

第3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17年8月4日（木）18:30～21:10

【場所】アトリウム地下多目的会議室

【出席者（※敬称略、50音順）】

秋山隆幸	辻山幸宣
大阿久紳介	富岡忠明
大島いずみ	西村貴
片山清史	沼田良
河本道雄	野口暢子
菅野絹子	長谷川和寛
木戸陽成	林芳雄
熊澤茂	樋口和之
黒田まゆみ	古谷茂雄
小原隆治	三浦亜紀
鈴木恭一郎	村上祐允
関根和弘	矢崎久雄
高桑力也	山浦成子
高山喜一郎	山田順子
田中一男	若井治子



議事次第

1. 開会
2. 区政の概要について
3. ワークショップ
4. その他
5. 閉会

1. 開会（事務局）

会長	第3回練馬区自治基本条例を考える区民懇談会を始める。 最初に事務局から連絡を。
事務局	前回の議事録については皆様から特に意見がなかったので、そのままホームページに掲載する。次にお願いだが、議事録作成上、テープ起こしをするので発言の前には名前を言って欲しい。また、一部の委員から議事録の作り方に関してご意見を頂いたが、それについては会の最後に皆様のご意見を頂くことにする。
会長	前回、各委員に練馬区の「ここが問題ではないか」「ここが良いところだ」ということをたくさん出してもらったが、これらを具体的に解決していくために条例にどのようなことを盛り込んでいったら良いのか、「条例に盛り込むべき事項」ということについて話していきたい。できれば、今後、テーマ別のグループ分けができるような形にした

いと考えている。その素材を今日は出していけたら良いのではないか。今日は、はじめに区政の概要について事務局から説明してもらい、その後、休憩をとる。そして前回と同じようにくじを引いてグループ分けを行い1・2・3班に分かれて話し合ってもらいたい。このような段取りで良いか。

一同
会長

(特に意見なし)
ではそのような形で進めていきたい。

2. 区政の概要について

会長
事務局
会長
A委員

まずは事務局から区政の概要について説明する。
(資料に沿って説明)

あまり時間はないが、この段階で確かめておきたいことなどあれば、質問を。

2点気になることがある。区政の課題の説明で、大きく5つの項目を説明頂いた。「まちづくりの推進」「少子・高齢社会への対応」「環境との共生」「情報技術（IT）の推進」「安全・安心への取り組み」について、どのような施策を現在進行形で行なっているのかということの説明頂いたが、日々、練馬区のホームページを見たり、練馬区報を見ている、いつも頭の中にクエスチョンマークがつくところがある。それは現状分析と課題認識、そして、どのような結果を求めるとかという点について、いつも説明がない。この際、おおまかな理念を伺いたい。それぞれの項目について、今どういう問題点が練馬区にあって、何がどう足りなくてそういった問題がでているのか、それに対し、どのような手立てをしているのかは条例という形になっているので分かるが、それによってどういう姿を求めようとしているのかを伺いたい。

事務局

まだこれは答えではないが、行政評価制度を区として行なっている。これは施策レベルから事務事業レベルまで、それぞれに目指す姿などを設定し、それがどこまで達成されているかということ、区民の視点で評価するというやり方を導入している。これを区民の皆様に公開している。全般的な問題として、練馬区の区政が何を問題視し、何を目指しているのかということだが、新行政改革プランでも示しているように、これからは、区が皆様から頂いた税金にもとづいて、区が区民の皆様に満足のいくサービスを提供するというやり方だけでは地域社会が成り立っていかないと考えている。やはり、区民の方々と区との協働によって地域社会を築いていかなくてはならない。これは区民の方々と区との協働ということもあるし、区民の方々同士の協力・連携というものもある。その仕組みを築いていくのが重要な課題だと考えている。それはまちづくりの分野でもそうだし、高齢者や子どもという福祉の分野でもそうだし、また、安全・安心のまちづくりという分野、環境の分野でもそうなる。これらをどうやって築いていくかが重要な課題だと考えている。そういう意味で、この自治基本条例を考える区民懇談会に我々が期待しているところでもある。

会長
B委員

他にはないか。

資料を出して頂けるかとのお願いだが、区勢概要（抜粋）の30ページに組織別職員数（事務系、福祉系、技術系など）が書いてある。これに関して、区の職員の年齢構成がどのようになっているか知りたい。なぜ、そのようなお願いをするのかというと、今、企業で2007年問題が課題になっている。そのような課題を区は、どのようにクリアす

