

第11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3月6日（月）18:30～20:20

【場所】20階交流会場

【出席者（※敬称略、50音順）】

秋山隆幸	高橋司郎
大阿久紳介	田中一男
大島いずみ	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	山浦成子
関根和弘	山田順子
高桑力也	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11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。いよいよ起草部会が構成され、大変なご尽力を頂き、今日、たたき台が提出されており、十分な議論ができると思う。最初に事務局から資料の説明をしてもらおう。

事務局

はじめに事務的な話をする。まず資料の確認をする。郵便でお送りしたものと、席上配布させて頂いた本日の次第と総則についての起草部会の検討状況である。

資料については次第に配布資料の一覧があるが、漏れ等があれば声をかけて頂きたい。また、議事録はテーブル起こしをしているのははじめに名前をおっしゃってから発言をお願いしたい。

また、前回の議事録の案を郵送させて頂いたが、そこで一点ご意見があったので、その説明をさせて頂く。議事録の6ページをご覧頂きたい。ちなみに内容的な修正ではないのでお聞き取りをお願いしたい。6ページの発言にE委員とあるが、その発言の中で、「どなたかが書いているが」というところを箇条書にした方が良いということが本人から指摘があった。「どなたかが書いているが」の部分を①、「もう1つ」とある部分を②、その一行下で「私は個人的に」という部分を③として、以上のように番号を追記して修

正してホームページに載せていきたい。それ以外に修正訂正はあるか。

無いようなので、その部分を修正し、改めてお送りさせて頂く。

続いて、起草部会に関してだが、起草部会のことも委員にお知らせした方が良いというところがあり、この区民懇談会と同じように区のホームページに議事録を載せていこう、という話があった。この内容については起草部会で内容を確認しながらホームページの立ち上げをしたいと思うが、これをお諮りしたい。

次に、報告になるが、前回、起草部会のメンバーに関して、各回から推薦された委員の中で若井委員のご了解を頂ければなって頂く、ということだった。これは事務局で連絡し、起草部会に入ってもらえるということなので、既に起草部会に入ってお済み頂いている。

会長 それでは若井委員にお願いしたい。

今一つだけお諮りしなければならないことがあるが、起草部会の議事録というか、検討状況をホームページに公開することについて、次第に白熱した議論になり、意見の対立などもあからさまになるということを含めて良いかどうか。懇談会全体として、起草部会の意見と全体の意見と双方がホームページに載ることになるのでだいぶ懇談会と起草部会の意見が違うというのも明らかになるのが良いか。

賛否について意見があれば伺う。

A委員 そもそも起草部会は公開なのか、非公開なのか。基本的な性格が分からないと決が取れないのではないか。

事務局 区の一般的な懇談会の持ち方としては原則として公開であるが、個々の懇談会や部会で公開・非公開を決めて良いとしている。この懇談会の設立の際にも同様の決め方をしている。起草部会の方では最初に意見を頂き、起草部会は色々と意見を叩き合う場であるので、原則非公開としていく。ただし、いつの起草部会でどんな項目を話し合ったか等の議事録の公開はしていこうというのが起草部会の結論だったという認識である。

会長 今の検討状況をホームページに載せるというのは、逐一発言状況を載せていくということか。

事務局 区民懇談会起草部会での議事録は発言内容をわりと忠実に議事録として起こしているが、起草部会では個々の発言というよりは、何を検討したかといったような議事要旨といえるようなものとしたい。

会長 全体として公開していくことでよろしいか。

異論が無いようなので公開としたい。内容の確認については起草部会でその都度やって頂くとする。

2. 提言たたき台

会長 今日は提言のたたき台について諮るということだが、起草部会から最初の説明をうけたい。

事務局が行うようなので、先に事務局に説明して頂く。

事務局 まず、事務的な話をする。起草部会の第1回で、副会長を選任ということが議題にあった。当初第10回の懇談会で、2名の副会長の選任を各界選任の委員からと公募委員から、ということがあったが、区民懇談会の意見は最大限尊重するところだが、万

が一、部会長に事故があった場合に保険をかけ、学識経験者1名にも副部会長になって頂き、副部会長を3人体制にしたいという話があった。

これは改めて区民懇談会の了解を得なければいけないので、冒頭に説明した。

会長

今報告があったように、起草部会としては、部会長に沼田委員、副部会長に小原委員になって頂き、各界選任委員からの副部会長は大島委員に、公募委員からの副部会長は長谷川委員になったということである。これは報告としたい。

資料についてはどなたから説明頂けるか。

事務局

説明をすることを考えていた担当の副部会長が遅れているので、若干資料の説明を事務局から行う。

はじめに提言たたき台の項目立て(案)について、ABCという3つの大きな項目に分け、それぞれを計13項目に分けて項目立てを考えた。

A(総則)では、条例制定の意義・必要性、自治の基本原則、区民の定義といったような、条例の骨格的な部分の内容を提言として盛り込む。

B(役割・責務)については区民、執行機関、議会、職員などそれぞれの役割・責務をまとめたらどうか。

C(自治拡充の制度)では、上記を踏まえて、具体的にどのような制度にすべきか。

これらのような分け方で議論をしていく。

次に、提言たたき台のイメージ(案)に関しては、これから起草部会が提言たたき台を固めていくが、どのようなイメージで全体会に返していくか、というイメージの案となっている。個々の項目などで「〇〇について」とした上で、「△△は必要です」や、「□□は大切です」といった書き方をしていく。次の(引き続き論ずべき事項)に関しては、起草部会で結論が出ていない、あるいは、全体会で論ずべき事項だろう、ということはこの箇所に書いていきたいということである。また、「主な意見等」の部分だが、今まで、応募の時の作文、ワークショップの意見はA3の用紙にまとめてあるが、そこから、個々の項目に関係するところの文言を整理して入れ、どのようなものを使って起草していたかがイメージできるものを示していく。

