

第12回（仮称）練馬区自治基本条例を考える区民懇談会 議事録

【日時】平成18年4月18日（火）18:30～21:00

【場所】本庁舎5階庁議室

【出席者（※敬称略、50音順）】

| | |
|-------|-------|
| 大島いずみ | 田中一男 |
| 片山清史 | 辻山幸宣 |
| 河本道雄 | 沼田良 |
| 木戸陽成 | 長谷川和寛 |
| 熊澤茂 | 林芳雄 |
| 小原隆治 | 古谷茂雄 |
| 鈴木恭一郎 | 三浦亜紀 |
| 関根和弘 | 村上祐允 |
| 高桑力也 | 矢崎久雄 |
| 高橋司郎 | 若井治子 |



議事次第

1. 開会
2. 提言たたき台
3. その他
4. 閉会

1. 開会

| | |
|-----|---|
| 会長 | 時間になったので第12回（仮称）練馬区自治基本条例を考える区民懇談会を始める。最初に事務局から資料の説明をしてもらう。 |
| 事務局 | （資料説明） |
| 会長 | 木戸委員が起草部会に参加して頂くことになった。皆さんに承認頂きたい。 |
| 一同 | （承認） |

2. 提言たたき台

| | |
|---------|--|
| A委員 | 審議後、全体会に諮り、それを区長へ答申するのか。つまり、全体会で最終的な決定をするということか。 |
| 会長 | この全体会で、合意が得られないものは答申しない。 |
| 長谷川起草委員 | （提言「総則」たたき台の説明を行なう） |
| B委員 | 「行政運営」から「区政運営」への修正は、本文中も全て修正するのか。 |
| 会長 | 全て「区政運営」に修正する。 |
| C委員 | 2ページの「自治」と6ページの「自治」は同じ意味なのか、それとも異なるのか。 |

高橋起草委員　　そこまで厳密に詰めていない。このたたき台は、長谷川起草委員、村上起草委員、私
で書いたものを、事務局で一本化したものである。そのため、文章の流れが違う。根幹
に触れる部分を議論して頂きたい。

会長　　2ページは「市民社会における自治」、6ページは「統治制度の中での自治」という
意味である。今後、1つに統一するかどうか議論しなければならない。

C委員　　自治という言葉が多数出てくるので、「主体側の自治」と「法律側の自治」を分けな
いといけないのではないか。

長谷川起草委員　　3名の意図は分かると思うが、上手く表現されていない。私が起草した前段の自治は、
人々が助け合うための仕組みとしての自治である。前段の「市民社会における自治」、
後段の「法律側の自治」では意味が異なるので、他の言葉を使うかも含めて議論して頂
きたい。

会長　　前段の「自治」を他の言葉で置き換えることは難しい。自治基本条例を制定しよう
という背景には、「自治」の一つの側面である、「市民社会における自治」に着目するよ
うになったからではないか。2つの意味を持たせながら自治という言葉を使っていくの
か、それとも、別の言葉で使い分ける方が良いか。

A委員　　言葉の意味は、前後関係で理解できるものである。逆に言えば、意味が理解できるよ
うに答申を作成しなければならない。「市民社会」は近代に出てきた言葉であり、地方
分権の流れで生まれたものである。「自治」という言葉に限らず、基本姿勢として、誰
が見ても分かりやすい言葉を使用しなくてはいけない。

会長　　他に留意すべきことはあるか。

D委員　　なるべく短く、やさしい表現を望む。欠席委員の方も文章の量が五分の一、六分の
一になれば良いと思っている。ただし、他地域の自治基本条例よりは、練馬らしさが出て
いて良いと思う。

会長　　簡潔で短くという注文であるが、起草委員の方にとっては、削る箇所を決めるのに大
変苦労する。今後は、皆さんから削る箇所を提案して欲しい。

高橋起草委員　　項目を整理し、中味を整理し、中味の説明をするというプロセスで起草してきた。し
たがって、項目は削れないのではないか。限りなく項目の中身を簡潔にしていくことし
かないのではないか。とにかく、要求をどんどん出して欲しい。

