

# 第9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1月23日（月）18:30～21:00

【場所】アトリウム地下多目的会議室

【出席者（※敬称略、50音順）】

大島いずみ	田中一男
岡上直子	辻山幸宣
片山清史	西村貴
河本道雄	沼田良
木戸陽成	野口暢子
熊澤茂	古谷茂雄
黒田まゆみ	三浦亜紀
小原隆治	村上祐允
鈴木恭一郎	矢崎久雄
関根和弘	山浦成子
高桑力也	若井治子
高橋司郎	

## 議事次第

1. 開会
2. ワークショップ 「区・区長の役割・責務、議会の役割・責務、条例の構成や位置づけ、分野別まちづくりの課題」
3. その他
4. 閉会

## 1. 開会

会長	時間になったので第9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。
事務局	今日は盛りだくさんの内容になっているが、最初に事務局から資料の説明をして頂く。はじめに事務的なことで何点かお願いがある。配布資料の確認をする。事前に郵送でお送りしてあるが、大変申し訳ないことに、ワークショップ結果の資料に一部間違いがあり、本日席上にお配りしているので差し替えをお願いする。議事録に関してだが、テープ起こしをしているので、はじめに名前をおっしゃってから発言して頂きたい。また、第8回の議事録に関して事前に郵送させて頂いているが、何点か誤字脱字のご指摘を頂いている。それ以外の部分について指摘があればお願いしたい。誤字脱字は事務局の責任校正で修正させて頂き、ホームページ等で公表したい。それから大変うれしいことに、高桑委員が世話人としてご尽力をしたい、という話があったので皆様に報告する。あわせて他の委員も希望があれば是非ともお願いしたいと思っている。
会長	世話人から配布資料の説明があるということなのでお願いする。

世話人A 今回も配布資料として一点コピーを配布させて頂いた。その趣旨は今回のテーマである区・区長の役割・責務、議会の役割・責務という内容に資すると思ひ、その現行の地方自治法において首長および地方議会についてどのような定めがなされているか、ということ概観した解説書のコピーを配っている。議論の参考にして頂ければ有難い。

会長 それではワークショップに入りたい。今日は大変テーマが多い。論点、参考例などの資料が出ているが、それを参考にしながら話を進めて頂きたい。

一つお願いしたいのが、今、世話人会からご紹介があった資料のように、議会、首長に関しては、地方自治法などでの定めもあつたりして既に法律で決まっていることもある。

法律がこうなっているからこうしようというのをただちに決めずに、練馬区ではこんな自治の仕組みを考えてみたい、ということ優先して考えて頂きたい。そういうことを念頭に置きながらいつものように進めて頂きたい。分量が多いので、もし全部の論点についてできなければ、別途考えるということとしたい。

それでは各班お願いします。

世話人B 進行されている所で申し訳ないが、一点だけ。題材の所で「分野別まちづくりの課題」というのが入っていると思う。練馬区ではまちづくり条例ということで単独でやられている部分があると思うので、この扱いをどうするのかについて、ここでやるべき問題か検討が必要である。実際に条例の方は進んでいるが、その部分の資料は何も提示されていない。よつてこの部分の議論は分けた方が良くと思うがどうか。ご意見を頂きたい。

会長 練馬区側からも何かないか。

事務局 (仮称)練馬区の自治基本条例を考える区民懇談会委員の意見等(第2～8回懇談会および作文)という資料を開いて頂きたい。ここで、書いて頂いた作文とワークショップで出された意見について漏れがないように全部残している。これはグルーピングしているときに、自治基本条例の部分に直接関係するかしないかはさておき、グループの名前としては分野別まちづくり課題という名称を用いて残している。一方、ここの課題認識があつて条例をつくりあげていくこともあろうかと思う。よつて、また追加すべきことがあれば追加していくことが必要かと思う。また、今回の他の課題は条例に直接関わつてくる部分なので、少し濃淡はあるかと思う。

事務局 まちづくり条例に関しては、12月12日の資料としてお配りしている。資料も多くなかなか皆様が全てお目通しするのも難しいかも知れないが、まちづくり条例自体が150条を超える条文となつており、職員でも全て読み通しているというのはなかなかないのかな、と思う。