次の資料は今まで議論してきた項目と、このたたき台の案がどのような関係になっているのか説明をしたものとなっている。今まで8項目について整理をしてきたが、これを、3大項目、12中項目に整理したということで、どの部分がどの部分に対応するかを示したものとなっている。

A3の資料の説明をする。これは今回名称を変更し「(仮称)練馬区自治基本条例を考える区民懇談会の意見等(提言たたき台用に整理したもの)」としている。これを今回どのようにまとめたかという、最後の13ページの一番下に、「● 網掛けしているものは、現時点において、それぞれの項目について直接的に自治基本条例に盛り込むべき項目・内容でないと考えているものであるが、今後の検討において盛り込むべき項目・内容とする場合がある。」と書いてある。今まで様々な意見を頂いていて、漏れなく整理してきており、そして再度、項目について整理したところ、直接自治基本条例に関して関係ないのではないか、と考えられるものもあるのではないか、ということもあったので、そのようなものは網掛けにして区別をした。また、網掛けの中にも、これは網掛けではもったいない、活かすべきだというものもあると思われるので紙からは消さずに

残している。とりあえず、暫定的に整理させて頂いたというものである。直接的に自治基本条例に盛り込むべき項目であろう、ということの意見を先ほどの提言たたき台のA B Cの項目に従って、これから起草部会で整理し、まとめていこうということになっている。

最後に、本日席上配布した「総則についての検討状況」という資料がある。これは先ほど言ったA B CのA（総則）の部分について、中項目として6項目あるが、それをさらに細分化してみよう、ということで、その詳細を検討した。一部、引き続き検討すべきものというものもあるが、今後このような小節立てでまとめていきたいというのを示している資料となっている。

とりあえず、現段階でどのような経緯を経てどのような資料を用意してきたかについて概括的に説明した。

会長 今の説明の範囲内で質問は無いか。

B委員 A 3の資料に関して、確認をしたい。網掛けについての意図は説明を受けたが、この網掛けを、つける、つけないといった判断は起草部会が行ったのか、もしくは事務局で行ったのか。誰が判断されたのかを確認したい。

事務局 網掛けは事務局が行った。また、起草部会の検討の中でこの意見は網に入るものではないと判断されたものは網掛けから外している。

時間がなかったせいもあるが、起草部会で全てを精査しているということではなく、これからの起草部会で順次そのようなことはあるかと思う。

会長 あまりじっくりと検討した結果では無いようだが、当面事務局で整理したものがそのまま残っており、起草部会で指摘があったものは白く残したということだそう。つまりこれは網がかかっているがこれは議論しなくて良い、というのではない。最後の方で、教育、福祉などが全て網掛けになっているが、例えば、最後、まちづくりの方向性ということでもとめるように扱うということも可能ではないかと思う。その都度復活させて欲しいという提案をして頂き、うまい項目があれば活かしていくことをしていきたい。その他は無いか。

C委員 提言たたき台のイメージ（案）に関しての質問だが、結構網羅的に入っている。そうなるとここでの会の主張が何なのかというところがぼやけてしまったのではないかと思うが。

会長 それはご指摘を受けて、起草部会では是非メリハリをつけて頂きたいということだろう。どこまで参考意見をこの下にぶら下げるか、特に（2）のところ、「なお〇〇についてはまだ・・・」という部分が増えるというのがご心配されているところか。それは成文化の過程でどうしても枠の中に「なお」書きで書いていくか、枠の外に書いていくか、などはその都度、部会からご見解を示して頂きたい。

他には無いか。

私が質問したいのは、項目立て（案）の中でA B Cと位置づけているが、そのA B Cの位置づけはどういうことか。

沼田副会長 本当は副会長がお答えするはずだが、まだいらしていないので代役で私が説明する。集中的に議論するために、起草部会でさらに割ってグループを作り、3つくらいに分けようということになった。それが3つに分けた最初の理由となる。そこでAは総則

長と表記) として骨格の部分、Bは自治の主体として、区民、議会、執行機関、区長、職員などがどうあるか、権利責務がどうあるかということを含めている。Cは自治をさらに拡充していくための仕組み、制度をどう盛り込んでいくか、として制度の指針を示す。よって、Bが主体、Cが手法、Aが総則というような骨格になるという思いだった。

最初はそうのようにやっていくつもりだったが、Aについてはみんなで議論したい部分なので、Aについてはみんなで議論していくことになった。その他、みんなで議論した方が良いのではないかと思われるところを何でもかんでもAに入れてしまったので少しイメージが分からなくなってしまったのかもしれない。

BとCは半分ずつに分かれて議論をしていく、AにはBとCに入らないものを全て入れた。そもそものこの分け方は審議の進め方の必要性からでき、それに加えて内容も少し絡んでいるということ。

会長 確認するが、章立てというイメージまではまだ固まっていないということ。その他何か意見は無いか。

A委員 起草部会の方で議論をして頂いて、わかりやすくなっているが、起草ということは文章を書いて答申をするという最大の使命がある。項目立ての議論からなされているようだが、期限・納期の問題がある。期限が限られているということで、起草部会ではどのような工程を組んでいるのか教えて頂きたい。

事務局 次回が4月の懇談会にたたき台を提出すべく、そのために起草部会の日程を決め、作業に入っている。今まで3回起草部会をやっているが、本日この全体会の終了後第4回を予定している。あとは3月21日、22日、25日の日程を入れている。次回にたたき台を提出するために作業スケジュールを組んでいるというのが起草委員の総意である。

B委員 おそらく委員がお尋ねになったのは、次回までにたたき台が出るということやたたき台がいつ出るか、ということではなく、起草部会は起草部会で個別に開いて審議を進めていращやるのだと思うが、この懇談会にどういう段階で、どういうものが全体会に諮られ、全体会ではそれをどのように検討なり、審議なりの処理をし、いつまでに何をしていくか、というロードマップが知りたいということだろうと思う。本日の資料でそれが出されていないということは、そのロードマップが固まっていないということで理解してよろしいか。また、そのロードマップは全体会で決めても差し支えないものなのか。