- るのが少し素朴な疑問としてあるので、わかる資料を用意して頂きたい。
- 事務局 今、手元にはないが用意はできる。これは次回の懇談会の場、もしくは次回資料を送る際にあわせて送りたい。
- C委員 細かい話で申し訳ないが、財政白書の14ページで、滞納額が平成12年から15年でほとんど130数億円台を推移しているが、この理由はどういったことなのか教えて頂きたい。また「その他」という項目があるが、中身は何かを教えて頂きたい。
- 事務局 滞納額が減らない理由ということだが、一つは社会経済状況の停滞という理由が大きい。もう一つは住民税の仕組み自体に基づく理由もあるかと思う。それは住民税が前年度の所得に対して課税されるという仕組みになっているということである。例えば収入が増えている家なら支払いはできるが、会社をリストラにあった、倒産してしまったという家では支払いができない。払えなくなると、納税猶予と言う制度もあるが、滞納が増えてくる。あとは区としての税金を納めて頂くための収納対策を強化していくということも重要になってくる。「その他」に関しては財政白書の14ページ中央の表に「その他」の主なものが記載してある。この中では、区で直接区民の方に貸付をしているものがある。また、介護保険料、保育料などが含まれている。
- D委員 行政計画とあるが、行政計画がつくられるまでの簡単なプロセスを知りたい。加えて練馬区勢概要の35ページの「歳入歳出」で、「その他」が平成15年と16年を比べると増えているが、だいたいの大まかな内訳を知りたい。
- 事務局 行政計画の立案プロセスということで、一般的な流れを言う。まず、区民のニーズを把握するため、アンケートを実施したりする。区民意識意向調査などである。他には区民の方々・学識経験者による懇談会等を設置してご意見を頂くというのがある。それらを踏まえて、区の内部で検討委員会等を設置して素案をつくる。その素案を議会・区民の方々に発表し、また意見を頂き、反映すべき意見を入れた上で、区民の方々に再度示していく。それをまた区民の方々、区議会の意見を聞いた上で最終的に計画とする。このような流れが計画をつくる際の一般的なプロセスになる。
- 区勢概要35ページの歳出の「その他」の欄だが、これに関しては次のページ、36ページ左下の表の歳出（性質別）を見て頂きたい。ここにある、公債費、諸支出金、予備費が「その他」になる。この中で一番大きな割合を占めているのが公債費。例えば学校を建てる際には単年度予算だけでまかなうのではなく、借金をする。借金をした場合、20年間なら20年間で返済をするお金が公債費ということになるが、その金額がここでは一番大きくなっている。
- 会長 提案だが、このままずっとやっていると議会の代わりになってしまう。グループに分かれてから、具体的な説明が必要な時は呼んで頂いて、説明をしてもらうということにしてはどうか。

3. ワークショップ

- 会長 それでは、ここで皆さんの議論の時間をとりたいと思う。ここで少しだけお願いがある。一つは能率を良くするために、あくまで「わがまちの憲法をつくるのだ」という意

識で望んで頂きたい。小さなことをどうやったら憲法らしく、大括りな原則だとか、原理だとかにできるだろうか、という心構えが必要。また、政策判断を憲法に書くかという、書かないのが一般的で、そのようなものが必要な時にはどういう風にして、合意を取る仕組みをつくるかといった発想で考えて頂けると話が早いと思う。また、現行条例がたくさんあるが、一応憲法といている以上、それぞれの条例に優越させたいという願がある。今の条例だとか、法令違反だとかいう考え方にとられないで、こんなことを規定していったらどうかという自由な発想で考えていて頂きたい。最終的に他条例等とバッティングするかどうか等は答申の前までに詰めれば良い。これからは、答申までの議論の土俵をつくることで、大きな土俵にするか、小さな土俵にするのかで審議の仕方も変わってくる。私はできるだけ大きな土俵にしておいた方が良くと思う。その理由は小さな土俵で考えた場合、後になって追加することは大変で、これまでの議論で誰も言っていなかったことを追加するということはルール違反になってしまう。ということからできるだけ幅広くテーマを出していこうという気持ちでやって頂きたい。是非活発に意見を述べて頂き、また、分からないところは、事務局に来て頂いて説明してもらうことにする。