私どもとしては、基本的に自治基本条例には練馬区の自治のしくみを条例としてぜひ規定していきたく思っている。そうなると、まちづくりの課題というのは直接条例に書き込むべきことではない、と認識している。だが、この懇談会の中で具体的なまちづくりに関してのご意見も色々頂いているので、そのご意見を踏まえ、ワークショップの中で、もう一段の議論も必要なかなということテーマとしては挙げさせて頂いた。そういうことで、その先は皆様で進め方を決めて頂ければと思う。

事務局の方でこうしてくださいということはない。

A委員 順番にやっていけば良いのではないか。そこで一時間半やつていく中に見えるのでは

ないか。

## 2. ワークショップ報告

会長

では1班からお願いします。

高桑委員

1班は木戸委員が司会を行い、発表は高桑が担当する。

今回は基本的に話をあまり発散しないように配布資料に沿って進めた。今回のホワイトボードの見方だが、全体に関わる根幹的なことはピンクの付箋、レジュメにあったタイトルを水色の付箋、それぞれに対して出た意見を黄色の付箋で貼っている。

まず、根幹にかかわることを申し上げた方が良いと思う。他区の条例の中に「信託」という言葉が出ている。我々の班でも「区・区長の責務」と「議会の責務」の部分でのキーワードになるのではないかというふうに考えた。一方で、私も誤解していたが、「信託」というと、何でもかんでも信託をされた側は全てを純粋に受け止めなければいけないのかということ、他区の「信託」という言葉を挙げている事例でも、「半信託」というのが基本だそうで、我々が根幹だと言っている「信託」も、「半信託」ということだ。

その根幹の部分に触れた後、さらにここから話が広がり、これは他県のある市の事例だそうだが、「市民が議会を作る、市民が市長を選ぶ」ということを明示している自治基本条例がある、ということである。この班では結論が出ていないが、そこまで「信託」から踏み込んだものを条例に入れるのか、他区に習って「信託」という言葉はきちんと入れようとするか、といった話が出た。

これからは話の流れを見えやすくするために順番に説明したい。

区・区長の役割、責務に関してだが、色々掲げるのは良いが、条例となると、人が変わってしまうと、もう一度それをガラガラポンしないと機能しなくなるというのは条例ではないのではないかと、という話になった。そういった所から、こういったものを考える際には運用の仕方が重要となってくる。

それと、区・区長なので、今の時代では、健全な計画を立て、それに対して責任を持って頂くということが役割や責務としては重要なのではないかと話があった。

それと、だんだん良くなっているという枕言葉付きだが、何もかも包み隠さず区民に見せることが重要なのではないかと、という意見も出た。何かの宣誓書のようなのだが、このようなことも重要ではないかという話が出た。

また、多選、つまり、何期以上は駄目だ、といったことが往々にしてあるが、その話に関してもこの班では議論になった。結局は何期だとかそのあたりまではいかなかったが、「区長という座は誰にも渡さん」というのではなく、確かに自分が役割になっている時にはその役割を果たしてもらわないと困るが、本来であれば後継者を育てるべき、それでも長くいても良いが、といった意見も出た。

他には何でもかんでも審議会、懇談会等で漫然と日程をこなすことが目的となっていないか。審議会や懇談会にも参加している人の熱い思い、魂、というものや、そもそも会合を行う目的があるはずなので、それを見失わないような役割・責務を果たす必要があるのではないかと、といった話が出た。それと、やっていること、議会で議論していることが十分かそうでないかについては、ただ垂れ流しで役割をやって頂くというのでは

なく、何らかの刺激を与えるフィードバック、例えば、あなたのやっていることはいま受けていますよ、といったことや、こういうことはまずくはないか、もっとこういう風にしたらどうですかといったようなものを行うことが必要である。何らかの刺激を受けるフィードバックがないと、おそらく自分のやっていることはどうなのか、というのが見出せなくなる、ということで話題になった。