事務局 12月の第8回の全体会で今後の進め方ということで案を示し、ご議論頂いた。その中で7月に提言をするということ、この区民懇談会はそれまでの間、月1回のペースでみなさんの了解を得られたと認識している。12月の資料をみていると、3月には提言書のイメージ、4月には報告書たたき台、5月には素案、6月には案、7月には最終確認をし、区長に報告というスケジュールを示している。

会長 今の話だと、4月の懇談会で全体のたたき台が出てくるということか。

事務局 まさに今会長がおっしゃったように、全体のたたき台ということで出すということになる。よって、3月中に起草部会を6回も行って、一日の朝から晩まで行うといったようなことも予定しており、起草部会員の中で議論を深めて出すということで進めている。

高橋起草委 今日第11回の全体会議である。そして、第12回の懇談会は4月17日の週に行う、

員 その週で日時場所は未定とのこと。その会にはたたき台は出す。そのためにしゅかりきにやる予定だ。そのために、問題点を整理しなければいけない。問題点を整理するという作業が実際は大変だ。その部分を今やっとな整理して皆様にご提示したという段階になっている。この項目で皆様にご議論頂きたいのは、この項目で、この項目ではもの足りない、ということや、こんな項目があったら良いなといったことの見解を頂きたい。むしろ、この項目が決まらなると起草部会として次の議論に進めない。またA3の資料は事務局が、これは個々の条例で決めるべき案件ではないのかといった部分を整理してある。これは基本条例なのだから、基本条例に入れるのはどうか、といったものを、大鉦を振るって整理したもの。従って、当然のごとく起草部会としてはこの項目は復活して欲しい、といったことも既に何項目か出ているが、ほとんどこの項目の整理は手がつけられておらず、これからの議論になっている。また、項目の整理がつかなければ次の議論に入れな。どうかその辺りをご理解頂きたい。

会長 そういうことである。私の理解では、今回はAの総則部分についてたたき台が出てくるのかなと考えていた。なぜかという、たたき台の項目というのは、基本条例でいうと、章くらいまでが大まかに書かれているもので、中身については「起草部会の検討状況」といった、総則についての細かくまとめたものがある。これが出てきて、項目が欠落している、これを加えた方が良いのではないかという部分を今日の会で詰め、次回でくるかと思った。その先のB・Cの部分については、今日のこの段階である、ABCの項目立てと、A3の資料で出されている意見、項目を考慮し、全体について意見を出して頂くということで良いか。それは非常に重要で、このようなものが欠けているぞ、ということや、この部分についてはこういった書き方をして欲しい、というようなことに注文があればつけて頂く、といった段取りとなる。

C委員 ということは、項目と同時に、キーワードとしてこれだけは外して欲しくないというのを言って良いということか。

会長 そのようなことで良いと思う。

ということで、今日はそのことに関する議論がメインになるので、これからの時間、何か抜けているのではないか、これは重要ではないかということについて、これまでの議論を思い出して頂き、これまでの資料を眺めつつ、これはどこに入るのか、これは重要では無いか、ということについてご発言をお願いしたい。

というのも少し唐突なので、総則の検討状況の資料についてどなたか説明をして頂けないか。

では村上委員から。

村上起草委員 予想外のことなので、若干戸惑っているがよろしくお願ひしたい。「総則についての起草部会の検討状況」という資料をご覧頂きたい。そこに、6項目あり、順に説明していく。

1の「条例の意義・必要性」については報告書でいうと、序論部分にあたるところになる。条例ということになると、条例の趣旨、目的といった部分にあたることになる。

(1) 練馬区の最高規範としてこの条例を制定する、ということと、それによって練馬区における自治の再定義をする、ということが、序論にあたる。(2)、(3)は練馬区内における自治基本条例の意義・必要性の内的要因として、区民の自治意識の成熟・高

まりがあるということ、練馬区の地域の特性を報告書に書き上げるということ。(4)

(5)については練馬区の外的要因で、国と地方の分権改革の流れを受け、かつ練馬区における団体自治・住民自治の拡充をしていく必要がある。

というのがここに挙げた各種の理由ということになる。

2、3、4、5は、具体的な報告書の中身ということになる。

2については「自治の基本原則」ということで議論している。(1)は自治基本条例において主権の存在を明記する必要があるのではないか、ということで区民主権を謳い上げようということ。(2)は自治に関する情報がおおよそ共有されていなければその自治をなす前提を欠くことになるので、その前提となる情報共有はこの部分に入るだろうということ。(3)の信託における参画と自己決定ということも、自治基本条例の趣旨から言って、原則の部分に入れるのが妥当では無いかということ。(4)プロセス(手続き・過程)と合意の重視ということも自治の各場面において大切なことなのではないか、ということで入れている。

3の「区民の定義」については、自治基本条例における主体は誰なのかということについて議論が行われている。ここでは大まかに分けて、区民を核となる住民とそれ以外ということに分けた。(1)の住民は、区内に住所を有する者として、核となる区民ということである。それ以外にも区内に在勤、在学、活動する者、としてまとめた。これは今の検討状況では生身の人間である自然人を予定している。それ以外については区民等ということで、事業者についても自治の主体、ということで条例に把握する必要があるだろうということを書いてある。こちらは生身の人間である事業体という非自然人で、組織、あるいは事業体という組織そのものを補足している。そこでは法人格の有無は問わないということなのでおおよその団体がここに含まれる。