(以下休憩を挟んで班に分かれて討議)

会長 　　では前回と同じように班ごとに発表して頂きたい。

三浦委員 　　1班は司会を木戸委員が、書記(報告)を三浦委員が担当した。1班では、「理念」「課題と基本合意」「仕組み」という3つのカテゴリに分けた。

理念

「区として次世代に伝えていくもの」「人権尊重」「地域に根ざして世界に発信」「次世代に伝えていく住みよい環境」「福祉の充実」「練馬区で既に行なっている宣言などについても心得ておく」「自然」「環境」「文化」「緑豊かなまちづくり」などを理念とし、その上に「練馬のアイデンティティ」として、これらの上に来るものを設定する必要があるだろうということが出た。

課題と基本合意

今の練馬区で必要なことでは、区民の区政への参加が不足しているのではないかという意見が出た。例えば「インターネットなどのメディアを使ったもので何かできないか」「環境問題」「町会の人間関係」「足元のコミュニティの問題」「学校関係」「産業と区民生活のバランス」等課題を出している。

仕組み

「住民から協働の申し出があった場合には一定の条件の元に取り入れられるような仕組みをつくらう」ということで、「住民投票制度」「住民の申し出には必ず何かを設けなければならない仕組み」「わかりやすい行政評価の公表」「個人情報の保護」などを盛り込んでいけたらという意見が出た。



補足をA委員からして頂きたい。

A委員

この班で紛糾したというか、白熱した議論を紹介する。それは練馬の自治基本条例の理念とはなんだろうか、究極的には練馬とはなんだ、練馬区民が自治基本条例によって何を目指すべきなのか、どのような協働をしていけば良いのかということ条例に盛り込んだ方が良いということ。このようなことについて今回出てきた理念の内容を踏まえて考えるべきか、もしくは全く別のアプローチをとる必要があるべきではないかということが話し合われた。自治基本条例を制定するに当たって、一番大事なコア・哲学・精神などの部分を考える必要があるのではないかとこのところまで話が進んだ。

E委員

今の話の中で落ちてきているものがある。それは町内活動の活性化という部分。「仕組みづくり」の中で、直接投票などいろいろな仕組みがでてくるが、町内活動を活性化させるようなものをどういう風にこの中にいれるのかというもの、その考え方はなんなのだというもの、そういうものを忘れてはいけない、という話が1班では出たということを追加したい。

会長

では2班お願いします。

関根委員

2班は報告に関根委員、司会を長谷川委員が担当した。

当初2班では、自治基本条例を制定するにあたって、議会と区、区本体との整合性の問題が出てくるだろうということになった。果たして自治基本条例を制定するにあたり、議会や区の権限を越えても良いものかという話がでた。最初に会長から、そして小原先生から憲法なので特にその辺は考えなくても良いと言われたが、本来、自治基本条例をつくるなら、きちんと機能したものであり、今までの形だけの形骸化したものではなく、将来きちんと機能し、十分に反映できるものをつくるべきではないか。だが今の状況を考えると、時間的な制約もあり、いろいろな問題が今後出てくると想定される。我々参加しているものが、どこまで関わるのか、という部分まで含めた話がでた。細かい点で言えば、実際の議会の運営方法、陳情の内容、進め方にも多々問題があり、そのあたりについても今後、自治基本条例をもとに解決できるものはないか。少数意見が反映されない、基本的に数が少ないから悪いということではなく、そもそも内容が問題であり、そういったものは区や、議会で取り上げられているのか、そういった問題も提起された。そのあたりを簡単にまとめるとプロセス・ルールづくりといった問題が非常に重要になってくるのではないかと。加えて、情報公開条例をもとにした、区が区民に対して、または議会に対してきちんと情報を公開していないのではないかと、もしくはしなければいけないのではないかと、といった話が出た。この件に関しては、もっと練馬区の現状、区のあり方、区の考え方などの実情をより詳しく、今の練馬の現状はどうなのか等、区が物事を進めていく上での問題点や良い所がもっとあるのではないかと、そのような情報を提示してくれないと進められないのではないかと、という意見も出てきた。後はパブリックコメントなどがきちんと機能しているのかという部分、第三次評価など区はいろいろやっているが、蓋をあけてみたら実態はどうなのか、陳情の数がどれくらいで、情報公開請求はどれくらいで、どのように区は答えているのか等、そのよう