続いて議会の役割・責務だが、前回、前々回でも話した記憶があるが、議会と住民との対話が重要なのではないかという意見があった。ここは少しだけ深掘りすると、例えば、陳情なら個人でもあるが、何かを請求したいという時に、そのハードルが高い。しかし、もうちょっと議会の方でも度量を広げて頂き、あまり、何かを提出する、例えば、議案を提出する際などのハードルを高すぎないように、かといってあまり低すぎると、少数意見が変だというわけではないが、全克的を射ていないような意見をいちいち吸い上げるのも非常な負荷になるので、その辺りはかね合いになるが、そういった話が出た。

また、議員・議会にアクセスしたいという要求が区民側からある。そういった意見が出たが、あくまでも議会へのアクセスの話と、議員という人へのアクセスの話というのは切り分けて考えよう、ということになった。そこで、この班では議会へのアクセスということは自治基本条例でも考えられるだろうが、議員については色々なやり取りは個々で考えるべきではないか、という話になった。

続いて、条例の価値付け、条文について、という項目に行くが、ここではピンクの全体に関わることも出ている。それは条例の最高規範性を持たせるべきという意見で、これが我が班の意見になった。

また、ここでは色々細かい意見が出た。例えば、条文はあまり細かく書く必要はないのではないか、といった意見も出た。一方で、直接請求権はハードルが高すぎる、というのもあったが、それは先ほどの話と被るので細かいことは省略するが、一方でハードルが高いのは何とかしなければならぬが、一定のフィルターにかけた上で請求できる仕組みも必要。いろんなことを何でもかんでも請求されては困るので、一定のバランスを保つ必要もある、というふうに捉えた。

それと、我が班ならではの良い意見だと思うが、それは、確かに自治基本条例をつくることも大切だが、つくってはい終わりではなく、皆さんもご経験があると思うが、何かを変えた場合、新たに出てくる課題がある。ということで、制定後、半年や一年で、皆さんに喜ばれているかどうか、喜ばれていないのかどうか、フォローアップすることが重要なのではないか、ということが出た。

また、分野別まちづくりの課題ということで、これはあまり深掘りできなかつたが、ホームページはどこになにかあるのかわかりにくいという意見が出た。このあたりはもう少し深掘りすれば色々出てくるだろうが、多くのホームページを利用している方がこういう意見があるということが出た。

では2班お願いします。

2班は関根委員が司会を、発表は若井が行う。最初は、会長から実際には地方自治法があるが、その範囲を考えず、練馬区ではどうしたいかの議論をしてください、と言われ、でそのつもりで進んでいたが、一番初めに出てきた問題は、まちづくり条例が既につくられようとしている。それはどうなのかといったことや、区長はいったいこれをど

会長  
若井委員

ういうつもりで出したのか、など、色々な方向に話が進んでしまい、私の頭もめちゃくちゃになってしまった。同じ2班の方に足りない所を補足して頂くということで発表させて頂く。

視点や考え方の中では発展させるために何が必要かを位置づけるのが大事ではないか、というのが出た。ちょっと私は良くわからないが税金の使い方をどうするか、という視点をきちんと持ってやっていこうというのが出た。そのことを受け、議会に対しては、議会に対する提案権を謳ったら良いのではないか、という意見が出た。また、最新の情報(今日の議会)で聞いてこられたある方の情報によると、先日の国勢調査の結果、練馬区の人口は69万数千人ということで、これからは70万区民となるという見込みらしい。そこで議員定数をどうするか、という問題が出た。

また、議会については、議会は間接民主制という形だが、区民参加との折り合いをどうするかという話があった。

行政の方では地方自治法の枠組みの中である程度カバーされているのではないかという意見が出た。法の枠組みの中で行政運営は流れていて、大きな問題は無く随分住民の問題が取り上げられており、10年間で練馬区は行政が進んできたのではないか、区民の方に随分歩み寄ってくれたのではないかという話が出た。その中で区民参加と協働とを区の中で体系化して位置づけたい、というのが区の考え方ようだ。

そして、その中に住民からの請求をより深く審議する仕組みが議会にも行政にも必要ではないかという話が出た。

これについてはまた後で補足して頂きたい所だが、自治基本条例の位置づけが大切ではないか、という話が出た。条例の改定については、区民の意思表示に関する手続き規定が重要ではないか。それから自治基本条例に基づき、他の条例を見直す必要があるのではないか、という意見も出た。

