

第7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11月16日（水）18:30～20:30

【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

大阿久紳介

大島いずみ

片山清史

河本道雄

木戸陽成

熊澤茂

黒田まゆみ

小原隆治

鈴木恭一郎

関根和弘

高桑力也

高橋司郎

田中一男

西村貴

沼田良

長谷川和寛

林芳雄

古谷茂雄

三浦亜紀

村上祐允

矢崎久雄



議事次第

1. 開会
2. 進め方等について
3. ワークショップ
4. 閉会

1. 開会

副会長

定刻になったので始める。今日は会長が来られないので私が司会を務める。
まず、事務局から配布資料の説明を。

事務局

本日で7回目を迎えるがよろしくお願ひしたい。
ワークショップ後にまた全体会があるが、その時には議事録作成の関係でお名前をおっしゃってから発言して頂きたい。また、前回の議事録だが、事前に郵送をしている。特にご意見が無ければこの案の通りに確定させて頂き、ホームページに載せて公表したいがよろしいだろうか。

（拍手）

事務局

今回の資料は、（1）から（14）までである。事前送付したものを含めて多岐にわたっている。これに関しては桑原主査から説明を申し上げる。

配布資料は、第5回・第6回でお配りしたものを含め、配布資料の一覧として示している。

目新しいものについて何点か説明をさせて頂きたいと思う。まず、（6）の練馬区通学区域図と（7）の練馬区町会・自治会区域図については、2班の方から「一覧にしたもの」というご要望があった。1枚の地図に起すことはできなかったが、次回以降の資

料になると思うので、今回配布させて頂いた。また、今回、「みんなの人権」という冊子をお配りした。これは辻山会長より、「権利のカatalog」という話を前回して頂いたが、なかなかうまいものが無く、権利の中から一番基本的なものである人権という部分を分かり易く説明したものがあつたので、人権のカatalog的なものとして読み物になってしまうが配布させて頂いた。

(9) のこどもの権利条約については、前回3班での論議の中で、こどもの権利条約に書かれていることを自治基本条例の中に加えたらどうか、ということが議論されたので、「子どもの権利条約はなんぞや」ということで、外務省のホームページからコピーをしたものとなっている。

それから、一つ飛ばし(11)の論点整理用たたき台の説明をさせて頂く。(10)は毎回今まで頂いたご意見などをなるべく原文を忠実に累積したものだが、バラバラの表現になっていた。それを事務局の方であえて、論点という形で形を変えていったらどうか、ということで、「論点整理用たたき台」として、議論を論点の形に変えてみた。これを議論の参考にして頂ければ、と思う。

(12)に関しては、この懇談会で検討の方向について検討して頂き、それに基づいて議論をして頂いているが、平成16年度の庁内研究会の論点と対照になるような形で一覧にしたものになっている。これも議論の参考になると思って作らせて頂いた。

副会長

資料の説明が終了した。今の説明について何か、質問・意見はないか。なければできるだけ討議に時間を使いたいの、何かあれば事務局へ直接言って頂くということによるのだろうか。

(拍手)

ではワークショップに入りたい。今日はできれば「区民参加」の課題を仕上げたいと思う。最初に世話人の方で、「区民参加の必要性」について問題提起をしたいとのことなので話をして頂く。

2. 世話人からの問題提起

世話人A

最初に区民参加の必要性ということで問題提起をさせて頂きたい。

区民参加は、憲法92条、すなわち、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて法律でこれを定める」とある。「地方自治の本旨」すなわち団体自治と住民自治の発展・拡充に不可欠な仕組みであると考え。ここでの団体自治とは、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によって処理することである。住民自治は「地域住民が自らの意思と責任によって行政活動を行うこと」である。

では便宜上、まず団体自治の側面から区民参加の必要性をみってみる。今般の地方分権改革、内容としては、例えば国と地方公共団体の役割分担が定められた(地方自治法1条の2、2条11項)、法令の自主解釈・運用権が明示された(法2条12項、13項)、自治事務・法定受託事務の仕組みが整備された(法2条8項、9項、10項)ことなどによって団体自治は拡充され、国と地方公共団体との関係は「上下・主従」の関係から「対等・協力」の関係に転換したといわれる。