な具体的な部分にも、もっと区側から情報を引き出さないといけない。

また、2班はそもそも論が多かった。何のための自治基本条例なのか、住民参加なのか、それにあわせて協働のあり方、区は協働、協働と言っているが、実際、協働と言っている区側が実績はあるのか等が非常にあいまいで、この3回の中でもきちんとした情報が提示されていない。そのような面についても区側から問題をだしてもらえないかという話が出た。あとは練馬の特徴というところで、光が丘の団地の問題、そして緑地の問題などを含め、練馬固有の課題を浮き彫りにしないと先へ進めないのではないかと、いうところが一番多く出た意見の内容だった。本来なら区と議会と住民の3者がきちんとパートナーシップを結んで進めていく形ができれば一番良いのだが、そういったものが無く、扱うものが多いので、この会議の期間、そして参加人数など、この人数で果たしてこれだけの問題が処理できるのか、ということが補足意見として出ていた。

では3班お願いします。

3班は村上委員が報告、西村委員が司会を担当した。3班では大きく分けると4つの議論が出た。一つは「区の自治基本条例の大枠・方向性」、二つ目は「行政機構」に関する話、三つ目は「安全安心のまちづくり」という話、四つ目は「区民参加」に関する話。順に説明していく。

自治基本条例の大枠・方向性

まず、練馬区は、財源を都から確保してこなくてはならないという状況にあるので、自主財源の拡充という話が出た。そして、財源の確保という意味で、都から独立して政令指定都市を目指すのだといった方向づけで議論をやっていったらどうかという話があった。あとは、区の最高規範性という話。最高規範、区の憲法なのだという話が辻山先生からあり、自治基本条例は他の個別条例から頭一つ飛び抜けている印象があるかと考える。私は最高規範が最高規範たる意味は、それに違反する下位の法令を無効化することにあると考えているが、現在の法律論からすると自治基本条例も他の個別条例と同じレベルにあり、その最高規範性ゆえに他の個別条例を自治基本条例違反を理由として無効化する、ということはおそらくできない。その中でも最高規範性をどう担保するかという話だが、それは各行政職員の意識に委ねる他はないと言うと心もとないと思われる方がいらっしゃると思う。そこで、区民参加については4番目で具体的に言うが、政策形成や条例制定の場面での区民参加において条例の条文や理念を区民参加によって、条例の理念なりを参照してもらい、個別の政策・条例が、区の最高規範たる自治基本条例に違反しないように、かたちをとるような実質的で地道な取り組みがなければ最高規範性が担保されないだろうと考えている。

区民の権利ということで、日本国憲法に例えると基本的人権にあたることだが、区民の権利というものを自治基本条例に制定するかという話。これに関して、人権、社会権等は国の法令に任せ、練馬区は別な意味での法令を作成したらどうかという意見があった。あとは、憲法の前文的なものになるが、自治基本条例において練馬は平和都市であるということを理念として持ち込んでどうかという話があった。自治基本条例の根本的な基本理念になるだろうが、魅力ある練馬区、特徴のある練馬区など、オリジナリテ



会長
村上委員

イーのある条例、ないし、区民の育成ということを含むべきであるという話も出た。自治基本条例をつくり、独自に活動していくといっても、周辺に身近な自治体というのはたくさんある。その中で周辺自治体との連携・協働ということに関しても含んだらどうかという話も出た。あとは条例のつくり方に関する問題だと思うが、基本条例の詳細は各個別の条例・政策に任せ、区の理念と制度の骨組みを示すものにし、条文数も20条程度にして単純明快化した方が区民の方には分かりやすいだろうし、実効的な内容になるのではという話があった。一点目は以上。

行政機構

行政機構というのは、日本国憲法に例えると統治機構という話になるだろう。統治機構に関しても自治基本条例に何らかの規定を設けるべきだろうという話になった。その中で論点になったのは、議会のことについて規定をするかということ。実際、他の例を見てみると、議会について規定しているところ、規定していないところと分かれている。この部分を練馬ではどうするかという話もしておくべきだと思う。私の個人的な感想を申し上げると、辻山先生は議会の対応を考えずにやれとのことだが、私としては、ここを含むべきであろうと思っているが、区議会議員の方がいる前で言うのもなんだが、そういうことも恐れず申し上げた。

