

提言「自治拡充の制度」たたき台

1 コミュニティのあり方

(1) コミュニティの定義・意義

ここでコミュニティとは、一定の目的のもとに集う集団・団体であり、2名以上のグループをいう。このようにコミュニティの定義を広くとるのは、コミュニティは協働・協治の一方の当事者だからである。後に述べるように、主権者個人が区と対等な協働関係に立つかのような状態を避けるために、2名以上のグループであるコミュニティを、区と対等な協働関係を築きうるものと位置づけ、区との協働・協治の主体として規定する。これを区分すると、つぎの通りである。

町会・自治会・商店会など、それぞれの地域における交流と地域に密着した自治活動等を行う団体やそれらの上部団体

市民団体・NPO法人等、特定の目的をもって練馬区内において活動する団体

地域住民や区民（広義）に共通する利益の追求を目的としたグループ

その他、それぞれの地域で幅広く活動するグループや、特定の目的を持ってそれぞれの地域内で活動するボランティアのグループ

コミュニティを2名以上のグループとしたのは、「人は一人で生きられない」と言うことに尽きる。また、コミュニティは、自治において重要な役割を有する「自治の支え手」である。すなわち、地域面では各地域における自治を支え、また人口面では多人口の区民を地域、目的等によって分割的に把握し、それぞれの活動により自治を支えている。

このように自治において重要な役割を有するコミュニティを、自治基本条例に規定する意義は、さらに自治を各地域・各場面に及ぼし、それぞれの地域の活性化をはかることにある。

コミュニティには、次のような役割がある。

グループ・団体を通し区民文化・地域文化の保全・継承・拡充を目指す自治を支える「担い手」

グループ・団体の意見集約の結果として、行政面への反映を図りその実現を期する「橋渡し」

逆に行政サイドの情報を共有する「地域の情報センター」

したがって、犯罪など反社会的な目的を持つグループは、コミュニティとはみなさない。

(2) 区民によるコミュニティへの参加と育み

コミュニティは、区民によって構成されるから、区民なくしてコミュニティは機能しない。そこで、コミュニティにおける区民の役割（権利・責務）

を明らかにする。

第一に、区民のコミュニティへの参加を保障することである。これは権利の性質を有し、重要な自治の支え手であるコミュニティへの区民の参加を保障し、もって自治を拡充することをめざすものである。

第二に、区民のコミュニティの育みである。これは責務的性質を有し、重要な自治の支え手であるコミュニティを、区民みずからが育み、もって自治を拡充することをめざすものである。

第三に、コミュニティから区民への働きかけである。自治の拡充に対して、コミュニティの果たす役割がきわめて大きいからである。

コミュニティの役割については、報告書の段階では列記可能であると考えられるが、条例の段階では果たして列記が可能かどうか、またそれがふさわしいかどうかについて議論の余地があると考えられる。コミュニティの権利については、区民の権利を前提にしてそれから派生する利益であるという構成がよいと考える。

(3) 区によるコミュニティ支援

コミュニティは、区民によって構成されることから、原則的には区民が上記(2)に基づいてコミュニティに参加し、育むことが求められる。しかし、コミュニティが重要な自治の支え手である以上、区もそれに対してなんらかの支援をするべきではないだろうか。すなわち、それは金銭的支援や人材的支援などである。区は、次のようなコミュニティ支援の役割を担うべきであると考えられる。

コミュニティ支援基金（コミュニティファンド）の創設

区内公共施設等のコミュニティへの開放

コミュニティの主催行事や会議、学習会への行政参加

コミュニティを主宰しうる人材の育成（学習会や研究会、講座等の開催）

コミュニティ活動の広報強化

コミュニティセンター（学校跡施設を、コミュニティの活動場所や文化・生涯学習の拠点、文化財の保存場所などとして活用）の開設

支援の際に一番大事なことは、グループや団体の「参加・参画の意欲」である。「意欲あるコミュニティ」を区が支援することで、結果として差が出ることも恐れることはないのではないか、という議論があった。

また、いわゆるコミュニティビジネスに関する規定を盛り込むべきではないか、コミュニティ活動を展開している団体・グループの活動実績に対し、積極的に助成を計るようすべきではないか、あるいは区によるコミュニティ支援のルールを条例レベルで統一するため、「コミュニティ支援条例」を策定するべきではないか、という議論があった。

