

## 練馬区の自治基本条例を考えるシンポジウム②

【日時】平成18年7月31日（月）19:00～20:30

【場所】アトリウム地下多目的会議室

### 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

皆さんこんばんは。本日は梅雨明けの2日目で、暑い中、そして、お忙しいところお集まり頂き、ありがとうございます。

只今より「(仮称)自治基本条例を考えるシンポジウム」を開催させて頂く。

まず、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方をご紹介します。今手話をされている、千葉さんと五十嵐さんです。どうぞよろしくお願い致します。目のご不自由な方がいらっしゃったら、前の方にご案内申し上げたい。よろしくお願い致します。

開会にあたり、これまでの経緯について、簡単に私から説明させて頂く。

練馬区では、区政に対し区民の方々に参加・参画頂き、そして、区民の方々との協働を推進することによって、より良い地域社会を築いていくための指針として、平成15年12月に「新行政改革プラン」を策定した。

この中に、48の取り組み項目を掲げたが、その一つとして、「区政運営の基本的な方針を定める(仮称)練馬区自治基本条例を制定する」ことを目指している。

そして、一昨年の平成16年度には、庁内に研究会を設け、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課題等を整理したところである。

そして、昨年6月に、区民の方々に公募によって参加頂き、また、区内の各種団体に活躍される方を選任させて頂き、そして、学識経験者の方々にもお入り頂き、合計34名の自治基本条例を考える区民懇談会を設置し、区が制定を目指している自治基本条例に盛り込むべき項目と内容について、検討をお願いした。

この懇談会において、熱心な議論を頂き、7月3日に提言をまとめて頂いた。本日は、この懇談会でまとめて頂いた提言の内容についてご講演頂き、そして、懇談会の委員の方々から意見発表を頂いて、懇談会の提言について、広く区民の皆さんにお知らせしたいと考えている。また、様々な幅広いご意見を頂きたいと考えている。それらを踏まえ、今後、懇談会の提言に基づいて、多様なご意見を踏まえ、区として、条例案の策定を進めたいと考えている。そのような流れの中で、本日この自治基本条例を考えるシンポジウムを開催させて頂いた。よろしくお願い致します。

### 2. 基調講演

事務局

それでは、基調講演をお願いしたい。

テーマは「懇談会提言の要点」である。講師は、作新学院大学の総合政策学部教授であり、この「(仮称) 練馬区の自治基本条例を考える区民懇談会」の副会長として、また、懇談会の起草部会の部会長として、提言の取りまとめにご尽力頂いた方である。

それでは、講師の沼田良さんを紹介する。よろしくお願い致します。

沼田

皆さん、こんばんは。沼田と申します。よろしくお願い致します。土曜に同じようなシンポジウムがあり、土曜にお出でになった方もいると思う。今日の話は前回のものと骨格は変えようがないのだが、一部手直しをしてお話をしたい。

レジュメをご覧頂き、そのレジュメに従ってお話させて頂く。

(1) 経過—懇談会はどのように提言をまとめたか

この区民懇談会は、去年の6月15日に、この場所で、第1回が開催された。

私は、練馬に30年くらい住む住民だが、それまで区の仕事を殆どしたことがなかった。70万人いたら、大半の区民がおそらくそうではないか。今回もご縁があって、この自治基本条例の区民懇談会に参加しないかというお話を頂き、初めて区の皆さん、区民の皆さんとこの会をスタートした次第である。

この区民懇談会の活動期間は、2005年の6月15日から2006年の7月3日までであった。一年ちょっとの期間であり、これを長いと見るか短いと見るか、捉え方がいろいろとあるだろうと思う。二年、三年の期間をかけるのが普通だとする自治体もあり、あるいは、一年弱の自治体もあり、様々である。この練馬区の懇談会は、当初は8か月で終わるということだった。区長から最初に諮問を頂いた時に8か月とある。それは課長が言われていた通り、新行革プランの中で、本年以内、または年度内に条例を作るとアナウンスしてあったので、逆算すると8か月で終わらせるスケジュールであったようである。ただ、審議の過程で、そう短くはいかなかった。結局4か月程延長して、実質一年ということになった。

最初に、区長が諮問された内容は、「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欲しい」ということであった。違う自治体では条例案そのものを提出して欲しいという諮問もあるようだが、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、国会でいう法案要綱を作って欲しいとのことであった。条例の骨格部分を区民が懇談して、提言をして欲しいという諮問であった。従って、提言を受けて、どんな条例案になるかは、事務局サイド、行政サイドで、法務担当の専門家もいるだろうし、そういう議論を踏まえて条例案・素案を作っていく、という手順になっているのだろうと考えている。

従って、区民懇談会の役割は、骨格部分、条例の案のさらに素案のさらに骨格部分、本当にコア、核心部分を考えて欲しいという諮問だったと受け止めている。

懇談会は、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12名、区政モニター1名、団体委員が17名、計34名でスタートした。実は、公募委員は、15名の応募があったが、違う懇談会に入っていたため3名が対象外となったとのことである。

70万人という人口で、公募委員13名が多いか少ないか、これまた意見が分かれるところである。あるまちのシンポジウムで、「練馬区は70万人も人口がいるのに、ちょっと少ないですね」と言われたことを覚えている。また、鎌倉市は100人以上公募があったと聞いている。違うところでも、40名、50名と公募委員がいた事例もある。それがどうなのかと、具体的にもう少し突っ込んで考えてみないとわからないが、そういう70万人の人口で公募が13人、全体でも34人というメンバー構成で懇談会が始まった。

懇談会を月に一回程度開催し、当初は、34人がこの会場を口の字型になって座り、話をしていて、ところが、顔が遠かったり、議論が中々進まないこともあり、また、34人の会議はなかなか突っ込んだ議論がしにくい人数であるので、3班くらいに分けて進めたらどうかということになった。期間も短いので、3つの班がそれぞれテーマを分担して分けて、同時進行で違うことを審議する方が効率的ではないかという意見もあった。全体で話したところ、せっかく委員として参加しているのだから、皆でそれぞれ全部を審議したいという意向が強かった。