4は、「国や都との関係(団体自治)」ということで、東京都の特別区である、練馬区で特徴的なことをここで掲げている。

(1)に関して、昭和38年の最高裁大法廷判決において、東京都の特別区は憲法上の地方公共団体ではないという判断がなされ、現在でもそれが維持されている。それが憲法の公権解釈で、ここから主体的に区として憲法上の地方公共団体を目指す、ということを書いてある。つまり、簡単に申し上げますと憲法上の地方公共団体でなければ我々が今有している自主立法権、自主行政権、自主財政権などが、法律的に論理的に言えば、簡単に全ての権限を奪うことができるという地位にある。しかし、練馬区において自治基本条例を制定するにあたってそのような立場で自治基本条例を制定するということはむなしい作業になってしまう恐れがあり、そうならないように、あくまで我々は区として自治を拡充していくのだという態度を示したいということである。

(2)はそれにも関連するが、自主的な財政運営・財源確保ということで、現在は財政調整制度という地方自治法上に規定されている特殊な関係があり、交付金を受けるという立場にあるが、将来的にはそのような制度に寄らなくても、自主的に財政運営ができ、財政基盤が確保できるような道を歩むということ。

(1)、(2)を踏まえ、練馬区の基本的な方向としては国と都との関係では、対等で協力的な関係を目指すということが基本になる。

5の「行政運営の基本原則」では、(1)として区民の主体性を重視ということで、

ここでは当初起草部会では区民主権という言葉を使っていたが、そうではなく区民の主体性重視、だとか区民本位だといったような表現で、何か区民が主役であるといったことが表現できないかということと、区民の責務については引き続き議論をしているところとなっている。

(2)については「公益の追求と個々の権利・自由の尊重のバランスを図る」ということが行政運営の基本原則だということで、公益の追求は行政の第一義的な命題であったが、それと個々の権利などをしっかりバランスをとっていくということ。必ずしも公益の追求が第一義的な意味を有する行政運営の基本原則ではないということで、両方がバランスをとっていかなくてはならないということを示している。

(3)は「民主的にして効率的な行政運営」ということだが、地方自治法1条では「民主的で能率的な」という言葉があるが、自治基本条例では「民主的にして効率的な」としたらどうかということである。

(4)については「公正・公平で透明かつ応答的な行政運営」ということで、これは主に行政手続に関わると思うが、このような行政運営が必要であるということである。

(5)「適正かつ健全な財政運営」の4の(2)「自主的な財政運営・財源確保」に関係して、財政運営は健全に行うべしということである。

(6)は「条例の趣旨を踏まえた運営・見直し」を絶えず図るということ。これは6の(1)の最高規範性にも係ってくることだが、そのような形で自治基本条例の運用の日常性を担保し、日常化するということ。

6の「条例の構成・位置づけ・改定の方法」の説明をする。

(1)「練馬区の最高規範」ということで、1の(1)と同じ言葉使いになっているが、ここでは練馬区の最高規範としての性質をどのように担保するか、という議論になっている。手段としては今様々な議論が行われているが、先ほど述べた条例の運営の日常性、日常化ということだったり、各行政機関に条例の尊重、遵守の義務を課したり、自治基本条例の基に、基本構想、基本計画などの総合計画、各種計画が連なるのだ、という体系性を示す。また、自治基本条例が、今までの条例、その他計画、政策にあたってのそれぞれの立法指針となる、あるいは解釈基準となるのだということを示す。

(2)については当該、自治基本条例の改訂手続きをどうするか、ということになる。まずは一般の条例と同じく議会で通常の多数と同じく可決要件とするか、あるいは総議員の3分の2といった特別多数を可決要件とするか、というのが第一段階の議論、また、第二段階として、議会の可決を受け、さらにその可決案を住民投票に付し、住民の意思に諮りしめるか、というのがある。現在、議会は単純多数、住民投票は必要ということで議論が進んでいる。

(3)「自治拡充・強化のための(仮称)自治推進委員会の設置」ということで、この条例が十分に機能し、それによって各種運営がなされていくように自治推進委員会を設置し、自治の拡充・強化を図る。その自治推進委員会は改定手続きの主体として考えており、区および区民の改定要求を受け付ける第一次的機能をさせようというのが議論にあがっている。

会長

突然の指名で有難うございました。説明を受けて内容的にも理解が進んだと思うが、とりあえずは、せっかく説明を頂いたので総則について、起草委員の方で補足があれば

先に伺う。

大島起草委員

起草部会として懇談会の皆様に1つ合意をして頂きたいことがある。それはあまりに、長すぎたり、項目が多かったり、厚いような条例は作りたくない、といことを起草委員では合意をしている。ぱっと見て、この項目に今の状況が当てはまらないというのがわかる、自治基本条例と合致していないのがわかるといった、単純で、しかも短く、的確な表現にしたいというのがあり、それを皆さんに合意して頂きたい。それと先ほどC委員からありました、イメージの中でこういうのが出ていたらわかりにくいじゃないか、というのは起草委員からも出ており、できるだけ枠外の項目や枠内も合意した項目を書きたいというのがある。ですから、たたき台、素案、というように出てきているのは、なるべく合意内容を高めて、並列の記述を少なくしたいというのがある。その辺りを皆様で合意しながらまず項目について話していきたい。

会長

少し確認をしたい。たたき台が出され、この場で議論をし、作業をされて素案がでてくるとのことだがイメージはどのようなものか。

大島起草委員

今のところは項目だが、もう少し後の段階で皆さんの意見を中身が入ったものが出てくる。そうすると、この言葉使いが良いのではないかと、といったことも出てくると思う。次に内容は自分の意見と合致しないだとか、書き込まれていないだとか、もう少し具体的に見えてくるのではないかと思う。そのところで整理をし、最終的に大筋でみなさんの合意があったものが枠の中に入り、しかし折り合えない、並列にして欲しいということがあれば枠の外に①、②、③といったように書いていくイメージを持っている。

