと同様の趣旨の陳情を頂いている。提言が出てホームページ等で載せても、これに対して一定のリアクションなりご意見が出てこないという状況である。他市では1万人アンケートなどをやっているところもあるが、行政側として議会、議員さんに共通の理解、一定の理解を頂くということ、それから庁内的に、これは職員のレベルの問題にも重なるが、自治の条例に対する認識を深めるということ、それから実際に条例化に向けていくにあたって区民の方にどのように発信をしながら、理解を頂いていくのか。また今お話のあったように、それは必要

無いと、非常に多くの方たちからそういうお話になれば、区側としては、そういう方向で動けなくなる可能性もあろうかと思う。今ここまで、条例を作るという前提で提言を頂いている。この提言をベースに庁内的には法務的な部分の整理もした上で、議会をはじめ区民の方々の意見を頂き、その先に進んで行きたいと考えている。

高桑

自分もちょっと認知度の問題について、コメントさせて頂ければと思う。今、村松さんからお話があったとおりに思うが、後は、こういったことは地道にやっていくことが大変重要かなと思っている。自分は実は、この懇談会に参加しているときに、三鷹の事例を見る機会があった。三鷹はどういうふうに行ったのかなと思って見たのだが、やはり、こういうものが出た後、しかるべき期間はこういった形でやり取りをしながら、必要か、必要でないのか、必要だったらどうしようにするのか、ということをやっているの、まさに、これからそういうことを経ていかなければいけないのかなと思っている。

小原

最後に、直接制と間接制ということに関して、沼田先生どうか。

沼田

それもちょうと趣旨がいまいちわからないが、おそらく、区政の参加云々の6-2-2、議案提案制度に関連してのお話なのかなと思うので、これについてちょっとお答えしたいと思う。この、枠の中に囲んであるところは確かに、「区民は議会に対して議案を提案できません」とある。間接民主主義を飛び越えるのか、直接化するかというようなイメージがあるのだが、基本的な考え方、その次のページの解説文書を見て頂くと、14ページの6-2-2で、「現在議会に議案を提出できるのは、議員と区長ですが、区民も議員を通じて間接的に議案の提案ができます。これによって、より広く区民の意思や合意が反映できます。」議員を通じてという文言で「間接的に」という文言が入っているので、決して、議会を直接民主主義の場にしようというような提案ではないと私どもは考えている。

小原

大変申し訳ないのだが、4時も過ぎ、予定の時刻もだいぶ過ぎていたので、これからシンポジウムがもう一回あるし、パブリックコメントの制度を通じてのご意見の募集、それを通じての参加もできるので、ますます意見と議論を深めていければと思っている。今日は時間が予定より大幅に超過してしまったことをお詫び申し上げるが、様々な区民の方々の参加を得て、議論は深まったと、私は掛け値なく思っている。その意味では大変意義深いシンポジウムができたと思っている。今後とも、よろしくご協力頂きますようお願い申し上げます。今日はどうもありがとうございました。

事務局

どうもありがとうございました。時間の関係で頂いたご質問に全てお答えするというわけにはいかなかった。先ほど、話があったように、明後日の月曜日、区役所の多目的会議室で午後7時から、またシンポジウムを予定している。その際にはパネルディスカッションも意見発表も、今日と違った章についてそれぞれ懇談会の委員の方から意見発表を頂く予定である。ご都合の許す方は是非またご出席頂ければと思っている。

会場意見

では、今日の問題で積み残したことは次のシンポジウムでは言わないということになるのか。

会場意見

どういう質問が出たかということをちゃんと共有化しないといけないのではないか。

小原

論点を整理してきちんと伝える。区民・住民といったような問題は次回のシンポジウムのテーマでもある。

会場意見 31日のシンポジウムでは、質問はオープンにされるのか。

小原 次回の参加者に引き継いで、要点はお伝えしようと思っている。

会場意見 回答されてないことがいっぱいあるのだから、それを今日で終わりにしてしまったら、結局どういう回答になったのかわからなくなってしまうのではないか。

小原 時間が限られているので、全ての質問にお答えできないのが現状である。

会場意見 我々の質問は捨てられてしまうのか。捨てるなら質問書を書いてほしいなどと言うべきではない。

小原 捨てはしない。

会場意見 パブリックコメントという形でもよいので、これらの質問をきちんと扱って頂きたい。

事務局 私どもとしては、パブリックコメントは区案に対する回答で、区としての回答になる。今回は区民懇談会の回答となる。この会の内容についてはホームページでお知らせしたいと思っており、その中で、頂いた意見については要約を紹介したい、と考えている。

会場意見 パブリックコメントのような形で懇談会の方の回答という形で出して頂ければ良い。もし今質問したことに回答が頂けなかったら、全部知らん顔になってしまう。そういうことでは良くないはずである。

事務局 頂きましたご意見がそのまま通るということは難しいが、頂きましたご意見を踏まえていきたい。

会場意見 さっきの人がおっしゃったことで、「我々は陳情したけど何も通らなかった、だから新しい問題解決方法があったら良いのではないか」とあったが、これでは矛盾ではないか。先ほど言った継続審議と同じことではないか。

事務局 こういう質問があった、ということなぜ公開できないのか。答えられない問題は答えられないで良い。それで結構なのだから。しかし、質問があつて、これについては答えられて、これについては答えられません、そういう回答は出すべきではないか。

事務局 区の立場で今日の内容について、先ほどの質問を紹介する。今回質問票で頂いたご意見については、その中で要約してご紹介させて頂きたいと思っている。

会場意見 回答された質問と回答されなかった質問でどういったものがあつたのか分かるようにしてくれるか。

事務局 それは、分かるようにする。

会場意見 7月3日の第15回の会合で懇談会は解散された。今日ここに集まっていらっしゃる方はOBとしての参加で、それはそれで良いのだが、懇談会が終わったあとのいろいろな意見交換、区民から出るいろいろなコメント、これの受付窓口はあくまでも企画部企画課で、村松部長のところが良いのだと思う。これから、シンポジウムを含めて運営された責任者は村松部長ということでよろしく願います。この会の発言は全て村松部長の権限下にある、決済がある、という理解でよろしいか。なおかつ、ホームページ等も利用して、こういったいろいろな意見が出たということ、そしてそれに対する回答があつたこと、こういったやり取りを是非オープンにして頂きたい。これが私の希望である。

村松 今お話があつたが、提言を頂いた懇談会は提言を出して頂いて解散をしている。提言

については区のホームページに載せさせて頂き意見を募るという形をとらせて頂いている。今日頂いた意見について、解散した懇談会に対して意見を求めるというようなことよりは、私どもが受け止めさせて頂いてこの懇談会提言をベースにして、区がもし作るとすれば、自治基本条例の中にその意見をどう踏まえていくのかというような形でお答えができるようになっていくのかな、と思っている。

4. 閉会

事務局

なかなか議論が尽きないところだが、時間の関係もあるので、本日の、練馬区の自治基本条例基本条例を考えるシンポジウムはこれにて終了させて頂きたい。本日は暑い中、お集まり頂きありがとうございました。

それではお帰りにアンケート用紙にご記入頂き、出口のところに回収箱を設けているので、そちらにお入れ頂ければと思う。よろしくお願ひします。