2 参加・参画のあり方

(1) 参加・参画の権利と責務

区民の区政への参加・参画の権利は、区民主権や信託における自己決定(自治の基本原則)、区民本位(区政運営の基本原則)から、導き出される。

具体的には、次のような権利が挙げられる。

団体・グループ内での議論を踏まえ、集約しえた意見と同時に集約しきれなかった少数意見をも含め行政に「物申す」ことのできる権利

行政・議会への政策提言

費用対効果の面から予算執行後の評価について意見を述べることのできる権利

個人情報を除く練馬区に関する各種情報を共有することのできる権利

自治基本条例の改定を発議することができる権利

また、区民は自治の担い手であること、よりよい自治をめざすこと、自らに課した役割を担うことを自覚し、それらを責務として参加・参画に努めることが必要である。

(2) 執行機関と議事機関への参加・参画

具体的な参加・参画の場面として、執行機関(行政)への参加・参画と議事機関(議会)への参加・参画に大きく二分でき、またそうすべきであると考えられる。機関が異なれば、参加・参画のあり方も異なるからである。

3 行政への参加・参画

行政への参加・参画の具体的方法を、行政過程に沿って列記する。

政策(まちづくり)提案制度・予算提案制度

練馬区の未来を見つめ新たな政策(まちづくり)の提案や、予算の編成前に区民の欲する政策を聞き予算編成作業に反映して行く制度を新設し、そこに参加・参画する制度

区民参加・参画(パブリック・インボルブメント)

計画段階からの区民参加・参画制度

区民意見反映制度(パブリック・コメント)

決定前に案を公表し、区民等の意見を求め、必要な修正を行う制度

政策評価・行政評価

区民の視点から「費用対効果」を評価し政策・行政に反映させる制度を新設しそこに参加・参画する制度

いずれも、区民主権や信託における参加・参画と自己決定(自治の基本原則)、区民本位(区政運営の基本原則)に沿った望ましい具体的参加・参画方法であり、行政の権限を侵すものではない。

4 議会への参加・参画

議会運営がより開かれたものとなるよう、運営の透明性・公開性を確保する必要がある。その上で、より一層の区民意見の反映が為されるよう、区民

の参加・参画の機会を設けるべきである。具体的な区民の参加・参画の方法は次のとおり。

議長のもとに公募区民などから成る諮問機関を設置
陳情等における質問・発言の機会確保
議案提案権
区民との対話

は、間接民主制を補完する望ましい参加・参画である。

は、陳情、請願がなされているとき、区民がその意見の陳述を望む意思があればその機会を設けるというものである。これは、区民主権や信託における参加・参画と自己決定（自治の基本原則）、区民本位（区政運営の基本原則）に沿った望ましい具体的参加・参画方法である。

は、陳情や請願以外にも区民が議案を提出できるようにすべきである。

は、区民自らが主体的・積極的に意見の反映に努めようとする意志に込めるために、また区民と意思の疎通を図るために、区民との対話の機会（地区別懇談会）を持つなど、様々な場を設定するべきである。

5 住民投票

住民投票は、区政の基本ないし重要事項について、直接住民の意思を確認する制度である。

自治基本条例には次の規定が最低必要である。

発議権は、住民・区長・議会の三者に与えられるべきである。

発議の要件として三者個別に規定すべきである。

投票権者は、住民（狭義の区民）とし、具体的には18歳以上の住民（定住外国人を含む）とする。

住民投票は、間接民主制を一層強化するものとして機能する。住民投票は、住民にとっては、みずからの意思を直接に表明する重要な方法であり、区長や議会にとっては区民の意思を直接にはかることのできる重要な方法でもある。

6 協働・協治のあり方

（1）協働・協治の定義と意義

協働とは「コミュニティと区が連携・協力すること」であり、協治とは「協働による自治の推進」である。「地域で出来ることは地域で」、「我々で出来ることは我々で」、行政はどうしても「出来ない部分」をサポートするという「協働・協治」の時代の始まりである。

（2）コミュニティによる協働・協治への参加と育み

一方の主体であるコミュニティには、協働・協治への参加が保障され、それを育む責務がある。

(3) 区による協働・協治への支援と育み

もう一方の主体である区には、協働・協治を支援する、あるいはそれを育む責務がある。