

# 第18回（仮称）練馬区自治基本条例を考える区民懇談会

## 起草部会議事要旨

【日時】平成18年6月19日（月）19:00～21:00

【場所】庁議室

【出席者（※敬称略、50音順）】

秋山隆幸、大島いずみ、関根和弘、高橋司郎、沼田良、三浦亜紀、村上祐允

### 議事内容

1. 庁内検討における論点と懇談会報告書との比較検討
2. シンポジウムについて（世話人会）

#### 1. 庁内検討における論点と懇談会報告書との比較検討

庁内検討における論点として、平成17年11月16日付けの「（仮称）練馬区自治基本条例を考える区民懇談会の「検討方向」と（仮称）自治基本条例庁内研究会検討報告における「論点」について」の資料をもとに検討した

（四角内は資料の該当箇所、その下に該当箇所に関する意見を掲載している）

- 1 まちづくりの基本方向や考え方
- 1 条例制定の意義、法令上の位置付け
  - （1）検討の理由、法定の意義
- 1) 検討・制定のきっかけは何か。
  - ① 地方自治法の改正（分権一括法）により、機関委任事務が廃止され、自治事務が拡大した。
  - ② 三位一体の改革（「中央から地方へ」）の進展により、国庫補助負担金の廃止・縮小と自主財源の拡大が進んでいる。
  - ③ ボランティアやNPOの活動が進んでいる。市民活動をいかに推進していくかが問われている。
  - ④ 「区民とともに築く地域経営」をいかに実現するかが問われている。
  - ⑤ 区政に参加する区民が限られているため、参加しやすい仕組みを作ることが求められている。
  - ⑥ 区政は、最終的には長と議会の意思により決定・運営がなされるが、少数意見に配慮する仕組みが求められている。
- 2) 何を指すのか。
  - ① 練馬区における協働の姿を明らかにして、区民との協働を図る。
  - ② 区民の責務・役割を明確にして、区政に参加・参画するルールを設ける。
  - ③ その時々々の区民の要望に立脚した行政を展開するためにも、区民ニーズの把握のための新たな仕組みを組み込む。
  - ④ 区と区民とが共に考え、行動する風土を築くため、職員の意識を変革する。

- ・ 制定の理由などは提言でほぼ網羅されている。
- ・ 2) ①について、「区民との協働を図る」とあるが、「区民との協働」という部分は従来型の協

働のスタイルで、我々の協働のイメージとは違う。我々の協働のイメージは(1)④の「区民とともに築く地域経営」に近い。

## 2 住民自治の基本理念、自治のあり方

### (1) 住民自治の基本理念、基本原則

- ① 住民と自治体は、目指すべき目標の実現のために協働していくのか、それとも、そもそも住民と自治体は協働の関係なのか。
- ② 住民と自治体が目指すべき目標を掲げる場合、どのように定義すればよいか。
- ③ 自治の理念の一つとして「基本的人権の尊重」を盛り込むべきかどうか。また、憲法の基本原則である、国民主権、平和主義、人権の尊重との比較で、平和や国民主権は入れないのか。
- ④ 自治と公共、人権の考え方を整理する必要ではないか。
- ⑤ 国や都との協力については、どうするか。

- ・ ①について、懇談会の提言で一定の答えを出している。
- ・ ②について、提言に記載している自治推進計画がその定義にあたりと考えている。
- ・ ③について、「国民主権」は外国人が含まれないので入れてない。
- ・ ⑤について、提言に記載している。

## 2 情報共有・情報公開

## 2 住民自治の基本理念、自治のあり方

### (6) 個人情報保護

- ① 行政の責務としての「個人情報保護」を規定するのか、住民の権利としての「プライバシー権」まで含めて規定するのか。
- ② プライバシー権は基本的人権の一つであるが、行政の責務の一つとして個人情報保護を規定するなど、区としての個人情報保護に対する姿勢と区民の権利を明確にする必要があるのではないか。
- ③ あわせて区民相互においても個人情報保護に努める責務を規定するかどうか。また、区民の責務として互いのプライバシー保護まで規定するか。