結果として、3班に分かれ、同じ日に同じテーマを3つの班で検討することになった。これは一番時間のかかる、手間のかかる方法である。事務局が苦い顔をしていたのを当時覚えている。そういうことで、8か月程、10回位やったところで、ほぼ基本となるテーマが終了した。

今年2月に、このまま進めても、ワークショップの形態のままで提言を作るのは無理だ、ということになり、起草部会を作ることになった。具体的な案文を作成する部会である。

そして、この起草部会のメンバーは、会長を除いた学識経験者3名、公募委員4名、団体委員4名でスタートした。そのうち1名の、既に他市へ引越しをしていた公募委員の方が自分も入りたいということで、最終的に公募委員が5名となり、全員で12名のメンバーで起草部会をスタートした。これが2月13日のことであった。延べ18回会議を行った。全体の懇談会が15回だったので、それよりも回数が多くなってしまった。少人数であることと、時間も限られており、週に3回も4回も会議があることもあった。あるときは、夕方の7時から翌朝4時まで会議をすることもあった。区役所に泊まったのだが、課長さん以下、それに付き合い大変な思いされていたようである。私は幸運なことに、その時はメンバーではなかったのでもいなかったが、そういう大変な思いをした会であった。

そういうことで、最初に素案、叩き台みたいなものを、大至急4月位だったと思うが作り、懇談会に提案した。懇談会では、時間がオーバーする位、沢山の議論・意見を頂いた。それを踏まえて、さらに全面的に修正し提案する。また意見を頂き、また提案する、ということをして3回位はキャッチボールしたと思う。

最終的な素案、最終案を提出したのが、6月15日だったと思う。この時に、ほぼ全員が異議はないとして了承して頂き、次の7月3日の懇談会の時に、懇談会の提言として区長に提出した。

従って、懇談会は、前半はワークショップを中心に懇談をした。後半はワークショップで出た沢山の意見を踏まえて、それを集約していく形で起草部会を中心に、提言を策定した。

ここまでの、どのような経過で提言をまとめたかというお話である。

(2) 骨子—懇談会はどのような提言をまとめたのか

次に、内容について、どのような提言になっているのかという話をしたい。

練馬区報に紹介があるが、区報の話を中心にお話したいと思う。この区民懇談会提言書は、皆さんのお手元にもあると思うが、本文は全体で13章、それに前文がついている。A4で本文は24ページある。その他に、付属資料として、ワークショップで出された提言を全て網羅している。それから、会議の開催次第も最後についている。毎晩毎晩夜になると亭主が出かけていくので、何をしているのかと不審に思う女房もいるわけである。最後の57ページに、起草部会の検討経過をお願いして挿入してもらった。これで会議に行っていたのだとわかり、これがないと会議がないことになってしまう。最初は入れないつもりだったのだが、是非お願いして入れてもらった。

最初に、この条例の目的だが、区の自治の基本理念、原則などを明確にすることが一つ。それから、区民と区の役割を決めて、自治を実現していくことを目指している、そういう条例の目的が一点ある。

二点目に、条例の位置づけだが、この条例を練馬区の最高規範に位置づけ、国の法令の解釈や運用をする場合に使う。それから、区の条例を制定、改定する場合にこの条例を踏まえるという使い方をすると謳っている。

三点目に、この自治の基本的な原則は何かについて。

まず、二つあるのだが、区に関する情報を区と区民が共有すること。区民参加を中心に、参加・参画を中心に据えることである。この参加・参画は、違うことを言っているとイメージされるかもしれない。参加と参画の違いは、懇談会でもよく分からなかった。従って、「参加・参画」と一つの単語として使った。違いを意識せず、両方の意味を一つの単語として使うという使い方をした。

練馬区は、皆さんがご存知の通り、特別地方公共団体の中の特別区という位置づけにある。これは、普通の市町村とは違う扱いになり、半人前の扱いという用語弊があるが、憲法上の地方公共団体には含まれない扱いになっている。

どういうことかということ、特別区は、地方自治法という国の法律で定められている。地方自治法を変えれば、特別区はなくせる。また、隣の和光市は、憲法上の普通地方公共団体であるので、憲法を変えないと廃止できないし、和光市の自治を変えられない。23区の中で、普通公共団体になっているのは東京都であるので、憲法上の自治体の恩恵を23区も受けている。その23区は、東京都の内部団体的な扱いが今も残っていると、私は考える。

このようなことは、自治を考えた時に非常に不安定である。自主的・自立的な地方公共団体を目指すことを、この提言の中に入れた。

最初の起草部会の後、「憲法上の自治体を目指す」という文言だったのだが、ちょっと強いのではという意見があったので、表現を変えた。

四点目は、区政運営の基本原則として、区民の主体性を重視するということ。区民に

に対する説明責任、あるいは、応答責任をきちんと原則として定めるとしている。

五点目は、区民の権利と責務、区政の参加・参画という問題である。区民には区政を創造する権利、あるいは、区の情報を知る権利、自治を育むように努める責務がある。同時に、議会や区政への参画の仕組みを設けることを求めるとしている。

六点目は、区、主に執行機関だが、区の役割と責務を決めている。区は、公平誠実に自治を行うこととし、区長や区職員の役割と責務についても書いてある。

次に、議会の役割と責務について。議会の位置づけは、練馬区における最高の意思決定機関であると書いてある。それから、議員の方、議会の役割と責務についても書いてある。

次に、コミュニティについて。コミュニティとは、地域における多様な人と人のつながりと規定している。また、コミュニティと区が協働していくという新しい提言をしている。

次に、住民投票について。「区政の重要事項に関し、住民投票ができる」と権利の規定に留めている。なぜかと言うと、費用がとても掛かるからである。住民投票を単独で行うと、70万人のまちでは、2億円近く掛かると聞いた。やはり、重要事項の意思を決めるのに、2億円かけるのはどうなのかと疑問を感じる。選挙の時に一緒に行う方法もあるが、いずれにしても、4か月程の短い期間の起草部会で、この問題に決着をつけるのは無理だと判断し、ここでは、権利のみを謳うこととした。