D委員　　削っても良い箇所として、中身が重複しているところ、数字で予算など、歴史は削っ
ても良いのではないか。

E委員　　9ページ「4（2）自主的な財政運営・財源確保」の財政に関する数字は削っても良
いと思う。

1ページ、はじめにの「2現在の練馬」で、比較対象がなぜ鳥取県なのか。単独の区
でありながら、県を上回っていることを言いたいのだろうが。

9ページ「4（2）自主的な財政運営・財源確保」でも鳥取県ではなく、23区の中
で大田区を上回って2番目など、23区を比較対象にした方が良いのではないか。

2ページ上から5行目「ツール」という表現について、はっきりと「手段」や「方策」
など日本語での表現が良いのではないか。

「地域コミュニティ」についても、国立国語研究所から、平成15年11月に読み替え
の答申が出ている。

| | |
|---------------------|--|
| | 第3回の委員会でも「ツール」が使われていた。今後、日本語として誰が聞いても分かるように、やさしい言葉を使うことに留意して欲しい。 |
| 高橋起草委員 | 鳥取県の箇所、予算の数字は削除することを決めている。 |
| A委員 | 「4（1）憲法上の地方公共団体を目指す」について、特別区制度改革の際に、平成11か12年の法改正、282条もしくは283条だと思うが、23区は基礎自治体として市町村と同じ位置づけとなった。内容として、憲法上の区の位置づけについて触れることは、いたずらに区民を憲法論議に巻き込むことになり、方向性を出すことに疑問を感じる。「4（1）憲法上の地方公共団体を目指す」は、明記しなくても良いのではないかと。 |
| 村上起草委員 | 法律で容易に変更しうる立場ではなく、憲法でしっかりと認めてもらわなくてはいけないという考えで書いた。 |
| A委員 | 憲法上の手続ということだが、手続法的な解釈の部分ではないか。実体法的には、自治法で法改正されている。触れるにしても、今回の答申ではなく、次世代に判断してもらっても良いのではないかと。 |
| 沼田副会長・起草部会長（以下、副会長） | 平成12年の地方自治法改正にて、基礎的自治体（市並みの自治体という意味）の地位は認められた。しかし、特別地方公共団体のままであり、総務省の担当者は「憲法上の地方自治体は勘弁して頂きたい」と言っていた。特別区の制度改革は、戦後一貫してあり、今から運動をすることではない。もし、東京都が道州制を導入すれば、23区内では憲法上の自治体がなくなることになる。つまり、法律でいつでも自治を廃止することができるのである。憲法上曖昧な立場の状況で、道州制が導入されれば、今後、問題が起きると考えている。この箇所は、長く書かれているが、もう少し簡単に書きたいと考えている。 |
| A委員 | 目的は、区民に向けて発信する自治基本条例なので、説明を受けないと理解できないものは、答申する項目とするか、議論すべきではないか。 |
| 関根起草委員 | 道州制が導入されれば、税の使われ方、サービスも変わってくる危険があるため、残しておく必要がある。 |
| F委員 | 特別区は、都の内部団体であり、地方交付税も適用されていない。並の自治体となっていくという内容を書いても良いのではないかと。区民としては、どうでも良いかもしれないが、実態を知っておく必要があるのではないかと。 |
| 高橋起草委員 | 東京都23区、特別区は非常にややこしい。そのため、お金の面で理解してもらい意味も込めて、9ページ「4（2）自主的な財政運営・財源確保」に具体的な数字や鳥取県との比較を入れてある。 |
| E委員 | 14ページ「6（2）自治の拡充・強化のための（仮称）自治推進委員会の設置」に「自治の拡充・強化のための設置」とあるが、現在享受している自治は、どこが不足しているのか、「拡充・強化」と意図的に取り上げるのはなぜか。 |
| 会長 | 「条例の確かな実現を図るため、自治推進委員会を設けます」なら問題はないということか。 |
| E委員 | 条文に抵触するもの、時流によって変えるべきものは手続をするということは、前で触れてある。改めて委員会を設置すると書かれているのは、何か意味があるのか。 |
| 高橋起草委員 | 自治基本条例に基づき、行政、議会は今までのあり方で良いのかを考えることを含め |