最後の地域のまちづくりについては、「地域のことは地域で」が基本で、しかし、新しくやってきた住民と古くから住んでいる住民との間で色々な障害や問題があるという現実などが話された。

また、住民だけでは限界があるのではないか、行政との協力が必要、という話が出た。例えば、今回の住宅偽造の問題でも、ここがおかしい、というのは非常に専門的なことがたくさんあるので住民が見抜くことはできない。区がきちっと関わってもらわないといけない、というのが出た。

3番目に、住民が成果を実感できるような何かを、この条例の中に盛り込めないか、ということが出てきた。

随分雑多な感じでまとめになっていないが、2班の方で何か補足して頂けないか。

関根委員

基本的には今のような話だった。議会運営上の問題はとりあえず今、とりあげる大きな問題があるというのではなく、自治基本条例の中で発展的に改善させられるものがあるれば良いのではないか、ということが出ていた。

他には、若井委員のお話にもあったように、プロセスの問題について、基本条例が制定された後、不都合や、より発展させたいという意向があったとき、住民側にそれを行える手続き、手法やルールをきちんと明文化させておくべきではないかという意見が、これはまだ他の部分にも関わってくるだろうが、たぶん今回この2班で一番大きな話題

として出ていた。

その部分を具体的に全部細かく記載するのか、趣旨だけを明文化して区長に答申するべきかなど、進め方についてなどは次回以降討議する必要があるのではないかと思う。

基本的にだれでもわかる基本条例が一番大切で、他の所のように、何十条もあるのは疑問符が投げかけられている所もある。

それから、区民参加、協働、という言葉が頻繁に使われるので、その言葉の認識を議会・区側、住民も共有化しないと様々な問題が出てくると思うので、その部分についても明文化しておかなければいけないのではないかと思う。

そのあたりだろうが、今まで煮詰めてきた中と、次回以降、細かく肉付けた上で、今後どういうふうにしていくかについては次回の課題として残っていると思う。

会長

質問を取るのを忘れていたが、3班まで全部聞いてから質問の時間を設けたいと思う。では3班お願いします。

大島委員

3班は司会を村上委員が行い、大島が発表を行う。3班は実の所、「区と区長の役割・責務」と、「議会・議員の役割・責務」の部分までしか行けなかった。なぜかという、まず、区長の責務の所で、私がダダをこね、区長の責務というのはもう決まっている所であえてここで出すことは必要ないのではないか、という意見を出した。その際、責務などではなく、区長にはこういう姿勢であって欲しいということを自治基本条例の中に表した方が良くはないか、ということになった。では、どういうふうなことを言いたいかということや、その中で「区長」と「執行機関」、「区の職員」、「区」等が他区の条例ではあるが、主語には様々なパターンがあって、その中で「区長」というのはどういふことがあるのだろうか。地方自治法やその他の法律が変わっても普遍的に区長はこういう姿勢であったら良い、というものを書きこんではどうか、そしてそれはいったいどういうことなのか、ということ考えた。

3班でも、1班で出たように、どう「信託」という言葉を考えて良いのだろうか、ということが問題になった。希望としては、「信託」と言っても、自分の意見に沿わない人や政策に対して考え方の合わない人の意見でも、積極的に自ら出向いて話を聞いて欲しいという姿勢はあっても良いと思う、ということが出た。

中野区の多選の禁止について、これも3班でも出たが、立候補の自由と、区民側がこの人に4選でも5選でもやってほしいという願いがあった場合に、その自由を妨げるのではないか、そういうことを考えると多選禁止はあえてこの中では必要ない、というような意見が出ている。

先ほどの主語の話になるが、「執行機関の職員」は単に「執行機関」だけで意味が通じる、や、文京区では、あえて区長・助役・収入役を列挙しているのは何か特別な意味があるのかということも問題になったが、まあ、職員ということで考えてみよう、ということで職員の責務を考えた。まず出たのは、職員は「勉強せい」ということ。このような趣旨は文京区30条に書いてある。この条文の文末は努力規定となっているが、専門性、自分の職務についての勉強というのをもっとやるべきではないか。あと2班でも出たと思うが、協働を担っていく為の資質を備えていくというのがとても重要になってくる。他には、区民に対して公正であってほしい、ということや、先ほどの「勉強せい」というのにも繋がるが、4月の人事異動時には必ず、「まだ来たばかりで勉強していま