次に、区政運営一般の問題について。区は行政手続き条例を適正に運用することが必要である。あるいは、区政運営を評価し、結果を公表する。行政の手続き問題、評価の問題にも触れている。区長の諮問機関として、仮称だが自治推進委員会を設置することを提案している。この条例を作ったのは良いが、空念仏とならないように、特に精神規定が強い、理念的な色彩が強い条例であるので、この条例の進行を管理するような委員会が必要だと判断して提案をした。

最後に、この条例の改定方法について。区長は条例を改定する場合、いろいろな改定のケースがあるが、自治推進委員会の意見を聞くことができる。義務ではなく、聞くことができる。裏を返せば、聞かなくても良い。そのような規定を、改定方法に入れている。

このような格好で提言が述べられている。これが二番目である。

### (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が必要なのかについて話したい。

この提言を区長にお渡しした際、区長がこのような挨拶をされた。「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。」もう1度読む。「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。」と挨拶をされた。

これはとっさに考えたというより、前からこのように思っていたのだと匂わせるような、そういう意味では、この委員会の進行もずっと注目して下さったのだと思わせるような挨拶だった。

ここには、二つの地方自治の見方、イメージがあると思う。

一つは、今でも続いている、従来型の地方自治である。憲法があり、地方自治法があり、それが基で、練馬区が、全国の市町村が自治をする自治、当然、国の思惑、意向、指令を排除するわけにはいかない。当然ながら、どちらかという、国の意向による地方自治の性格が強い。今までの私達が経験してきた地方自治である。その場合の主体は、住民というよりは役所である。官治型、お役所が治める性格の強い地方自治が、従来型のスタイルだと思う。

この場合には、憲法や地方自治法の理念が、自治の現場まで届いていない状態と言える。つまり、憲法や地方自治法の理念は理念として謳われているが、現場の運営に活かされていないというか、そこまで届いていない状態である。これが、従来型の自治のイメージだと思う。

もう一つは、区長が言われた、本当の自治。本来型の自治と言っても良いかもしれない。憲法や地方自治の理念を、練馬区は活かして具体化していくために、地域が自治をする。あるいは、市民が自治をする。そういう本当の自治をする必要がある。そのために、自分達で規範を持つ必要があるということであろう。

つまり、憲法とは、全国レベルで国と中央政府と国民が契約を結んだ文書である。信託、付託、信託というが、憲法は国民と中央政府の信託の契約文書である。そうだとすると、練馬区において、区と区民との間の契約文書は実はない。今まで無くて済んできた。無くて良かったので、今までないのだが、それを作りたい、作る覚悟ができた。自分達のまちのことは自分達で決めたいという、当然といえば当然の要求があり、自治基本条例の制定に至る。「しよう」という気運が生まれてきたと思う。そのような意味では、私達区民が、自治を、練馬区の自治を再定義し直すが必要になっているのではないかと考えている。

そのような点で、二つの自治のイメージを考えると、憲法とか地方自治法の理念を本当に練馬区の中に活かすためにも、自治基本条例を制定していくプロセスというように、踏み込むことが必要ではないか。区長もそのように考えられ、我々区民懇談会も、その考えに沿って、提言をさせて頂いたわけである。

時間が来たのでここで終わりにさせて頂く。ご清聴ありがとうございます。

事務局

沼田さんどうもありがとうございました。懇談会の副会長、そして、起草部会長として、ご尽力頂いた沼田さんからは、懇談会の議論の経過と、懇談会の提言の要点、そして、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、懇談会の委員の方々によるパネルディスカッションを、これから開催させて頂く。

このパネルディスカッションの進行役、コーディネーターをお願いするのは、辻山幸宣さんである。(財)地方自治総合研究所主任研究員、中央大学大学院客員教授をされている。そして、(仮称)練馬区自治基本条例を考える区民懇談会では会長として、全体討議の運営や提言のとりまとめなどにご尽力された。

そして、本日のパネリストには、懇談会委員から、長谷川和寛さん、高橋司郎さん、村上祐允さんである。そしてまた、先程講演を頂いた沼田良さんにも加わって頂き、そ

して、行政側からは、企画部長の村松昭が参加させて頂く。以上のメンバーで、これから30分程度、意見発表をお願いしたいと思う。

それでは、辻山さん、よろしくお願いします。

辻山

辻山でございます。

ご紹介のように、この懇談会の会長として、報告書の取りまとめをさせて頂いた。約1年間、委員の方々と粘り強く議論をした。

最初は「何をするのだ」という顔をしていた人達が、最後には、このような思いでこのように取りまとめたということをご皆さんの前で発表するまでになった。

この間、一人ひとりが逞しい論者になった。

その過程では、起草部会をまとめて頂いた、沼田副会長や起草委員の方々の努力は大変なものであったらう。

私は、今日ここに座っているように、懇談会としては司会進行として、取りまとめ役、せめて委員の間で喧嘩別れにならないように、合いの手を打つ役割しかできなかったと感じているが、内容的には皆さんの思いが込められた提言書となったと感じている。

今日は、その一端を元委員の方々から説明を頂き、このような気持ちで書いたということをご皆さんにはご理解頂ければと思い、このような会を設けた。

当然のことだが、それを受けて様々なご意見・賛否両論があるだろう。そのような議論を逞しくして頂き、議会での議論に反映させ、また、条例の制定まで大きな渦となり、より良いものになるように、今日の日が役に立てば良いと願っている。