これらが示すことは、今や地方公共団体は自治行政において、国を頼りにすることはできないということである。従来言われてきた「通達行政」、すなわち国の方針に従っ

た自治行政がもはや通用しないのである。まさに、団体自治の定義にある「みずからの事務をみずからの責任で処理」しなければならなくなった、ということである。ではその自治行政を正当化する根拠は一体何であるのか。かつてはまさに国の通達が基準であったが、それはもはや通用しないことは自明のことである。しかるに現在の正当化根拠は、その団体を構成する住民に求めるしかないのではないかと考えられる。確かに首長や議会の選挙で住民（区民）は彼（彼女）らに信託を与えてはいるが、それはただちに個別の条例、計画、政策、施策にまで合理的な正当化根拠を与えたものではない、と考えている。従って、全国の地方公共団体の多くが住民との「協働」や「合意」をにわかに言い始めたのは、単に理念や理想を叫んでいるのではなく、このような正当化根拠として、区民参加・住民参加が必要であるという実際の必要性に迫られたものであるからだろう。しかるに団体自治において、住民参加（区民参加）は不可欠である。ここで留意しておきたいことは、住民参加（区民参加）が単なる形式的な自治行政の正当化根拠となる事態は避けるべきことである。つまり、行政側が「住民（区民）の意見を聞き置いた」、「手続きはきちんと踏んだ」というような形式的な正当化根拠を与えるような住民参加しか行われなければ、今回の地方分権改革の意味は無いと考える。実質的に住民参加（区民参加）が自治行政の正当化「根拠となるような仕組みと運用が必要なのである」と考える。

次に住民自治の側面からの区民参加の必要をみる。住民自治の定義、繰り返すが、「住民が自らの意思と責任によって行政活動を行うこと」からして、住民参加（区民参加）は必要であることは明らかであるが、ここでも留意したいのは参加の方法やプロセスである。とりわけ練馬区のように多人口の地方公共団体では、多様な住民（区民）の多様な意見を区政に反映しうる、多様な住民参加（区民参加）の手法と透明なプロセスが欠かせないのではないのだろうか。

以上のことから、地方自治の本旨たる団体自治と住民自治の発展・拡充に住民参加（区民参加）が必要である。そして、ここで述べたことは、そのまま練馬区における自治基本条例の必要性についても当てはまるものと考えられる。

そこで委員の皆さんには、住民参加（区民参加）が実質的なものとなるような仕組みや運用についてご議論頂きたい。

副会長

以上世話人からの問題提起である。いろいろ賛成・反対と受け止め方はあるだろうが、それはグループ討議の中でやって頂き、全体の中で跳ね返すようにしたい。

早速今からワークショップに入ることにする。終わりの時間を決めたい。8時からグループ討議の発表の時間としたい。

3. ワークショップ報告

副会長

皆さんまだ話し合っていると思うが、時間が来たので発表に移りたい。
では1班から。

高桑委員

議論が盛り上がっているところ申し訳ないが、発表ということで割り込ませて頂く。1班の発表は前回に引き続き、高桑が発表させて頂く。今日も前回発表したのでまさか当たるとは思っていなかったのが差し棒は持ってきていない。説明の仕方などで色々聞きづらいところもあるかと思うが、ご容赦頂ければと思う。今日もどのようにして発表

しようかと迷ったが、そもそもこの会は区民懇談会であって、この手の話では色々たくさん意見がでてくる。その中で、無理して1班の結論にするというのは限界があると思った。よって、グループの意見を集約するというよりは、意見交換の場の中で様々なこのようなことが出た、ということの説明させて頂き、集約ではなく、こういう意見があるのだと公表させて頂く、ということの方が重要だと考えたので、そのように説明したい。このことから、まとまりが無く聞こえるかも知れないがご容赦頂きたい。我々の班は8名いて、実に様々な意見がでてくる。中にはみんなで共有できるところもあると思うが、出たものを説明させて頂く。

まず、ある意見としてだが、区民参加ということで、「区民主権」と考えた時、会社の経営に例えて考えた場合、「区民主権」であれば区民が区の経営をするのだ、ということから、区民参加がでてくるのではないかという話があった。それをどのように区民参加を実現するのかと考えた場合、まず「計画づくりに参加する」、「決定に参加する」、「決定後の実行に参加する」、というのが協働ということに相当するのではないか。また、実行した結果、実際にどうなったのだろうかということで、その評価の部分に参加し、より良いものを求めていく。企業などでPDCA (Plan Do Check Action) を回そうということがよく言われるが、それとほぼ同じような発想の中で求めていこう、という意見があった。

区民参加は参加・調整のルールに過ぎないということで、区政などへの入り口を広げることが大事なのではないか、という意見も出た。実際に、今回の懇談会も含め、区には色々な委員会などがあるが、公募の枠が少ない、それだけ応募してこない人が多い、ということがあるだろう。つまり、それだけ地域のことを考えていない人が多いのではないか。そのようなことが問題ではないか、という意見が出た。今、この地域のことを考えない人が多い、ということが出たが、「考えない」ということを考えると、そもそも考えるためのきっかけを提供しないと考えるということまで行き着かないのではないかという意見も出た。そう考えると、考えるためのきっかけをつくることも大切だという話も出た。実は、私はサラリーマンだが、区民参加で無関心層を生み出している諸悪の根源は、ずっと区にいるわけではなく、夜の12時、11時くらいに練馬に帰ってくるという人が多いということだと思う。サラリーマンに参加意識を持たせるように、ということを見ると、練馬区内の事業者にいる人は区民参加の責務を持たせることも必要ではないかという意見も出た。