会長

来月に出てくるのはたたき台だと思うが、たたき台は文章が無いということか。

大島起草委員

まだ起草部会をやっていないのでどうなのかわからないが、このあたりでは文章を入れ込むことは日程的に私自身、無理かと思う。

高橋起草委員

このスケジュールを考えると、本当にハードでタイトになっている。しかし、項目だけでは素案にも何もならない。せめて、文章化とまでは約束できないとしても箇条書程度を考えている。少なくとも今は骨がやっと見えてきたという状態。次回提示する時にはそこに少し肉をつけていく。

会長

是非ともご尽力をお願いしたい。

B委員

何度もこの件で発言して申し訳ないが、私は前回体調を崩してしまい欠席しており、前回の全体会でどういった進め方になったのか気にしていた。事前資料で頂いた議事録も読ませてもらったが、そこでわからなかったのは、ロードマップに関して、つまり、どういう段階を経て計画がまとまるのか、起草部会がどういった計画を立てているのかが知りたい。これは早く案を出せと、催促するというのではなく、時間がかかることは素人で考えてもなんとなく理解できることで、そこで逆に駆け足で妥協に妥協を重ねて突貫工事で出されるというよりは、じっくり時間をかけて隔々検討した上で全体会に出して頂いた方が有難いと思っている。その辺はあまりタイムラインに縛られずに柔軟に対応して頂きたいと思っている。そのイメージについて、第何回までにこういったものを出すというところではないが、どういった段階を経て我々が検討できる、起草部会としての方向性というか、何かイメージが、図でも文章でも資料が出ていれば、起草部会以外の委員というのは議事録を見ていないので起草部会の中で何が話し合われているかというのはここで話を聞く以外に知る方法が無いので何か資料が欲しかったという

のを私としては思っている。できれば今後は起草部会でこういった議題が上がっているだとか、こういった意見が出ているといったことをせめて全体会だけでも何か出して頂けると助かる。全体会と同じように議事録の公開は是非願います。

高橋起草委員

今のご意見はご意見として承っておく。起草部会は確かに原則非公開ということにしている。そうしないと本当に自由活発な意見が出せないという側面があるかと思う。しかし、そこで議論されたことをある程度整理した形でまとめて、なおかつホームページでも出すということなので、そのあたりのご理解を頂きたい。

また、今回は前回から今日までの間にあまりにも日数が短すぎた。今後は定例会も少なくとも1か月のインターバルは置いて欲しい、ということをお願いしている。今回は1か月なかったというのもあるので、ご意見はご意見として承っておく。従って、第12回は4月17日からの週ということで一応お願いをしている。

会長

おそらく起草部会としても、集まってはみたものの、起草委員の中でどれだけ今までの意見が共有できていたのかということについても手探り状態だったのではないかと、というのは十分想像がつくことで、その意味でも先ほど村上委員から説明頂いた総則についても、大変な議論を経てこの項目ができてきたのだなというのが理解できる。そういう意味では起草部会自身も、次回までにこのようなものが出せるだろうな、といった値踏み段階と考えるとよろしいかと思う。

高橋起草委員

先ほど村上委員からご説明頂いたが、この会のためにこの会議の始まる3時間ほど前までメールのやり取りをしている。また、夕べもたくさんメールが入ってきている。それを全部チェックしている。その中には赤や青の様々な修正がなされている。そういったやりとりを会議とは別にどんどんやっており、だからこそ、今日発表できるところまでこぎつけた。さらに我々がメールで意見を言っていると、それをまとめる事務局はもっともっと大変になる。資料を出すまでにどんどん修正が入る。そういったこともご理解頂きたい。若い委員はなかなかおっしゃらないが、70代の者が言っている。ご了承ください。

会長

意見の対立の果てにくれぐれも刃傷沙汰にならないように、おだやかにお願いしたい。概ね起草作業というのはそういった側面があり、大変だと理解している。

これまでのことを踏まえた上で、中身について、どういうふう理解しているのか、このように膨らませて頂きたい、ということがあれば言って頂き、そのことは次回のたたき台を包括するということにもなる。なにせたくさん情報がなければ起草部会としては徒手空拳ということにもなりかねない。存分にご意見をお出し頂きたい。

D委員

短期間であるにも関わらず、私はこの総則についての起草部会の検討状況というのを見てすばらしくまとめて頂いたのではないかと思っている。私は先月、三鷹のシンポジウムに参加させて頂いて、その際にいろいろ話を聞かせて頂いたことを踏まえて意見を言わせて頂きたい。この検討状況の中で、1つ気に入っているのは、区民の定義の分け方について。元々我々のグループでも確かにこのような分け方になっていた。結構皆さんが納得されていたと思う。よって引き続き検討中とのことだが、是非このようにして頂きたいと思う。この分け方でないと、そこから先に進む時に大変なのではないかと思う。私はもうこの分け方ですすめた方が、逆にすっきりしていて良いのではないかと、思う。特に区民の中に、「活動する者」を入れているのは、三鷹もこのようにやってお

り、かなり活気のある内容になっているのでこれは大賛成である。

もう1つ資料2ページの、5-(6)「自治の基本原則」という箇所、「この条例の趣旨を踏まえた運営・見直し」、ということが書いてあり、これはなかなか良いと思う。三鷹ではどういった話があったかという、一生懸命議論は尽くした。ただ、やはり実際に運営していくと、ここは直さなきゃいけないというのが必ず出てくるだろう。そこで、見直すための仕組みがぐらついていると、はじめに作って、作った中身が実際と乖離したものになり、実際に作った人たちだけが盛り上がっていて、我々が関係ないのではないか、となってしまう。このようなことが三鷹のものにも含まれており、今回のものにも含まれているのは、私は大変良いのではないかと思う。元々、体育会系で人を応援するのが得意ではあるが、是非この流れに沿った形で次回出されるのを楽しみにしているし、私ももっと勉強しなければと、思った次第だ。