- ・ 個人情報保護については提言に記載している。

## 3 参加、参画

### (2) 情報公開制度

- ① 情報公開条例で法的に義務付けられているのは「公文書」の公開である。情報共有と区政への参加の観点からは公文書だけでなく、附属機関以外も含めた会議の原則公開が求められるのではないか。
- ② 具体的な内容は先の情報公開条例に規定しているので、自治基本条例に定めるものとしては区民の知る権利の保障と区が保有する情報は区民共通の財産であることの確認することになるか。
- ③ 自治のあり方の前提として、住民と自治体との情報共有という原則を理念として規定するかどうか。

うか。

- ④ 執行機関は区民に対して区政に関する説明責任を負うこと、区議会とともに積極的に情報を公開（公表）、提供していく義務があることを行政運営の基本として明記していく必要があるのではないか。

- ・ 情報公開等については提言に記載している。

### 3 区民参加

#### 2 住民自治の基本理念、自治のあり方

##### (2) 区民の権利、役割と責務

- ① 憲法・地方自治法で定められている権利義務規定との関係を整理する必要はないか。
- ② 新たに条例により創設される権利は、実体法上の効力ある権利かプログラム規定か。前者とすれば、権利侵害に対する救済規定の必要性があるか。
- ③ 先行する条例との考え方の整合性を図る必要があるのではないか。
- ④ 区民の責務として「基本的人権の尊重」を盛り込むべきか。自治について区民同士の意見が対立したり利害が相反したりする場合もあり、互いの立場や人権を尊重するという規定は必要ではないか。
- ⑤ 区民の責務・執行機関の責務のセットで定めるべきか。盛り込む場合に、「基本的人権の尊重」として包括的に規定するか、「人権・国籍・信条・性別・年齢・社会的・身分的状况等にかかわらず平等に」「異なる文化や価値観を認める」といった少数者等にも配慮した規定も入れていくのか。
- ⑥ 住民投票を規定し、かつ、外国人にも門戸を広げた場合には、国籍を含めて人権に関するものが必要になるのではないか。同様に、住民投票に「年齢に関わらず」参加する場合にも、必要になるのではないか。
- ⑦ まちづくり活動の参加・不参加により差別的扱いを受けないとの規定を置くかどうか。また、区民の責務として互いのプライバシーの保護をうたうかどうか。

- ・ ①について、提言では整理をし、記載している。
- ・ ②にあるプログラム規定かどうかなどは各々のケースの問題では、今の時点ではどちらかとは言えない。
- ・ ④について、「互いの立場や人権を尊重する」という意味のものは提言に記載している。
- ・ ⑤について、ここで示す「少数者」に関しては「個人とのバランス」という表現で提言に記載している。
- ・ ⑥について、「年齢に関わらず」という意味では住民投票について別途条例に任せることにしてある。
- ・ ⑦について、「互いのプライバシーの保護」は謳っていない。また、「差別扱いを受けない」ということについては不利益な取り扱いの禁止という表現置いた。

### 3 参加、参画

#### (1) 参加主体の拡大

- ① 参加主体をどこまで広げるか。また、参画する区民等に自分たちで解決するという意思をはっきりもってもらうためにはどうしたらよいか。
- ② どのような仕組みをつくるか。参加する範囲は、重要な案件のみとするか、全ての案件についてとするか。
- ③ 行政の意識改革と、区民等との役割分担を明確にする必要があるのではないか。

#### (4) 附属機関の委員等の区民公募

- ① 自治基本条例の中に住民参画の全体像を規定することとし、住民参加条例は制定しないこととするか。あるいは、住民参加の実効性を担保するため、自治基本条例とは別に住民参加条例を制定するか。
- ② 住民の権利、責務、執行機関の運営原則という観点から規定することとし、公募については、条文としない整理もあるのではないか。
- ③ 会議の公開原則を条文化するかどうか。
- ④ 公募の原則を条文化するかどうか。
- ⑤ 公募に当たって、女性委員の積極的登用に触れるか。更に、附属機関の委員等は、全体として男女の均衡に配慮することについても触れるか。