それでは、元委員の方々の思いをご表明頂きたいと思う。

最初に、長谷川さんからお願いします。

長谷川

元懇談会委員の長谷川と申します。よろしくお願いします。

懇談会委員として、答申に至るまでの経緯で、思いや考えを自分なりに発表させて頂きたいと思う。

まず、簡単に自己紹介ということで、今回、公募区民として応募させて頂き、懇談会委員となった。

最初、第1回の懇談会が開かれた時点では、何をすれば良いのか、何を考えれば良いのか、最終的にどのようなフォーマットになるのか、まったくわからない状態であった。また、性別・年齢もバラバラで、どうなってしまうのかと思いつながら進めてきた。沼田先生も先程おっしゃっていたが、週に一〜二回、夜に区役所へ行く私を見て、「何しに行くのか」と言われ、家族に説明してもなかなか理解してもらえず、怒られたこともあった。

懇談会委員として参加しようと思った経緯は、まだ幼い2人の子どもがおり、子ども



達の未来はどのようになるのか等を考えた時、私自身もいろいろと考えていきたい、子ども達は大人になる間地域の中で育つ、そう考えると地域は大事である、私達大人は何ができるのかと考えた。

そう考えた時に、まず条例というもので、権利・制度なども大切であると考えたが、この懇談会でいろいろな議論を戦わせ、いろいろな部分で協力しながら進めていく中で、自分たちのことは自分たちで解決できる道筋があるのではないか、このような道筋を子ども達に残していきたいと思うようになった。

では、全般的に今の大人はどうだろう、練馬という地域の中でどうだろう、ということを考えながら進めた中で、提言の内容とは別に、私自身は、大いに得るものがあったと感じた。紙にすることができないものも得ることができたと感じている。

自己紹介が長くなったが、私が提言の中で思い入れのある部分について、全部ではないが、抜粋して説明させて頂く。

まず前文の部分。何を大事にし、未来に何を残して行くかについて考えた。その中で、自分達のことは自分達でできることがあるのではないか、そういう道筋があるのではないかと、ということで、参加型のまちづくりや自主性、自立性。また、区とも一緒に考え、行動していくためのあり方というところになった。

条例の定める権利や責務も大事だが、そこに至るまでのプロセス、話し合いながら、協力しながら、時には、意見を戦わせながら、進めていくことも大切である。

前文本文の「道しるべ」。この言葉は、私が考えたものだが、この条例、答申は、「終着点」ではなく、「道しるべ」である。そのまだ道は出来ていない。道を作って行くこと、たくさんに分かれ道があり、細道があるとしても、それでも良いのではないかと。このように考えている。

それから、序章に入る。用語の定義になるが、私が、考えたのは、コミュニティの部分である。これは、極めて広く範囲をとった。「地域における多様な人と人との繋がり」としている。なぜなら、まちづくりへの参加のあり方として、多様な形があって良いのではないかと考えた。

一方で、区民の安全や安心を脅かす可能性のあるコミュニティを予め除外すべきではないかという議論もあった。しかし、予めこういうことはいけないと定義すれば抜け道が生じる。そうではなく、コミュニティ活動を通して、その中身を知ること、また、その活動へ区民がいかに参加するか、賛同を得られるか、共感のもと活動が進められているのかということをもって、区民はそのコミュニティ活動が、区の支援や区の支援や協働の対象とできるかどうかを、判断していくべきではないか、という結論に至った。

第1章目的の部分。

基本理念・原理原則というものを書いている。「役割」という単語がある。区民の役割として、自分たちのことは自分たちでできることはやりましょうという役割をもとに、区民主権、参加・参画の権利などになる。それを遵守すること、区がその権利を尊重、保障することが区の役割になる。

懇談会を通しての感想を述べさせて頂く。

一つは、懇談会という一つのプロセスである。これはやはり大事である。様々な意見があり、大きな意見の違いもあった。その中で最後には、提言という形で一つの意見が

まとまった。そのまとまる中で、多数決を用いなかった、ということが大きな成果だと思う。

また、提言の内容はあくまで70万分の34の意見である。もちろん、区民を代表した意見だとは思っていない。しかし、提言に至るまでの懇談会でのプロセスには、大きな意義があったと思う。このプロセス自体を、私が未来を担う子ども達に残したい。それから、今の大人が、そういったプロセスを区と共に大事にしていくことが必要ではないか。

いろいろな意見、相反する意見を持ち寄ることによって、初めて生まれるものが非常に貴重であると、懇談会を通して感じた。

これからより多くの方が、さらに多くの意見や対案を区に寄せてゆかれることを願って止まない。

どうもありがとうございました。

それでは、引き続き、村上さんお願いします。

(仮称)練馬区自治基本条例を考える区民懇談会の公募委員および起草部会委員を務めた、村上と申します。私の生まれは練馬区ではないが、練馬区には緑が多く、田舎っぽさが残っていたり、江古田の学生街の雰囲気が好きだったり、江古田のゲームセンターでは一ゲーム20円で遊べることが気に入ったりといった理由から、練馬に住んでいる。

区民懇談会委員の公募には、好んで住んだ練馬区の自治のために、なにか私にもお手伝いができればと考え、応じた次第である。

それでは、私からは、提言第9章コミュニティについて、思いを述べさせて頂く。

我々の提言では、自治基本条例において、あるいは練馬の自治において、コミュニティに関する規定を設けることが重要であるとの認識のもと、コミュニティの章を設け、さらにコミュニティとコミュニティ活動・組織とを分けて定義している。

前者は序章の定義によるが、「地域における多様な人と人とのつながり」(序章3頁、第9章19ページ)、後者は「コミュニティを基盤とする活動・組織」と位置付けた。

これはすなわち、コミュニティは、練馬区において、最も基礎的な基盤となる、人的結びつきであり、具体的な目的や利害などの以前の存在である。

そして、具体的な目的や利害などを有する様々な活動・組織は、そのコミュニティを基盤として形成されることを意味する。

比喩的に申し上げれば、コミュニティとは活動組織が育つ「苗床」であり、具体的な活動・組織は、その「苗床」たるコミュニティから、具体的な目的や利害などを有する活動・組織が育っていく、という認識である。

従って、実際に自治の支え手となり得るのはコミュニティ活動・組織であり、そのメンバーとなりうる区民には、コミュニティ活動・組織に参加・参画する権利があり、それを育む責務があるという位置づけである。