高橋起草委員

区民の定義の所で、「※上記については引き続き検討中」ということは、これはオウムの事件などがあり、住民登録をすとかしないとかいろいろあった。また将来予測される問題としてはテロなどがある。テロも非常に心配なこともあるし、オウムの事例も非常に心配である。その辺りのことを考えて、まだもやもやしているということ。テロなどが組織化されたときのこと等を考えて、まだもう少しざっくばらんに議論したいということ。

E委員

今の高橋さんの意見については非常に大事だと思う。最初にここまで非常に検討されて、ご苦労様と言いたい。お聞きしたいのは少しプリミティブな話かもしれないが、2の自治の基本原則の(1)に「区民主権」というのがあたかも、もっともの様な形で出てくるが、もともと国民主権という言葉がある。これは元々国家主権に対する主権ということで、何かがあるから、権利を主張しなくてはいけない。この区民主権というのは、誰に対して誰が主権を主張するのか。今憲法で国民の主権というのがあるが、どういう権利を主張しなくてはいけないのか。単に言葉の遊びなら意味が無い。よって、今高橋委員の言われたような、我々に対して危害を与える勢力があると思われているが、それがいったい何なのか、というのを抜きにして、区民の自治、権利とは何か、というのは無いと思う。起草委員の方から、主権を主張する場合に、何からの権利なのか、何をもってこの言葉を謳うのか。今の話のようにテロなのか、そういったオウムみたいなものなのか、何なのか。やはり何かの形で区民を守らなければいけないと思う。だから権利を主張する。そうすると我々はこれを出したときに何を想定しているのかというのが問題になると思う。1つは先ほど村上さんがおっしゃるように、区と区政に対して、都や国から自治が一人前では無いのではないかと、だから区民主権を主張するのも1つだと思うし、高橋さんが言われたような想定される区民生活を脅かすものなのか。これから想定される区民生活を脅かすもの。これからは権利は必要なのだが、ある程度区民主権というものの持つ意味というのをもう少し知りたいと思う。

会長

とても大事なことなので、意見があればどんどん出して頂きたい。

C委員

先ほどからキーワードというお話をしているが、私から3つお願いしたいと思っていた。1つはここに出ている「信託」という言葉は非常に良いと思うが、やはり言葉として難しいと思う。もし書くのならば、もっとやさしく解説して欲しい。

2点目は区長の役割の所で「健全な財政運営」とあるが非常に良いと思っている。

3点目は先ほどのご意見なのだが、実は前回の懇談会で「市民が議会を作る。市民が市長を選ぶ」といったキャッチフレーズが出ていたが、これは、Government by the people, of the people, for the peopleという言葉の延長線ではないかと思うが、その3点をキーワードとして入れて頂きたい。

会長

これはどうか。先ほどの区民主権に関して、なにかこのような議論をした。というのがあれば補足して頂けると良いと思う。

村上起草委員

「区民主権」ということをはじめに考えた場合に、私が考えたのは、例えば、最近では、行政との協働だとか、協治という概念が盛んに叫ばれているが、そうになると、行政と区民は対等である、だとか、協力関係において、ということが議論をされる。その辺りの基本構造が誤解されているのではないか、という説明原理になりかねないということがある。Cのところで、協働、協治というのを項目立て案として今のところ入れてあるが、それを議論する際にも大前提として、主権は区民にあるのだ、というのを確認しておかなければ、ただ単に、区民が行政のスクラップアンドビルドに使われたりする恐れがないわけではないと思った。このような趣旨で書き込んだところもある。

会長

有難うございます。これから大変な議論になって、どういう文章で書かれるのかというのが非常に気になるが、おそらく主権ということは何を表現したいのか、区民主権という言葉があるか、無いかではなくて、この言葉によって何を表現しようとしているのか。これは最終案まで引き続き議論していく問題だと思うので、また審議の経過を教えてくださいたいと思う。

C委員
会長

先ほど、信託という言葉あまり使わないで、ということだったが。

使っても良いが、分かりやすく説明をして欲しいということ。

なるほど。確かにこれは難しい言葉なので。私も前回の終わりごろに、2元代表制での信託はどこにしているのでしょうか、といった話をしたが、それについてもご議論頂けたらと思う。それについても、市民が議会をつくる、というようなフレーズを入れられないか、ということか。例えば、川崎市の自治基本条例では、市民の総意によって議会を作る、といったことが書かれ、よく法規担当の課長が通したものだと思ったが、当の法規の担当の課長が、たまたま、自治基本条例担当課長だったということで、今だったら絶対に入れないとおっしゃられていたが、そのあたりも含めて、大変強いアピール力のあるフレーズなので、またご議論頂きたい。

それから見直し規定について、改定手続きなどではハードルの高い設定をしようとしているように伺えるが、このあたりはどうか。例えば、住民投票などは大変に高いハードルになるが。

起草部会での提案者を暴露してよいのか。

野口起草委員

私が提案者だったか忘れたが、住民投票を入れた方が良いのではないかと、というのは私自身の個人的な考えだが、自治基本条例を制定する際にも住民投票を行なって、自治基本条例ができたのだ、といったところから皆で共有することが生まれるのではないかと。それは非常に大切なプロセスなのではないかと思う。そういうことになると、改定の手続きの際にも必要だと思う。また、なかなか制定時の住民投票は難しいという話も出ており、現在のところ改定時に住民投票など、というのが挙げられているという状態で、今後とも議論していく必要があると思うところである。

会長

制定時の住民投票は基本条例事項ではないということか。それ以前の問題ということ
で良いか。それをやるなら改定時にも行うのが当然だろうとされていること
のようだ。しかし、先ほどの意見にもあったように、そのことが見直しを躊躇させるものである
ということがあっても良いかというのは議論をしておかなければならないところとなる。
ただ、制定などについて、住民投票を行うかどうかというのも、もう全国的にどこが
一番乗りするかどうかといったような状態になっている。もしやったらアピール力はもの
すごいと思う。