| | |
|--------|---|
| 員 | て、第三者的にチェックする機能も必要ではないか、という程度までしか議論していない。 |
| 会長 | 行政、議会よりも位の高い機関と聞こえたが。 |
| 大島起草委員 | 色々な条例がある中で、自治基本条例が最高規範であることを確認するために、他の条例を検証する場、区民から自治推進委員会に申し立てができる場、進行管理の役目を負う場の3つの役割を持たせた。 |
| C委員 | 監査機関的なものという理解した。その場合、監査の基準を決めなければならない。別途基準を定めましょうと一文を入れておけば良いのではないかと。 |
| 高橋起草委員 | 別途条例を定めましょう、としか書けない。 |
| A委員 | 健康福祉事業本部内に、保健福祉サービス苦情調整委員会という組織が区の中にあるとのことだが、類似機関なのではと感じた。 |
| 事務局 | 保健福祉サービス苦情調整委員会は、サービスを受けた区民が苦情を申し立てることのできる第三者機関である。自治推進委員会は、区政全般が基本条例に基づいて行われているか、評価、調査する機関であるのではと考えているので性格的には少し違う。 |
| 会長 | 設置することを入れるか再度、諮りたい。 |
| A委員 | 5ページで、自治について触れており、日本は、代議制については議会、直接制については区長という形であるが、関わり合いが不明確である。それに伴い、6ページ「2(3) 信託における参加・参画と自己決定」に「信託」とある。信じて任せるということで「信託」なのだろうが、否定的に捉えられる言葉なため、他の言葉を使って欲しい。 |
| 会長 | 言葉の問題になるが、使わない方向で検討してもらいたい。 |
| 副会長 | 「信託」は憲法の前文に書いてある「信託」をイメージして使った。代替りの言葉がなく使っているので、皆さんから提案してもらいたい。 |
| A委員 | 緑など自然環境において、練馬区は環境が良いというトーンで書かれているが、危機的状況ではないか。東大泉地区の屋敷林を買収したとのことだが、予算を優先的に使わないと区の自然環境が守られない状況だということを書いて欲しい。 |
| 大島起草委員 | 環境基本条例と環境都市宣言練馬の起草委員になっている。危機的状況は認識しているので見直したい。 |
| 三浦起草委員 | 3ページ「1(3) 練馬区の特性と課題」②で、森林・農地の減少に触れているので、問題ないのではないかと。 |
| 木戸起草委員 | 起草部会に傍聴として参加し議論の流れを見てきた。起草部会では、23区内では環境が良い地域であるが、近年の宅地・マンション開発で農地・緑が減少しているという認識である。しかし、この素案では表記が少なかったため伝わらなかったのではないかと。練り直す中で強調されるのではないかと。 |
| B委員 | 2～3ページに関して、地域特性と課題を取り上げているが、「はじめに」の部分でも、特性について取り上げているので、ここでは、課題のみを取り上げる方が良いのではないかと。 |
| 高橋起草委員 | 「みどり30」が進められているので、それとの関係を踏まえて文章化したい。 |
| C委員 | 構成について提案したい。残すべきものは、「1 条例制定の意義とその必要性」と「5 |

行政運営の基本原則」だと思う。第1部で議論の背景、「1」と「5」、第2部で条例に盛り込む最後の結論と、2部構成が良いのではないかと。

副会長 起草部会では、概要版を作成し、それを区に提出する答申本文にしようという議論をしている。

E委員 7ページの「3区民の定義」は、最終結論として考えて良いのか。最終ではないなら、基本条例の柱となる大事な部分であるので決定して欲しい。例えば、②の「(または、住民および練馬区内に在勤・在学している者または練馬区内において主たる活動拠点を置き活動している者)」の主たるとは、本店などのことか。また、出張所は主たるに当たらないということなのか。

会長 今日決めた方が良いか。

高橋起草委員 今日決めた方が良い。

会長 ①「住民」について、括弧書き部分の方を推奨したい方、挙手して頂きたい。本文書きで意味が分かるが、括弧書きには主張も含まれている。

一同 (3名挙手)

会長 ②「区民」について、括弧書き部分の方を推奨したい方、挙手して頂きたい。

一同 (2名挙手)

会長 ③「事業者」について、括弧書き部分の方を推奨したい方、挙手して頂きたい。

一同 (4名挙手)

会長 今の意見を踏まえて、次までに議論して欲しい。

大島起草委員 (提言「自治の担い手」たたき台説明した)

会長 青少年参加について、具体的に条例にするのは難しいが、面白いと思う。起草部会で作業するには、もう1回全体会をしなければいけないと思うが、次の懇談会まで、もう1回、全体会を行うことは可能か。5月に延ばすとそれだけ起草部会の作業が延びることになる。

A委員 今日の会議の意見を踏まえ、修正したものを次回に出すということか。

会長 今回の続きをするという意味である。

高橋起草委員 今日中に、残りをやりあげてもらいたい。4月25日に起草部会を開催する予定である。その結果を踏まえ、5月連休に何日か起草部会を開催しないといけないという覚悟である。そうしなければ、5月の全体会を開くことができない。