時間も押ししておりそれだけいろいろなことが出ているが、やはり区民参加をする契機をつくるという努力をするということが必要である。例えば、町内会や防災会や消防団などといった、そういう足元から参加することも大切なのではないかと話も出た。

これは概ねこのグループの中で話が出たものだが、どこまで参加させるのかといったことを無理やり規定するのは限界があるだろう、ということであり、やはり、参加したいという意思のある人が、区民参加でいうところの区民なのではないかという意見も出た。

あとは、もう少し今地理的な問題と、参加する内容の目的の問題が独立している。その接点を作ることである。例えば、交流を持たせる仕組みを作ることといったようなア

アプローチも重要ではないかという意見も出た。

他にも意見が出たが、タイムマネジメントも重要なので省略させたいと思う。

あとは参加しない自由というのをどう考えようかという話も議論した。他には区民参加というのは、そもそも何かで規定するというものではなく、自由にできるものなのではないか、良い参加は選挙ではないか、といった話も出た。他には結構「溜まり場」という言葉が出た。参加というからには、大人の溜まり場みたいなものが必要なのではないか。

そういうところの溜まり場からの交流で、この意見交換会の中でも高齢化対策などの意見もあったが、お年寄りの元気になるような場ができるだとか、そのようなことに繋がると思う。このように区民参加に関してはざっくりばらんな意見が1班からは出た。以上で発表を終わらせたい。

副会長

1班で、追加で言っておきたいことはないか。

ないようなので、2班をお願いします。

熊澤委員

2班の書記は三浦委員が担当し、発表を熊澤が担当した。何か足りないことがあれば後で追加して頂くということにしたい。2班は今日、世話人から出てきたテーマ、区民参加、区民の定義、区民の権利・責務ということで区民参加についてから話を始めた。区民の定義や、権利、義務・責務といったことを話す上で、具体的な問題の話をしないと話にならないので、ここも世話人から出ている、区民参加の必要性、プロセスという観点から区民の権利・責務もはっきりしてくるだろうということ、そこから話を始めた。これについての一つの意見は、現在はその手続きのプロセスがあるので、それを整理する。ただし、この懇談会として何かの提言をしていくためには、具体的な提案を出し、一般論だけでなく、次へ進める必要があるのではないかという意見が一つ。もう一つは、今後の安全や介護、教育ということを考えていくと、区政だけではなく、区民参加なしにはできない問題が出てきていることに、この基本条例が問題になってきているという原点があるので、もう少し進めるために、「練馬都民」などではなく、区政に参加を進めるために、現在の状況から何かを進める必要があるのではないかという意見も出た。ただし、全体の公約数としては、今ある様々な区民参加の手順、例えば、情報公開条例なり、区長との対話などいろいろあるが、これらを見逃さずまとめていこうという話が出た。そしてこれらをまとめていく際に、別の問題にぶつかった。それは我々の懇談会の到達点について問題があるのではないかということである。第1回の懇談会で区長はこの懇談会に対して、将来的には議会が条例を作成するので、懇談会はその盛り込むべきものについて提案をして欲しいということをお願いしている。一方、辻山会長は我々が自治基本条例の案を作るようなつもりで懇談会は練って頂きたい、という話があるので、それで、我々は今、この懇談会の中で到達点を明確にしないではいけなのではないかという話が出ている。それによって我々の議論もそういう「案」みたいなものを出して、もう少し具体的に議論していくか、といった点が2点目。そして、3点目として、実際に区の中には、昨日の「区民と区長との対話」といったような区民参加のプロセスである。そのプロセスを抜きにしては区民参加の議論ができないのではないか。今あるものをどう評価するか、といったことを抜きにしてはできない。区には今長期計画の素案も出されており、区民の意見を聞く場もいろんな形である。それをどう考えるか、

これを評価すべきではないか、ということである。

2班では区民参加の議論が、ずいぶん進めることができたが、もう少し世話人と事務局の方で到達点を明確にすべき点があるのではないか。それによって論点も変わってくるというのが結論である。