また、昨今「協働」という言葉・概念が自治体運営上多用され、またそれが現実に行われていることを踏まえ、それについても規定を設けた。

我々の提言では協働を「コミュニティ活動・組織と区が対等に連携・協力し、自治を実現すること」と定義し、協働の主体をコミュニティ活動・組織と区としたが、他方、

辻山  
村上

平成 18 年度から 22 年度にかけての練馬区の新長期計画では、協働を「住民と行政の共通の領域において、共通の課題を解決するために、課題解決に向けて、主体性をもって自発的に、かつ互いに対等なものとして尊重しあいながら、協力し合う状態」と定義している。

新長期計画における協働の主体は、必ずしも明らかではないが、従来から区が「区民と区の協働」という言葉遣いをされていることからすれば、少なくとも区民と区が協働の主体として位置付けられていると言える。

そこで、なぜ我々の提言が、「コミュニティ活動・組織と区」を協働の主体としたか、「区民と区」を協働の主体としなかったかを申し上げる。理由は大きく分けて、二つある。

第一の理由は、区民は、我々の提言においては、練馬区の自治における権利を得、責務を担い得る、自治の主体であると位置づけたことに対して、区は、自治の主体である区民の付託を受け、区民「の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」（地方自治法 1 条の 2）ことから、この両者が対等に協力するというのは、不自然であるという考えである。

第二の理由は、現実に行われている「協働」あるいは「協働事業」をみると、その主体は、実際には、一定の活動や組織と区である。例えば、町会・自治会、NPO、あるいは、環境美化団体などの活動組織であることから、我々の提言のように定義しても実態に反することはなく、むしろそれに即したものである、と判断したことである。

以上の理由から、我々の提言では、協働についてコミュニティの章で規定した次第である。

なお、どのようなコミュニティ活動・組織が協働の主体たり得るかについては、実際の活動の中で判断していくべきことであり、区はそのための情報も持っており、また区民等の意見も参考にできる立場にある。

ありがとうございました。それでは、高橋さんお願いします。

与えられた 5 分間という大変短い中で、思いを述べることは大変難しい。

この自治基本条例の前文をお読み頂くと、「最高」という表現を 2 か所用いている。それについては、かつての起草委員として、私自身が、強く意見した箇所である。後ほど、その経緯をお話したい。

まずは、自己紹介をさせて頂く。

現在、私は、光が丘に住んでおり、光が丘には 1 万 4,000 世帯、3 万 5,000 人が住んでいるが、その建物ごとの自治会あるいは管理組合が現在 35 あり、それらの組織の連合体である光が丘地区住民組織連絡協議会という会の会長を務めている。この懇談会には、練馬区環境清掃推進連絡会の推薦により委員となった。現役を退いて 10 年を超え、70 歳代の仲間入りをしたが、現役時代は、主として谷原に住んでいた。また勤務地の関係で海外にも 10 年ほど住んでいた。

ところで、私の毎日の日課は、朝 5 時 30 分から 8 時まで、毎日雨が降ろうが、雪が降ろうが、光が丘駅周辺の清掃活動、タバコのポイ捨て、あるいは、植え込み等に投げられたゴミを拾い上げることで、今や私の習慣となっている。5 時 30 分から 8 時までが終わると、それから家に帰り、コーヒーを飲む。飲み終わると、丁度 8 時 30 分にな

辻山  
高橋

るので、それから役所とのコンタクトが始まる。

なぜ、そのようなことを始めたのか。大変ショックなことがあったからである。私がアメリカに住んでいた時、たまたま友人になったアメリカ人が、話のひょんなことから、私が光が丘に住んでいることがわかり、「光が丘は元のグラントハイツか」と聞かれ、「そうだ」と答えたところ、そのアメリカ人が子どもの頃に住んでいたということで話が弾み、一昨年、私の所に訪れた際に、光が丘、当時のグラントハイツを案内したのだが、そのアメリカ人が変な顔をしていた。そして、気まずそうに「おまえは何でスラムに住んでいるのか」、「このまちはスラムじゃないのか」と言われ、非常にショックを受けた。そして、「この自転車、このゴミは何だ」と言われ、それをきっかけにゴミ拾いを始めた。

自己紹介はここまでにして、本論に入らせて頂く。

私も、実はこの懇談会の委員になった当初は、こんな条例はいらないと反対であった。なぜなら、目的・遂行手段として、それぞれ条例があるので、その条例の上に、もう一つ条例を作る必要はないと考えていた。なので、反対の方々が言われることはよくわかる。

私も、懇談会の最初の頃は、むしろ反対であった。しかし、いろいろ、学識経験者といわれる方々、各界で活躍される方々、あるいは、世代間の違い、男女の違い、そういった意見を重ねていくにつれて、「考え直さないといけないかな」、「私はひよっとしたら間違っているのではないかと、そこから、私自身の考え方は、少しずつ変わった。

むしろ、会を重ねるうちに、やはり条例は必要だと、具体的な物事を解決するための条例はあるが、一般の条例とは別に、練馬区に理念・将来への夢、そして、何よりも子ども達、やがて大人になり、そしてその時に、お父さん、お母さん「故郷って何処」、「練馬区のどここのまちよ」と自信を持って言える、そんなまち、そんな練馬区にしたいという思いで、徐々に賛成するようになった。

今の憲法や地方自治法との対比で、ご承知の通り、条例は法律を越えることはできない。あくまでも、憲法や他の法律の範囲内でしか条例を制定することしかできない。そのようなことを踏まえ、そして、学識経験者の方のご意見等、これも、学識経験者のご意見はいろいろあった。少数意見もあれば、多数意見もある。もはや定説となっている意見もある。それから、何といても最高裁の判例、これは憲法の判断であるから一番である。いろいろ議論していく中で、法律に反するものについては避けて通る、それは踏み込んではいけなかった。