その他何かご意見、ご注文は無いかな。

B委員

キーワード的な提案というか、お願いだが、まだ、章立てなどはこれから検討が進む
にあたって大きく変わってくる可能性があると思うが、現状のイメージとして、
1の「意義・必要性」については、おそらく冒頭に近いところから出ると
いうことになっているが、ここに私がこれまでのワークショップを通じて強く感じる
ことだが、他の条例ではどういうふうにキーワードが使われているのか理解して
いない上での発言ということを知って聞いて欲しいが、協働という言葉が
いろんな場面でワークショップに使われ、たくさんの方がたくさん
のところで共感していたと思う。今日の中では区民と行政との協働
ということが出ていたが、ワークショップでは区民同士の協働、個人
と自治会・町内会組織であったり、自治会・町内会を含めたNPOという
活動団体同士の協働だったり、団体と行政の協働だったり、様々な
場面で話し合われていたが、その「協働」という言葉を特徴の1つに
掲げて良いのではないかなと思う。

沼田副会長

よって、できればこの言葉が冒頭に出てきたら良いと思う。

これは条例の1番のところ、協働を入れようというのは部会ではなかった。
私が入れた部分だが、1-(2)「区民の自治意識の高まり・成熟」の中に
今言われた区民相互の協働というのが内容として含まれていると思う。
そのように読み替えて頂けると思う。

また、協働を謳うかどうか、というのは、先ほど村上委員もおっしゃ
られたが、協働という言葉が安易に使われすぎていて、一種の協働バブルだ、
という批判もある。そのような手垢のついた言葉を自治基本条例の最初
に入れるかどうか。総意としてみんなで「協働」は良いということにな
ってはいないような感じはする。これからまた議論をして何度もキャッチ
ボールすることになると思うが、必ずしもプラスだけの意味を持っている
ということではない、というのは私個人では思っているし、部会の総意も
そうではないのではないかなと思う。

会長

他にあるか。

A委員

総則の6-(3)について伺いたい。(仮称)自治推進委員会の設置、
というのがあり、これは今までのワークショップの結果から考えられる
ものではない。その下に、「区及び区民から改定要求をうける第一
次的機関とする」とあるが、ここを通さないと改定はできない
ということか、そうなる区役所からもそうだし、区民からの
もここを通さなければいけないのか、となると、非常に権限の強い
付属機関になると思う。区政とのバランスというか、議
会を踏まえた区のしくみなど、今後の検討課題とするということも
含めるとして、ここまで謳うことは今まで議論が無かった
だけにフレーミング傾向と言えるのではないかな。

沼田副会長

自治推進委員会は私が提案したので私が答える。※の印がついているものは決定ではなく、検討中ということであるし、第一次的機関とするということは、これは今日来てみて知ったので私もびっくりしているところだ。こうするといったことも決まってもいないし、私が言った覚えも無い。私の言った意味は自治推進委員を窓口機関とすることだった。要求を受け付ける窓口機関ということで、第一次的機関となったのだろうと思うが、そういう言葉遣いはしていない。また、これは川崎にもあったのだが、条例を守っていく、進行管理をしていくといった自治推進委員会というのは大事だと思っていて、結構いくつか作っている。他には岸和田などにもあったと思う。条例を仮に作ったとしても、進行管理をしていくというのは重要な問題だという意味で言った。私個人的には自治基本条例のオンブズマン的機能がこの委員会に持ってもらえないかと思っている。これは私個人の意見で、まだ議論をしていないが、それほど強い権限を持った機関にするという考えとは違う。

F委員

先ほどからキーワードということで出ているが、私は総則のキーワードとして、特に総則のトップキーワードとして、常に行政も区民も心のよりどころとして、この考え方で行政も区民生活の中にもあると良く、トップにでると相当迫力があると思う言葉がある。これは網掛けにあり、1つ例を挙げるが、「練馬に住んで良かったと実感できる」というのがある。街に住んでいるおじいちゃんおばあちゃんでも容易にわかるような、ポスターに書けるような、常に何かあったときに心のよりどころになれるような、条例のところに書いてあるじゃないか、といったものがあれば良いと思う。そういうものがあれば良いのではないかと思う。

会長

是非ともそれは、前文の中でお示しになるか、冒頭の中でお示しになるかはともかく、知恵を出して欲しい。

F委員

私は町会の役員をやっているが、常にこのことを言っている。「このまちに住んで良かった」と思えるということをキーワードにしてやっている。そうすると、なにか問題があったときに、この目的を達成するためにそれは良いじゃないかという話になり、説得性も出てくる。

大島起草委員

A委員から出てきたのは起草委員としてまさに出てきたなと思う。これは全然今までのワークショップに出てこなかったのもので他の皆様も疑問に思っているところがあると思う。私自身、これは非常に必要な組織だと思う。練馬区でリサイクル条例を作ったときに、条例がきちんと維持管理されているか、この条例に沿った精神で練馬区ではリサイクルがされているかどうか。またリサイクルだけでなく、ごみ、環境に関わることまでだが、その時私たちは提言として、検証機関を作りたいというのを出したが、当時は、区民が行政のやっていることを検証するといったようなことはとても入れられないということで、検証機関まではいかないが、循環型社会推進会議というのができた。それがリサイクル条例の中で行政がどういった仕事をしていて、どれほどのお金がかかって、これは意義があることなのかそれともどうだったのかという、実質的な検証がそこで行われている。こういった機関が無い限りにおいては条例ができればそのまま私たちの手を離れた時に、区民とは全然関係ないところで、条例に合っていることだから、ということでものが行われていくというのが往々にしてあるので、私はここで自治推進委員会を謳うことが重要ではないかと思う。そういうことで私は起草部会では非常に支持