副会長

何か追加はないか。

無ければ3班お願いする。

黒田委員

黒田です。3班は区民参加をいつ、どのような形で行うのか、その理由は何かということを話し合った。まず入口として、条例・計画・施策の素案づくりの段階で、区民と区と一緒に白紙の状態から素案をつくる。政策提案制度、区民がある問題を発見し、その解決策を考えついた時、区に具体的に政策提案できる手法、政策提案が受け入れられた時はパブリックインボルブメントで政策を具体化するという意見が出た。

議会と区民の関係

陳情・請願をした時に議会で趣旨説明をしたい。こういった方法は世田谷区にはそのような制度があるそうだ。区民は投票をすることにより議員を選ぶので、その時点で参加しているという形になるのではないか。議会と住民の意見交換は必要であるという話が出た。

行政と区民の関係

関係が深い担当課が出す施策について、決定前に公聴会を開くなどをして意見を聞いて欲しい。地域が抱える地域的な課題の解決に向けて、地域の懇談会などに行政は第三者として参加して欲しい。地域の課題はできるだけ地域の方で解決したい。ここでも行政は公平な第三者として参加して欲しい。国が決めた最低基準ではなく、練馬区が独自に決めた規制値を定めるべきではないか。例えばダイオキシンなどは横浜市などが独自に定めているという話が出た。

区民と区民の関係

公募区民とできれば諸団体の方々の参加を経て賛成・反対ともに意見が出せるようにしたら良いのではないか。自然保護、マンション建設などでは新たな条例の制定が必要である。強制的なものではないが、地域住民による住民投票があれば良いという意見が出た。

コミュニティ

町会では近隣住民のトラブルなどがあり大変だが、区と協働していろいろな仕事をしている。ここではNPOもいろいろ課題があるので育成が必要だという意見が出た。

参加のプロセス

行政提案時点での参加。指定管理者制度に入る前に区民におろして欲しい。例えば保育園の民間委託の件などがあげられる。行政評価は区民参加が必要である。

住民投票

住民投票は最後の手段としてある方が良いが、住民参加が充実していればそこまでには至らないはずである。なんでもかんでもというわけではないが、常設型の住民投票は問題の所在とそれへの賛否が簡明になるので必要であるが、結果として結局議会と区民、行政と区民などが充実していれば、投票までには至らないという結論である。

副会長

区民参加についてはこれで終わりということではなくて、今後も必要に応じて議論し

ていく内容になるだろう。

- A委員 有難うございました。時間もないが、何かどうしても聞いておきたいことは無いか。2班にお聞きしたい。1班と3班の方では、出てきたものへの住民参加はもちろんだが、出てくる以前、つまり、政策を考える時から住民が参加しても良いのではないかとという提案があった。2班では出てきたものへの住民参加のプロセス等の必要性はあるが、自分たちで考えこういう問題を解決しよう、こういう政策を出していこうといったものは聞こえてこなかったのではどのように考えていたのかお聞きしたい。
- 熊澤委員 我々もその点についてはかなり長時間にわたり話をした。結論としては、その点は問題だということになった。ただし、そこには現在もなんらかのプロセスがある。実際に、請願や陳情、区長との対話等、人的コネクション、圧力団体等いろいろな形がある。まだ深く踏み込んだ話ができなかったというのもあるが、今後さらに、今あるプロセスを整理して一本化、明確化する方向で、検討を加えた方が良いのではないかという意見が出た。
- 副会長 その他にと言いたいところだが、時間がいっぱいなので、区民参加に関してはこれで終わりということではなく、また、今後議論をする機会があると思う。よって、いったんワークショップを打ち切らせてもらう。

4. 閉会

- 副会長 先ほど2班の発表にもあったが、懇談会の到達点云々ということに関連すると思うので、事務局から発言をお願いします。
- 事務局 冒頭でも申し上げたが、11月で第7回になる。私どもとしては、第1回で区長よりご挨拶をお願い申し上げたが、来年の2月までに懇談会の意見をまとめて頂きたいということをお願いした。今の時期で考えるとなかなか2月までという残り3か月しかない状況である。今後の進め方については、スケジュールの変更を含め今日の懇談会の終了後、世話人会にご相談させて頂き、次回12月の懇談会でご提案申しあげて、皆様にスケジュールの変更を含めてご意見を出して頂きたいと考えている。
- 副会長 そういうことなので、また是非出席をお願いしたい。
- 事務局 次回は12月12日(月)になる。また、1月は皆様お忙しいと思うが、1月23日(月)でこの会場をとっている。1月は23日(月)として予定をとって頂ければ有難いと考えている。
- 副会長 長時間ご苦勞様でした。これで会を終わらせて頂く。

次回予定

【日時】平成17年12月12日(水)18:30~21:00

【場所】アトリウム地下多目的会議室