長谷川起草 (提言「自治拡充の制度」たたき台説明した)

| | |
|--------|---|
| 委員 | |
| A委員 | 4ページ「4議会への参加・参画」①～④について、法令に抵触する部分があれば、事務局から指摘して頂きたい。 |
| 事務局 | 「③議案提案権」である。 |
| D委員 | 4月1日、まちづくり条例が施行され、半官半民であるまちづくりセンターも設置された。千代田区、世田谷区、横浜市などとも連携していくという話があることにも触れて欲しい。 |
| 会長 | 都・国との縦方向の繋がりは盛り込まれているが、自治体間の繋がりで、横方向の繋がりは抜けている。近隣自治体および広域的な自治体の繋がりは必要であるので、新たに書き加える必要がある。 |
| 三浦起草委員 | 「総則」10ページ「4（3）国・都との対等で協力的な関係」に、「他の地方公共団体との相互扶助に基づいた協力関係を目指す必要がある」とあるが、そこでカバーできないか。 |
| 村上起草委員 | 「4（3）国・都との対等で協力的な関係」の中で、ご指摘の点も意図して書いている。項目として、国・都となっているので、他自治体との連携を盛り込むとならば、別途、項目を設けた方がすっきりするのでは。 |
| D委員 | 環境、まちづくりの問題は、区単独ではできない。できれば新たに項目を設けて欲しい。 |
| A委員 | 4ページ「4議会への参加・参画」④の区民との対話について、制度的に設けることになるが、逆に、議員との自由な対話が制限されることが懸念される。現在、議会は自由通行であり、誰でも議員と話することができる状況にありながら、制度的に設けることは、自由通行の弊害になるのではないか。今の自由通行を区民に発信する方が重要ではないか。今あるものの拡充をしていく方が大事である。 |
| 大島起草委員 | 様々な場面、立場の人から、議員は区民の意見を聞いていないという声が出ている。今までの良好な関係はそのまま、議員と意思疎通ができていないという人に対して、積極的に場を設けても良いという、あくまで提案である。 |
| B委員 | 「提言「総則」たたき台」では「行政」を「区政」に置き換えるとのことであつたが、3ページにも「行政」という言葉が使われている。ここは、置き換えはしないのか。 |
| 会長 | 3ページは「行政」である。「行政運営」の場合は「区政運営」に置き換えるが、「行政」と単独の場合は、置き換えない。 |
| 高橋起草委員 | 箇条書きにすると、それぞれの項目が一人歩きをして強調されるという懸念がある。 |
| E委員 | 3ページ、「3行政への参加・参画」について、どのように規定しているのか。①～④について、羅列するだけなのか、それとも具体的に書くのか。 |
| 高橋起草委員 | 「提言「総則」たたき台」は、最初から全員で議論し、文章についても、3人の文書を事務局が1本にまとめたものである。一方、「提言「自治拡充の制度」たたき台」はCグループが担当し、「提言「自治の担い手」たたき台」はBグループが担当した、というようにグループ分けをしたため、トーンが異なる。最終的には一本化されると思う。 |
| A委員 | 「総則」という言葉は堅い印象を与えるので、区民に受け入れやすい言葉があれば提案して頂きたい。「提言「総則」たたき台」、「提言「自治拡充の制度」たたき台」、「提 |

| | |
|--------|---|
| | 言「自治の担い手」たたき台」を通して、区民の間接民主制に対して、具体的には選挙であるが、投票率は40%を下回っており、意識が低い。主体が区民だという項目を設けることを検討して欲しい。 |
| 村上起草委員 | 選挙に関して、項目は設けていないが、総則の「2(3) 信託における参加・参画と自己決定」で議論していると認識している。4ページ「4 議会への参加・参画」の「③ 議案提案権」が、法に抵触するとのことだが、区民が直接提案を提出するのではなく、議員を通じてなど、間接的な方法ならば抵触にはならないのではないかと。 |
| 会長 | 市民立法代行権という仕組みになる。 |
| 副会長 | この表現を膨らませて議論すれば良い。また、「総則」について、作業上、仮に付けたものであり、「自治の拡充制度」、「自治の担い手」も別な名前になると思う。 |
| 高橋起草委員 | やはり、目次を付けないといけない。まず1ページ読んで、中を開いてもらえるように、「はじめに」は神経を使って書いた。そして、次に目次を開いて自分の興味のある部分を読んでもらう、という構成にするのが良いのではないかと。 |
| 会長 | 起草委員の方に提案したい。「提言「総則」たたき台」の「3 区民の定義」について、「提言「自治担い手」たたき台」に移すことが可能か検討して頂きたい。もう1つ、「提言「自治拡充制度」たたき台」に住民投票について、区長、議会、住民、3者に発議権認めるとあるが、私は、反対である。発議するために、議会は議決を持ち、住民は一定数の署名を集める要件を持ち、区長はただ自分の判断だけで発議することができる。危険ではないか。検討頂きたい。 |

3. その他

| | |
|-----|---|
| 事務局 | 次回からの日程について。 次回は5月15日(月)で、それ以降は、6月12日(月)、7月3日(月)で時間は18時30分となる。よろしくお願ひしたいと思う。 |
|-----|---|

今後の予定

【日時】平成18年5月15日(月) 18:30~21:00