#### (5) 区民意見反映（パブリックコメント）

- ① 全ての案件について、適用すべきか。
- ② 迅速・緊急・軽微などにより適用しない場合についても、案は公表すべきか。

#### (6) 区民意見反映（パブリックインボルブメント等）

- ① 「パブリックインボルブメント」は、「住民参画」を求める案件の範囲や手続などについて、標準的な定め方は可能か。

#### (7) 区民政策提案制度

- ① 政策提案制度と、一般広聴との違いを整理する必要があるのではないか。一般広聴と区別することから、政策提案を行うことができる案件（ハードル）を定めることとするかどうか。
- ② 受付・回答の窓口をどこに置くか。審査のための附属機関は、必要ないか。一方、大量の提案が出されたら、どうするか。
- ③ 区民の発意を引き出すための仕組みを設ける必要はないか。

- ・ (1) ②について、参加は重要案件のみではない。現状の全ての案件について行なうべきもの。重要案件は住民投票となってくる。
- ・ (1) ③について参画を入れるなら、行政の守備範囲は小さくしなければならない、という意味でも考えを見直す必要がある。
- ・ 庁内研究会の論点ではかなり細かい部分まで出ているが、懇談会では参加・参画について、提言では細かくは区民参加・参画条例に委ねることとしている。

## 5 住民投票

### (1) 住民投票

- ① 予め住民投票を実施する要件や投票方法など具体的なことを定める（常設型住民投票条例）か、住民投票を実施することができる旨を規定する（事案ごとに実施方法等を規定する条例が別途必要）か。
- ② 連署の必要な住民の数は、どうするか。50分の1、6分の1などがあるが、その理由としてはどのようなものがあるか。
- ③ 「議員および長の選挙権を有するもの」に限るか、外国人にも広げるか。外国人へ広げるメリットとしては、どのようなものがあるか。
- ④ 20歳以上とするか、年齢を引き下げるか。20歳未満に広げるメリットには、どのようなものがあるか。
- ⑤ 実施する案件が想定しづらい。
- ⑥ 相当の経費（約2億円）がかかる。他に代替策はないか。（郵便投票など）

- ・ 住民投票については、別途、個別条例で定めることとしている。

## 4 協働・コミュニティ

### 4 協働

#### (1) 協働と共同

- ① 協働する主体を誰にするか。
- ② 協働する範囲を定めるか。
- ③ 協働の仕組みづくりが必要ではないか。
- ④ 区と区民等が対等であるという担保が必要ではないか。
- ⑤ 自治条例の中で協働のあり方について言及するか。
- ⑥ 区と地域で公共活動を行う団体とどう関わっていくか。
- ⑦ 行政の意識改革（経費の面だけを考えていないか等）が必要ではないか。
- ⑧ 区民等の意識改革（主体的に協働しているといえるか等）も必要ではないか。
- ⑨ 区と区民等との役割分担の明確化。対等な関係を築くためには、区民等に権利を付与する必要性があるか。

- ・ ①について、協働の主体はコミュニティとしている。
- ・ ②について、協働の範囲は決めていない。むしろ決めていない方が良いと思う。
- ・ ③について、自治基本条例が協働のしくみの基礎となる部分である。「コミュニティ活動・組織への支援」を盛り込んでいる。
- ・ ⑤について、提言の中で言及している。
- ・ ⑦について、協働は行政にとっては安上がりなものなのではないはずなので、この問いはとても良い指摘だと思う。起草部会としてもこのことは念頭に置いておくこととする。
- ・ ⑧について、特に決めていないが、区民に主体性を持たせるためには、区の担当者にも戦ってもらわないといけない。主体がなければ、自治も成り立たない。
- ・ ⑨について、ここで言われている区民がどういう誰なのかが良くわからないので回答を出し方が無い。

- 5 区、区長の役割・責務
- 2 住民自治の基本理念、自治のあり方
- (3) 執行機関の役割と責務

- ① 現行制度内で自明の事柄であり、条例化の必要性があるか。
- ② 法的な問題点はないと思うが、努力規定で足りるか。
- ③ 区民の責務とセットで、行政の責務としても「基本的人権の尊重」を盛り込むべきか。

・ 概ね記載している。

- 5 区、区長の役割・責務
- 3 参加、参画
- (3) 行政評価制度

- ① 政策評価条例を制定すべきではないか。
- ② 自治基本条例を制定する際、区の行政評価要綱および行政評価委員会をまとめた条文を設けるべきではないか。
- ③ 事業部制導入を踏まえて、組織評価の観点も条例化すべきではないか。
- ④ 行政評価の条文とあわせて、行政評価の目的で行政改革についても条文化すべきではないか。
- ⑤ また、長期総合計画の条文もあるべきではないか。