また、個別の問題については、あくまでも別途の条例で定めるのが主旨であるとした。ここでは、このような問題があるので、それについては別途条例で考えるとした。例えば住民投票などがある。

自治基本条例は、条例の中の条例である、ならば、この条例は「最高」と位置づけをしても良いのではないかと。

それから、練馬区的意思決定機関は、一体誰なのか、区長ではなく議会である。なぜならば、選挙に選ばれた議員の方々は、世の中では、議員の先生方と呼ばれており、本日も大勢の議員の先生方にお越し頂いているが、そういう選挙で選ばれた議員の先生、この方々が審議する議会を練馬区の最高意思決定機関と位置づけている。平成19年4

月 22 日には、練馬区の区議会議員選挙が行われ、第 14 期の議員が選ばれることになっている。

本日は多くの区議会議員の方々もこの会場にお見えになっておられるので、あえて申し上げます。練馬区は、70 万人という鳥取県を上回る人口を抱えながら、残念ながら、地方自治法に定める自治体とは異なるため、予算規模では、鳥取県より、人口では 10 万人を上回るにも係わらず、1,200 億円少ないのである。

このような現実を踏まえて考えると、最終的には、議員の先生方には与えられた権限をフルに活用して頂き、議員の先生方が考えておられる以上に、区民の議員の先生方に対する期待は大きいということを考えて頂きたい。

私の最後の思いを述べさせて頂いた。ありがとうございました。

ありがとうございました。それでは、最後になるが、沼田さんお願いします。

住民投票の話だけさせて頂くことにする。

第 10 章住民投票「区政の重要事項に対し、住民投票ができます」とある。先程、基調講演でも申し上げたが、住民投票の実施には、2 億円程度の費用が掛かるとされており、2 億円の公費を投じてまでして知りたい区民の意向とは何かと、私自身考える。どのくらい重要ならば住民投票を実施するのか。



選挙の時に、同時にすれば良いのではという意見もある。アメリカではそのようなところが多いが、日本でも一部実施しているところもある。例えば、最高裁判所の裁判官の国民審査に似ている。あれで本当に審査をしているといえるのかと疑問がある。

公職選挙法の適用を受けるので、住民投票だけの運動は相当制限されることになる。おそらく、選挙に埋没してしまい、また、そこで選出された議員が住民の意向となってしまう。それで良いのかという気もあり、結論を出すのは無理として別途個別条例を検討してもらい、自治基本条例では住民投票ができるという権利の規定に留めた。

以上である。

ありがとうございました。

今、お話を聞いて頂いたように、この条例の骨子、全部で 12 章となっているが、全部について触れることは無理であった。

お手元の資料等を見て頂きながら、説明のあった部分、なかった部分については、この報告提言集を見て頂き、疑問があれば、質問票にご意見・ご質問を書いて頂く時間を取るので、書いて頂き、それを基に後半の議論を進めたいと思う。

それでは 10 分間の休憩をとる。

【休 憩】

では再開したい。

辻山  
沼田

辻山

事務局

ご意見を幾つか頂いているので、ご紹介したいと思う。本日 60 名の方にご来場頂いている。現時点で、14 名の方から多様なご意見・ご質問を頂いている。限られた時間のため、全てはご紹介できないと思うので、ご容赦頂きたい。

本日の自治基本条例を考えるシンポジウムの内容については、区のホームページに掲載したいと考えている。その中で、皆さまから頂いたご意見・ご質問の要約、そして、アンケートの結果等についてもご紹介したいと考えているので、ご容赦頂きたい。

それでは、頂いた意見全ては紹介できないが、ご紹介させて頂く。

- 区民主権を大事にしたすばらしい案、この骨格を崩さずに実施して欲しいし、まだまだPR不足。区民全員の意見を聞く意気込みで広報・PRを行って欲しい。
- 区民懇談会の皆さまの一年間のご苦勞に対して敬意を表する。
- 基本理念について意見を述べたい。日本国憲法は主権を謳っている。そして、日本の最高規範である。自治基本条例も練馬区の最高規範とこの提言では位置づけている。自治基本条例は、練馬区には基本構想があるが、整合性を考えて基本構想が発展したものになりたい。
- 練馬区の最高規範を作るのなら、日本国憲法同様、議員の定数の3分の2以上の賛成で成立することにすべき。違憲の疑いが濃厚、地方自治法に明確に反するこの条例を成立させるには、もっと周知期間を持つべき。しかも、もっと住民に徹底させる努力をすべき。今日のようなシンポジウムの参加者が、万単位になるまで努力すべき。条例のメリットばかりではなく、デメリットも並べて比較すべき。
- シンポジウムの参加回数を重ねる内に、条例の必要性がわかってきた。未来の世代にとって住み続けたいまちになることを願う。そのためには必要である。
- 練馬区の最高規範であるならば、一人でも多くの区民の意見を反映させるべきだ。区報に特集号を発行する等。
- 基本構想は、練馬区は昭和 52 年につくっているが、これが生きている。基本構想の根本をいかし発展させることを基本に、今回の自治基本条例の策定に取り組むべきだ。
- 本条例（自治基本条例）は、練馬区の最高規範とあるが、最高規範は、あくまで憲法ではないか。従って、最高規範などとはおこがましい。本条例の提言の区民の定義からすると、区内で活動する者の中には練馬区内に事務所を構える暴力団も含まれるのではないか。
- 区民の定義は、憲法、自治法に抵触する。暴力団が地域以外から進入でき、区民になりすまして区政に参加し、情報操作もできる。最高規範とはおこがましい。一か年要してまとめた物とはいえ、よその自治体の条例などと瓜二つ。所詮観念論に過ぎない。熱意はわかるが必要性は相変わらず不明。このような条例は不要である。
- 中身を読んでみたが、どれも当たり前のことばかりで、これをわざわざ条例として制定する必要があるのかと率直に思った。住民投票については、外国人の参加など駄目に決まっているのに、それについては、なぜ明言を避けるのかがわからない。外国人を参加させたいなら参加させたいとはっきり書けば良いのではないか。