せんでわかりません。」という言葉がよく聞かれ、これがいつまで続くかと思ったら非常に長い期間続いたりする。やはり、プロであればこの辺はきっちりしていかなければいけないし、前任の職員はプロを育てて後輩などに引継ぎをしていくべき。人事考課などについては自治基本条例の中に書くのはふさわしくないが、やはり再雇用、再任用を明らかにすることが大切だ、という事が出ている。これを書いたからといって、あえてこういう項目を書き込むことでこうなさいよ、という事の規範にはなるのではないか、という意見が出た。

議会と区長の関係について、議会と区長が対立した場合、そこで区長が辞めさせられたら信託に答えられない。往々にして多数会派から出た区長は非常に議会運営はやりやすいが、しかし、選ばれた区長は区民の信任を受けたわけなので、このあたりの矛盾をどう解決するのかが、少し簡単そうでできにくいことだと思う。それから、議会は住民の意見を是非聞いてほしい。結局、区長の責務についても、職員の責務についても、自治基本条例っていったい何なのだろう、ということで、先ほど1班にも出たと思うが、他の条例よりも一歩上ということが出ていたが、他の条例を無効にする事はできないのであればその中できっちり書き込んでいけたら良い、ということが班の合意になっている。

続いて議会の役割責務の所に行くが、議会の役割と、議員の役割と議会事務局の役割ってそれぞれ違うよね、という話になった。議会の役割としては、ともかく開かれた会議の場としてほしい。これが結局、開かれた議会として議会の録画などをして後で見られるというのも必要なのではないか。区民が参加しやすい公開性を求めるということで、平日の昼ではなく、夜間や休日開催などがあり、それに関わる区民が出られるような形があったら良いのではないか。ただしその代わりに、同時に、区民は傍聴したりする責務も出てくる。

また、陳情・請願というのがよく出てくるが、今回の自治基本条例には陳情とか請願とかは書き込まないようにしたい。これは主権者として当たり前の行為であるから、そんなに「お願いします」としているような陳情・請願という言葉はそぐわないのではないか、という意見が出ている。また、陳情・請願が継続というようなことがよくあるが、採択・不採択を明確にするべき。いつまで続くかよくわからないまま、ずっとそのまま流れていくのは、とても区民の意思を軽視しているのではないか。また、区民の意思を明確に伝えるために、是非代表者に陳情説明をさせる場を設けてほしい、議員はもう少し勉強してほしい、という意見が出た。

議会運営条例をつくったらどうか、その中で会議を全部公開していったらどうか、という意見も出た。加えて、議会が今討論の場になっていないのではないか、というのも出た。今は事前に原稿をつくって、担当課と打合せをして、セレモニー的になっている。もう少し自由討論の場もあり、爆弾発言などがあるなど、もっと自由に議員が発言できるような環境づくりがあっても良いと思う。議員の行動を縛るのはこの中にはない。だから区民との関係の中で議会との役割を記述していくのが自治基本条例の中では良いのではないか。区民の意見を聞く、区民参加の規定、勉強する、これは立法機能の発動なども必要ではないか。そういう意味では、議員一人ひとりが条例をつくったらどうか、また、会派を全て一人会派にして、それぞれ自分の意思で賛成・反対や、この話に対し

でどう考えるかを示すことにしたら議会の活性化にもなると思う。

議会は区民参加を望んでいるのか、逆に敵視はしていないのか、というのも出た。文京区の23条で区民との直接対話の場を設けるとあるが、そういったものを練馬区も参考にするべきではないか。

議会事務局だが、例えば陳情・請願を持っていった時に結構障壁となったりすることがあるので、区民と議会の壁にならないで欲しい。むしろ区民と議会を結んでいく役目を持って欲しい。区民の責務として区民はもっと議員・議会などともっと話をしていかなくはないし、勉強できるように議員を説得したり刺激したりして欲しい。また、区民も積極的に議会の傍聴していこう、というのがこの班ではあった。

会長

では3班を通じて、ここはどうなのかという質問・意見があれば、傍聴の方をお見受けすると議員の方も随分いるように思いますので傍聴の中からもご意見を申し出て頂きたい。いかがか。