・ 概ね記載している。

- 6 議会の役割・責務
- 2 住民自治の基本理念、自治のあり方
- (4) 議会の役割と責務

- ① 現行制度内で自明の事柄であり条例化の必要性があるか。
- ② 議会の権能、議会・議員の責務については、あらかじめ議会・会派等との調整が必要ではないか。

・ 制定する前の段階で議会にお知らせし、検討してもらうために記載の必要があるということで、提言では記載している。

- 7 条例の構成や位置づけ
- 1 条例制定の意義、法令上の位置付け
- (1) 検討の理由、制定の意義

### 3) 課題

- ① まずは協働と区政への参加・参画など骨格を定める条例を制定し、条例を運用しながら、適宜、条項を追加・修正してはどうか。
- ② 常設の住民投票制度は、区の自主財源（区税）の範囲で可能かどうか。

### (2) 法令上の位置付け

- ① 自治基本条例の制定趣旨を前文で明らかにすべきか。
- ② 例えば、地方自治法上の直接参政制度との関係や、議会の権能と長の権能など、現行の地方自

治制度と自治基本条例で想定される制度との整合性を議論しておく必要があるのではないか。

### (3) 基本構想、長期計画との関係

- ① 自治基本条例は、基本構想や長期計画で示した目標や施策を実現する手段として策定するのか、区民参画を更に進めていくために策定するのか、あるいは両方なのか。
- ② 総合計画など基本計画や指針などの策定・変更・廃止について、議会の議決を必要とする条例を、議員提出で可決した自治体がある。同種の議決条例は、9 県目とのこと。条例化することは、区長決定ではなくて、区という団体意思で計画を決めるということ。一方、議決する議会の責任は重くなる。区は、どうするか。
- ③ 基本構想や長期計画などで設定する将来像や計画目標などは、改定されるので、全く同じ表現で条例に定義するのはいかがなものか。目指すべき状態を条例で定めると、基本構想を定める際に支障が出てくるのではないか。

### (4) 条例の関連性

- ① 自治基本条例で定めるべき内容を、複数の条例に分割して定めることとしてはどうか。
- ② 一つにするか複数にするかは、方法論である。しかし、一つにすると、どこが条例の所管になるのかは課題となるのではないか。

- ・ 3) ①について、同じ趣旨の考え方である。
- ・ 3) ②について、難しいだろうという判断で常設のものにしていない。
- ・ (2) について、概ね同様の趣旨のことを議論し、必要に応じて記載してある。
- ・ (3) について、自治基本条例は区民の自治について主眼を置いていると考えれば良い。
- ・ (4) ①について、既にまちづくり条例があるように、分野とその時々が必要に応じて定めれば良いと考えている。
- ・ (4) ②について、役所内部の運営の問題なのでここで回答を出すものではない。

## 2 住民自治の基本理念、自治のあり方

### (5) 行政運営の基本

- ① 地方自治法などで規定されている事項について、自治基本条例に改めて規定するか。
- ② 情報公開や個人情報保護などで既に条例化している事項については、どうか。
- ③ 精神規定にとどまり、具体的な責務や事務事業が伴わないものを規定していいのか。
- ④ 「計画的な総合行政」のような規定をおいた場合、これと対比されるものとして、「社会状況等の変化に伴う基本構想の見直し」あるいは「基本構想の定期的な見直し」を入れることはどうか。
- ⑤ 行政改革や行政評価についても、行政運営の基本として入れてはどうか。

- ・ 概ね同様の趣旨のことを議論し、必要に応じて提言に記載している。

## 6 最高規範性、審議会等の設置

### (1) 最高規範性

- ① 「最高規範」の意味はどうとらえればよいのか。憲法第98条において定める憲法に反する法令等は効力を有しないとす意味と同義であるのか。
- ② 「最高規範性」があるとすれば、自治基本条例を根拠にして、区の他の事務が司法の場で争わ