- 崇高な理念、様々な隘路の上で出来上がったことと存じる。長谷川さん、高橋さんの子どもに残す思いや、村上さんの協働の概念など感じ入るところである。多少話はぶれるが、今後最高の規範として条例が制定されると思うが、練馬の教育として憲法等の授業で取り上げることもできると思う。
- 長谷川さんのお話がとても良くわかった。懇談会のプロセス、多数決を用いず、意見の違いを超えて、討議積み重ねで提言をまとめられたのは、本当にすばらしい。そのことが、自治の実践であると思う。
- 委員の皆さまのご尽力に感謝する。ただ、議会は、議会で独自の議会基本条例を作る必要があると思う。
- なぜ条例が必要なのかについて、新旧二つの自治のイメージの説明では良くわからない。自治に関しては、従来の通り、国の方針の下に地方自治が含まれる。一方で、区の特徴に見合った自治も必要である。しかし、今、コミュニティそのものが不安定になっている時代、また、区民一人ひとりの区政への関心・参加意思が小さい時には、区民による自治は絵に描いた餅になるのではないか。

以上、頂いたご意見、全てではないが、駆け足で紹介させて頂いた。

それでは、質問も頂いているので、ご紹介させて頂き、それに対して、パネリストの方に回答を頂ければと考えている。

まず、「議会基本条例を議会が作ることは考えなかったのか。」という質問である。

辻山

議会が考えたかどうかなので、こちらとしては、如何ともし難いことである。先程のご意見にも、議会で独自の基本条例を作る必要があるとあったが、北海道の栗山町が初めて議会基本条例をつくった。

私達の懇談会では、議会が基本条例を作ることについては触れていない。是非議会の方に働きかけて頂き、議会基本条例をつくってみようという気運を議会の中で起こして頂きたい。

三重県でも、近々に県の議会基本条例がつくられると聞いている。参考にされてはどうか。

事務局

続いて、「選挙権を持つ我々は、選挙によって区政参加している。区政運営は、その選挙によって選ばれた区長と区議、そして、その他の区職員で十分。本条例は、日本の政治の基本たる議会制民主主義を蔑ろにするものである。」これはご意見だった。

「本当の自治の定義に、「自律」という言葉をなぜ使わなかったのか。自主的・自立的と、沼田先生は自治の再定義として、自己規律と自己統治としておられる。区長の言われる本当の自治の定義がブレているように思われる。」なぜ使わなかったのかというご質問である。

沼田

自リツの「リツ」については、懇談会でも起草部会でも議論した。最終的に、提言書6ページ、3-2「名実ともに自主的・自立的な地方公共団体」で、「立」とした理由は、区の財政は、都と区の財政調整、通称都区財調で、毎年財政調整をしており、それを通して収入が決定され、区の財政事情が、都や他の区との協議によって決定されている。都区財調があるため、特別地方公共団体とされている。自分で律するも当然含めながら、この極めて不安定な財政事情をイメージして、自分で立つことをまず考えた方が良いと考え、「立」とした。

辻山 東京都という傘の23区の中で、区としても、一種の独立性、団体としての独立性を重視したいという主旨であるという発言である。

事務局 「自分達のことは自分達で決めると言うが、区民相互の意見・利害の対立をどういう方法で調整するのか。」という質問である。

長谷川 非常に難しい質問だと思うが、意見の対立、考え方の違いがあるのは当然である。懇談会もそうであった。

先程、高橋さんが「自治基本条例に反対であった」とおっしゃっていた。それが、いろいろな意見、考えることにより考えが変わった。私自身も、最初思っていたことから180度と思われる位考え方が変わった部分もある。そういったプロセス、どういったことをすればいいのか、また、いろいろなトラブルを防ぐことができるのかについてはまさにそれぞれが考えるしかないと考えている。そういう機会がより多くあることによって、それぞれの人の中にノウハウが出来上がってくるのではないか。それが制度とか、理論や考え方、学術的な研究の成果とされるものではない。ここにいらっしゃる方々が自分で考えて、折り合いを考えていけば良いのではないか。

事務局 「高橋委員の、議会が最高の意思決定機関だという発言がよく分からないので、もう一度説明してほしい。」という質問である。

高橋 議会は議員で構成されている。その議員は、4年に1回、住民の直接選挙によって選出される。区長も同様に選挙によって選出される。しかし、練馬区に限ったことではないが、多くの議会は、最後は多数決という形になる。国会・区議会・県議会も然り。しかし、そこに提示される案件については、国会は内閣から提案されるもの、議員立法として、議員自らが提案をするケースが国会にはある。しかし、地方議会では、非常に少ない。

練馬区は、特別区の範囲内で、区長提案という形で、最たるものが予算だが、それ以外にも条例など、殆どが区長サイドからの提案である。議員はそれを審議するのみである。議員が自ら審議するものとしては、請願・陳情などである。それが果たして議員に与えられた権限なのか、例えば、参考人を招集する、議案を提示するなど、他にもっとあるのではないか。区民は議員に対して期待しているので、その期待に対して十分に伝えて欲しい。自らアクションを起こして欲しい。練馬区民にとって身近な行政機関は、東京都ではなく練馬区である、それらの思いが「最高」という表現に繋がったのである。

辻山 補足するが、質問者の方は、議会だけが代表ではなく、区長も選挙で選出された代表ではないかという主旨が含まれていたのではないか。

区長も有権者の信任を得て、区の代表として選出されている。近年の地方自治法の改正に、議会に軸足を移した改正が見られる。個人の権利を制限し、義務を課すような中身については、必ず条例でやりなさい、長の規則・行政委員会の規則ではやっては駄目だという中身を入れてきた。議会の位置づけが議事機関から、立法機関としてのニュアンスを強めたと感じた。起草部会での議論の末だと思うが、強いニュアンスで議会を位置づけた、他の都市の条例と比較しても踏み込んだユニークな中身になっていると感じた。