なにか気になった所、こういうふうな所が勘違いではないかというのがあれば有意義だと思うが。どうだろうか。

傍聴者

すばらしい議論だった。

会長

では私なりに整理しなくてはならないな、というのが幾つかあるので感想だけ述べさせて頂きたい。これは学識の先生方と一度意見交換をして少し詰めておかなければならないなというのがある。というのは「長への信託」、「議会への信託」という二つは有り得るのだろうか、ということである。国政への信託というのは国民議会である国会へ信託をするので、国会が最高の機関という位置づけだからこれで良いのだと思う。自治体の場合は議会と首長が並び立っているのそれぞれに信託というのはいりうるか、それぞれがぶつかってしまった場合にどうするか、理論的に整理しなければならないと感じた。

それからとても重要な指摘が2班からなされた。税の使い方について。話の中ではさらっとおっしゃったが、今日の議論の中で財政に対する市民の関わり方、税金の使い方について、あるいは財政運営について、他の所からは議論が聞かれなかったなということ。議員定数はご承知のように上限だけを法律で定められているが、議員定数の考え方について示しておく必要はないのかと思っていた所、2班から若干議員定数に関する点も話に出された。

条例の中で議員定数の考え方を入れておいては、と思っていた所、2班から出てきた。憲法には議事機関として議会を置くところがあるが、立法機関という考え方もあり、執行機関の監視機関という意味もある。そんなことも考えながら、結局、議会というものをこの基本条例の中でどのように押さえていくかという事については決着を見ていない。憲法には議事機関として議会を置くというふうに書いているが、立法機関という考え方もあり、行政の監視という考え方もある。そのあたりをどのようにしてまとめていくのか、これからのまとめに向けて難しい所だな、と考えている。

それから議会について、さらに運営の公開・透明性、議員同士の討論ということが言われたが、実は先月の何日かに、地方制度調査会が議会のあり方について答申を出している。そこでは議会の運営についていくつかの改革案を提示して、おそらく来年6月くらいには国会で地方自治法の改正がなされるだろうと考えられているので、今後のまと

めにあたっては、事務局で入手して頂き、ここの所については法の改正がされそうだと  
いうことで、被らないようにすることが必要な、と感じた。

これまでワークショップでたくさんの方が積み上げられてきて、協働というものは  
誰と協働するのか、区民と区民か、区民と行政か、区民と議会か、など疑問符のままに  
残っている所があるが、これを詰めながらまとめの作業に入っていきたい。そこで次回  
はどのような手順で、どのような人々がまとめのたたき台をつくるか、ということも含  
めて相談をさせて頂きたいと考えている。時間があれば積み残しのような議論につい  
ても意見交換をしたいが、従って、次回は班によるワークショップにはならないだろうと  
考えている。次回のまとめの方向での議論にあたって、こういうことを申し付けておき  
たい、というのがあれば、事務局の方にも結構だが、提示して頂き、それを次回の原  
案に活かしていく、ということになるかと思うので、ご意見があればそのようにして頂  
きたい。

### 3. その他

会長

では、次回はこんな手順でまとめていこうという相談をしたい。

事務局

ただいま会長から地方制度調査会についての話がありましたが、枚数もそれほど多く  
ないので資料としてお送りする。

今後の提言書のまとめ方について、ご意見、ご要望があれば、今月の30日の月曜日  
くらいに着くようお願いしたい。それを踏まえて世話人会と方々と今後の進め方につ  
いて考えていきたい。

それから、三鷹市が自治基本条例を制定し、三鷹自治シンポジウムというものが2月  
12日（日）に開催される、という情報を頂いた。チラシをコピーしたので、お帰りの  
際にお受け取り頂ければ、と思う。

それから次回は2月13日（月）、次々回は3月6日（月）となっている。それではよ  
ろしくお願ひしたい。

会長

皆さんから追加事項はないか。無ければ閉会にしたい。

### 3. その他

会長

皆さんから追加事項はないか。無ければこれで第9回懇談会を終了する。

### 今後の予定

【日時・場所】平成18年2月13日（月）18:30～20:30 アトリウム地下多目的会議室

平成18年3月6日（月）18:30～20:30 20階交流会場