れる余地があるかどうか。

- ③ 住民投票により自治基本条例の「最高規範性」を位置づけるか。
- ④ 自治基本条例の改廃に関して、他の条例とは異なる議決の過程や方法を設けるか。

- ・ ①について、議会での特別多数は取らないということで憲法の議論とは同じではない。他の条例を無効にする力はないが、尊重する義務はあるという考え方である。
- ・ ②について、憲法学者の間では司法の場で争っても自治基本条例を根拠にしても勝てないという見解が強く、基本的にはそこまでの話にはならないだろうという想定である。
- ・ ③について、議論の結果、提言では住民投票を通さないこととしている。
- ・ ④について、議会で特別委員会が設けられるといったことはあるだろうが、基本的には他の条例と同じ過程を必要とすることとしている。

？

### 3 参加、参画

#### (8) 区民の不利益救済制度

- ① 対応する職員の意識の差を解消する必要があるのではないか。
- ② 苦情処理方法を詳細にルール化し、苦情問い合わせなどの一元化を図るなど複雑化したシステムを簡素化する必要があるのではないか。
- ③ 意見・要望・苦情等への対応のための機関を設置した場合、現在の広聴機能との調整が必要となるのではないか。また、相当の経費がかかる。

- ・ 不利益取り扱い禁止事項については記載しているが、①、②、③の話のレベルは自治基本条例で扱うレベルより細かいものと考えられるので、そこまでの提言は必要ないと考えている。

？

### 4 協働

#### (2) 地域合意の仕組み（まちづくり条例）

- ① (仮称)まちづくり条例における「住民参加」の考え方(定義)との整合を図る必要があるのではないか。
- ② また、これに基づく具体的な仕組みとの整合(個別の都市計画決定や事業認可などにおける地権者、住民の同意、合意にかかわる基準、方法などが一律ではないこととの整合)を図る必要があるのではないか。
- ③ 住民への支援体制の整備にあたり、(仮称)まちづくり条例に基づく「まちづくりセンター」との整理が必要となるのではないか。

- ・ ①について、当然まちづくり条例と協働の整合性が必要であると考えられ、それを前提として議論をした。



？

#### 4 協働

##### (3) 地域合意の仕組み（地区計画等）

- ① 住民主体で「素案」（地区計画等の原案の内容となるべき事項）を作成する場合の共通ルールの考え方や住民支援の仕組みの考え方との整合を図る必要があるのではないか。
- ② 都市計画の種類（地区計画等、用途地域等、道路、鉄道、公園、土地区画整理事業、市街地再開発事業など）や段階（都市計画決定、事業認可）によって、求められる住民等の「合意」の質や手続きが異なることとの整合を図る必要があるのではないか。

・ここまで詳細な規定は自治基本条例では必要ないのではないかと考えている。

#### 6 最高規範性、審議会等の設置

##### (2) 審議会等の設置

- ① 議会による監視のほかに、住民や学識経験者からなる組織が必要かどうか。
- ② 具体的には、どのようなことを審議しているのか。
- ③ 設置する場合、既存の審議会等との重複を避けるためには、どのように整理すればよいか。

- ・ 審議会ではなく、（仮称）自治推進委員会という記載をしている。
- ・ ②について、具体性については例示をしている。
- ・ ③について、重複を避けるというか、自治推進というテーマをカバーする一つの委員会という位置づけである。

## 2. シンポジウムについて（世話人会）

・ 3 日の懇談会に世話人会から提案する。（続いて、「世話人会」という位置づけでシンポジウムの運営について議論した。）

・ シンポジウムの構成（学識経験者 2 名、区民 2 名）はどういった過程を経て決まったのか。

（事務局回答）一般的な構成かと思って示した。時間も考えるとこの辺りが妥当かと思う。

→了承

・ パネラーはどうするか。

・ 委員からの応募がない場合には、これまでの議論の過程考えると、団体推薦区民の中から高橋委員、大島委員、公募区民の中から村上委員、長谷川委員、関根委員が妥当かと思う。

→了承。具体的な出演日程については後日決定することとなった。

・ シンポジウムの際の懇談会委員のスタンスはどうなるのか。

・ 既に「元」委員となっている。提言の説明（補足）をしたり、議論の過程を踏まえた発言もするが、基本的にシンポジウムは答えを出す場と考えずに、来場者である区民と同じ立場の一区民としての参加と発言をすれば良い。

→了承

- ・シンポジウムのポスターを作成し、掲示板に掲載すれば良いのではないか。  
(事務局) 検討する。