事務局 「協働の定義に事業者との連携・協力は入らないのか」という質問である。

村上 協働の主体である、コミュニティ活動・組織については、目的、どのような利害を持

っているのかについては限定していない。コミュニティから育まれた組織・活動は全て含まれると解釈している。具体的に、事業者と協働するかについては、一方の対等な当事者である区が判断されることであり、場合によっては、事業者との協働、協働事業もありうると考えている。

事務局

「区長が「これからの自治を実践するには、自らの規範が必要」という挨拶をした真意は、現在、本当の自治が実践されていないことであると客観的に言えるか」という質問である。

企画部長

区長の挨拶で、「本当の自治を実践する規範」という言い方をしている。私どもは、自治基本条例を、仮称だが制定していく中で、その前提として区民の方々に懇談会でいろいろ議論してもらおうという考えで進めている。

前段の区側としての自治、本当の自治とは何かという質問だと思うが、ご案内のように、地方自治とは、団体自治と住民自治の二つがうまくかみ合うことだと言われている。平成7年以降、地方分権が進められて、国から地方へ事務事業を含めて移管され、最後に三位一体改革の関係で、ある程度自主的な運営ができるという流れができています。ただ、十分だとは思ってはいない。従来と大きく変わってきている。なおかつ、国の80兆円の予算の内、税は40兆円という中で、このままで良いのかという思いもある。

その中で、国も含めてどのような流れなのかというと、従来、地方自治体は、「ナショナル・ミニマム」を確保するとして、全国一律に国の指導で一定のサービスを展開する流れであったが、今の時点では、ナショナル・ミニマムはある程度達成できていると国は判断している。これからは、「ローカルオプティマム」として、地方の最適化を住民が作り上げていく、選んでいくという流れとなっている。そのような、団体自治から住民自治に軸足が動いていく中で、自治の実現を目指すには、一定の規範が必要ではないかと考え、懇談会でも、項目・内容等の検討のお願いをした経緯である。

従って、本当の自治とは、この流れに乗り、一定の住民自治に軸足を移した上で、自治を展開することであると、区長の気持ちを受け止めている。

事務局

「区政とは行政の最末端ではなく、最先端であるべきであると思っているが、残念ながら、国・都を上位団体と位置づけ独自性を発揮できる範囲は、極めて限られているのが現状である。まちづくり・子育て・福祉など、現場に即した政策を区と区民が協働して構築し、都・国の政策を反映させることができるようになるには、まだまだ道遠し、と思ってしまうのは、敗北主義だろうか」という質問である。

企画部長

地方分権が進められているといいながら、概ね7割から8割は、国の意向に沿った事業展開しかできないのが実態である。これが、都道府県と市町村の認識である。このようなことから、国の補助負担金の現在あるものの半分程度は、全部廃止をし、自治体に任せる。そして、それに見合う財源は、国が自治体に委譲するというのが、地方分権・三位一体改革が一段落した、これからの都道府県、市町村を含めた自治体のスタンスである。

質問のあった部分については、質問された方の認識はその通りである。そういう認識の上に立ち、自治体が自立し、税源の委譲を含めた活動ができ、責任を取れる自治体になるために、上位団体である国・都に対する働きかけを自治体が行うというのが今の考えである。

高橋	<p>今の企画部長の回答に沿って、部分的ではあるが、既に自主独立路線は始まっている。例えば、避難拠点の問題について上げると、私が会長をしている光が丘地区では、加盟団体の中に、板橋区と練馬区が混ざっている。防災対策という専門委員会があるが、その専門委員会で議論すると、練馬区と板橋区の防災対策の考え方は異なる。練馬区は練馬区の独自路線を既に持っている。金太郎飴の時代は終わったと現場で感じている。</p>
事務局	<p>最後の質問になる。</p> <p>「自治するということはどういうことか。住民自治とは、地方自治とは何か。両者をどう考え提言されたか。位置づけをまとめたか。」という質問である。</p>
沼田	<p>地方自治とは団体自治のことだと解釈して回答させて頂く。また、住民自治と団体自治を合わせて自治である。その関係はどうなのかという質問だと理解し、回答させて頂く。</p> <p>地方分権が強化され、普通の市町村は団体自治が進められている。一方で、練馬区は特別区であるため団体自治が不十分である。この部分の団体自治を何とかしたいと考えており、そこを何とかしないと、住民自治をいろいろ描いてもうまくいかないという心配もあり、特別区の性格づけを、自主的・自立的に変えていく中で、セットで住民自治を強化するという、普通の自治体とは異なった面倒な課題があると認識している。</p>
村上	<p>地方自治を住民自治と団体自治であると解釈して回答させて頂く。この両者を要素とする地方自治の本旨とは、憲法92条、地方自治法の目的にも書かれている。その内容も定義は様々だが、住民自治とは、地域住民が自らの意思と責任によって行政活動を行う。団体自治とは、国から独立した地方公共団体が、自らの事務を自らの責任で処理することである。</p> <p>これを旨として、国の法令の解釈、自らの規範である条例を解釈するようにされているが、その解釈の後ろ盾として、もう少し地方自治の本旨を具体化した方が良いと考え、その位置づけとして自治基本条例の提言をまとめた。</p>
辻山	<p>質問では、「自治する」とは何かと、動詞で質問されていた。それについて回答したい。</p> <p>「自治する」とは、本当に忙しいことである。このような時間まで会議に出席し、地元では清掃活動に参加したり、仲良くなるために地域のイベントを行ったり、「自治する」とは「忙しい」ことである。そういう人が増えることが「自治が実る」ことになるのではないかと感じている。</p>

#### 4. 閉会

事務局	<p>区として、今後この提言を踏まえて条例案の作成を進めていくが、多様な区民の方々のご意見を頂くことが重要であると考えている。今日頂いたご意見についても、受け止めさせて頂く。今後も区に対して、区長への手紙、ホームページなどでご意見を頂ければと考えている。</p> <p>本日は、最後までお付き合い頂きありがとうございました。</p>
-----	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------