行政機構に関しては簡素化・効率化の話も出た。例えば、区役所の一部組織を独立行政法人化して区役所自体の職務を少なくする。また、民間でできることは民間に、区民でできることは区民に、地域でできることは地域にということ、どんどん自主的に活動できる部分を委ねていくということが提案された。それこそが、地域の活性化に繋がるのではないかと思う。例えば地域の地区区民館の民営化などがケースとしてあげられた。他に効率化ということと言うと、行政規模自体を小さくするという話が出た。行政退職者がたくさん出るが、その方々はノウハウを持っているので、活用したらどうかという話がでた。行政機構の皆さんに対する話だと思うが、区民と区との協働は、区民にも行政権限を付与し、区との対等関係を築くという話も出ている。

安心・安全のまちづくり

ここでは都市計画の話、マンション入居者が少ない、あるいは老朽化によって問題が起きているが、マンションを単純に大きくすれば良いという話でもないという意見が出ている。安心・安全という話の中で、大型店の深夜営業は練馬区には必要が無いのではないかという話も出た。これは、地球温暖化の防止、青少年の健全な育成に資するという話だった。それに関連し、子育てのできる環境整備も練馬区ではすべきであるという話も出た。また、「緑化への取り組み」「老人福祉と保育園の共存」「福祉の位置づけ」という話も出た。

区民参加

区民参加のところでは、先ほども言った区民の権利をどこまで付与・規定するかという話があった。あとは、町会参加の義務を設けたらどうかという話がでた。他には町会参加を義務化するのではなく、コミュニティ組織自体をNPOなど各種多様な有り方を目指し、そういうものの育成を盛り込むべきだという話もあった。区民参加の具体的な方法として、例えば直接請求を今の形よりもっと手続きを簡素化してできるようにしたらどうかという話もあった。もっと直接的な話になると、議会に準じたような形で区民

大会みたいなものをつくり、年に一回ぐらいそのようなものを開いて、区の施策まで区民が関与するようにしたらという話も出た。後は練馬区で活動する企業や個人が責任を持って区政に参加すべきであるという話もあった。区民参加に関しては情報公開・情報共有というのが前提になるが、この部分に関しても規定を設けたらどうかという話も出た。

会長

有難うございました。すこしコメントさせて頂くと、最高規範とはいっても、条例は条例だから、自治基本条例で個別の条例を統制することは、今の法理論ではできないのではということが出ていた。今の法理論ではそう考えられているが、個別条例も基本条例も同じ議会で作るので、練馬区ではこれを最高条例にして、あとはみんなで従うようにしようじゃないかといえ、できそうな気もする。というくらいの含みは残しておくことにしないか。

もう一つは時間の管理、これから本格的な議論に入っていくと時間が延びていく、そうすると時間に耐えられない方から順に脱落していくという状況が起きてくる。それは防ぎたいと思うので、皆さん相互に時間を守るというプレッシャーを掛け合いながら、あるいは自粛しながら進めていくという訓練をしながら進めて頂きたいと思う。

今日のそれぞれの班の結果を整理し、皆さんに示すと同時に、どんなテーマ、グループ分けが良いか決めたい。その時は、たぶん3グループで出てくると思うが、そのグループ毎にどんな風に討議するのか、専門部会でそればかりのテーマをずっと議論するようなグループをつくるのか、今のようにシャッフルしてやるか、他のやり方としては全部のテーマを一斉にやる、といったようなやり方もある。それを最初に決めて頂きたい。

4. その他

会長

最後に一つ議題が残っている。議事録で、ABCのように、Aの方が発言されたらその方をAと特定して書くか、誰が発言してもABCDで続けて誰が発言したか分からないようにして書くか、つまり、ABCであっても、それが何度か出てきたら、同じ発言者であることが分かるようにしておく方が良いという提案があった。これは大変重要な問題なので諮りたいと思う。これは多分挙手で決めるしかないと思うがどうか。

(多数決により、ABC表記で同じ発言者が分かるような書き方をすることに決定)

5. 閉会

会長

次回、専門部会ができれば、世話人を立てて、グループ毎に運営という方法も考えられる。その方法についても是非次回話したい。

第3回はこれで終わる。

6. 次回以降の予定

年内は第8回まで行なうことを確認

【日時】

8月26日(金)

9月26日(月)

10月17日(月)

11月16日（水）

12月12日（月）

いずれも 18:30～21:00

【場所】

アトリウム地下多目的会議室