をした。

会長

私も一言言わせて頂くと、何か権利侵害を受けた時に、条例がこうでしょう、ということもあるかもしれない。その場合、条例から見たら合法だが、その条例が、基本条例違反であるというふうに思ったときにどうするか、という問題がある。これが今まで自治基本条例について色々議論してきたが、これについて議論をする場が無い。あちこちで自治推進委員会等を作っているが、これは言ってみれば違憲立法審査のようなもの。議会の条例が基本条例違反であるといったことを判断する機関を条例で作れるかという問題もある。大変理論的に突破するのは面白い分野かと思う。私は制度的には条例審査ということまでできるのかどうかというのはたくさんの憲法学者の意見を聞いて見なければわからないかと考えている。

ただし、議会があるのに、もう条例で作ってしまうと枢密院のようにならないかという政治的な配慮もある。そこはもう1つ突破しなくてはいけない。大変難しいテーマだと考えている。やはり総則については詳細な項目立てがあるので議論が弾んでいるところであるが、そろそろ他のB、Cについても議論をしたいと思うが、少しコメントを頂きたい。

沼田副会長

B、Cについて、なぜ検討状況がないかということは最初に言い訳をしたいと思うが、議論をしていないということ。これはする時間がなかったからということ。高橋委員もおっしゃられたが、この懇談会に間に合わせるために、とりあえずAの総則の部分在必死になってなんとか作り上げたというのが正直なところ。B、Cなんてそんなことする余裕がまだなかった。

このB、Cでは「主体」と「自治の手法」というのを分けて中に入れ込んだ、というもの。これは鶏ガラみたいなもの、と考えて頂きたい。今月の末に一日6時間くらいかけてそれぞれBの部会、Cの部会でやる予定だがそのあたりではじめて検討状況がうまれてくるというもの。この鶏ガラをいきなり示されて意見を言えと言われても、言われたほうも困るのだろうと思うが、これが我々の能力的にも、時間的にも限界だった。

高橋起草委員

最後にお願いしたいのが、どんなにすばらしい案を作っても議会に握り潰されたら何もならない。こここのところもみなさんしっかり考えて今後ご発言をさせて頂きたい。やはり議会で握りつぶされるようなものだとする、一番かわいそうなのは我々でなく、事務局だ。部長以下首が飛んでしまう。その辺りもみなさん踏まえて頂いて、今後ご発言、考え方を述べて頂きたい。「最低でもこれだけは」といった最低条件はどんどん出して頂いてかまわないが、あまりにも理想論を先に言ってしまうと大変なことになるので、その辺りをお願いしたい。

会長

心構えということか。いずれにしても、条例という形をとるので、今高橋委員が言われたように議会で可決されなければ条例にはならない。おそらく区の当局も考えているのだと思う。そうではなく、宣言なら議会に関係なく宣言をしまえば良いが、少なくとも条例を作るなら議会を通す必要がある。是非そのあたりもというか、私はあちこちの委員会に出ていますが皆様にこう言っています。「議会を唸らせるような条例」案を出しましょうと言っている。あっと議会が驚き、唸ってしまうものを出したいと考えている。

一方、練馬区の議会がどのような構成かはわからないが、わからん人ばかりだとすれ

ば少し目を覚まして頂くようなショック療法も必要だと思う。是非ある程度の姿が見えてきたところで、議会の会派でも良いし、代表者なりと会話でもできる機会を持ったかどうかと思う。事務局も検討して頂けるとありがたい。ある程度形は見えてきたところで、なおかつ決定はしていないという段階でそのような場を調整したらどうか。そうでなければ、事務局が全部説明に歩かなくてはいけないという大変な重みを背負うことになる。これはちょっと検討してみたいと思う。

A委員

今会長から、議会と接触をするというか、そういう話があった。また過去にもシンポジウムを開くなどそういう話があったと思う。今これを一生懸命やるのが私たち委員の最大の目標で、当初の予定とかなりずれ込んでいながら、まだ議会と接触したり、いろんな部分で他の区民の意見の吸収を図っていたりすると、当初決められた納期までいかないのではないかと大変な危惧を委員の一人として感じている。ともかく私たちは身の丈にあった答申で良いのではないかと。今回項目立てを見て、かなり難解な部分、起草部会の方がご苦労されている部分も重々わかる部分もあるが、少し区民に歩み寄った形の答申書というのを目指した方が現実的ではないかと思う。いろいろ、村上委員が行政法・憲法などを解説して頂くのもありがたいが、普通の区民がそれがわかるか、というと甚だ疑問だ。やはり、身近な区民が身近にわかる言葉で永遠に続くような答申というか、68万区民が受け入れられるような答申が必要だと思う。

会長

おっしゃる通りである。納期が気になっているようだが、これは私自身が確認しておきたいことだが、事務局としては押しているという認識か。

事務局

前にも申し上げたが、私どもとしては11月に開会される議会に条例案を提出したいと考えている。そういうことになると、提言を懇談会から頂いた後、区民の方にこの提言をお示しし、区議会にもお示ししながら、今度は条例の案文に仕立て上げていくという作業があり、それをまた区民の方にご提示して意見を頂くという2段階の手続きを踏んでいかななくてはならないということがある。そうすると、7月の頭にご提言をおまとめ頂くというのが事務局としてはぎりぎりのスケジュールである。

F委員

非常に重要だと思う。我々は区民代表で、学術論文を作るわけでもないし、法律論をやっているわけでもない。そういうことなら、いろんなケースを持ってきて積み立てて、組み立てのうまい人が名文を作れば良いだけ。先ほども発言したが、生活に密着した区民感情の溢れているもの、かつ、おじいちゃんもおばあちゃんもわかるもの、ということで筋を通すと議会にも太刀打ちできると思う。あまり学術論的なもので細かいところで議論をすると、向こうは専門家がいると負けてしまう。勝った負けたでは無いが、我々は本当にこの生活感あふれるところから条例を作ったらどうか、というのが一番大切で、また、議会を通す王道だと思っている。

沼田副会長

今言われたことは全く同感で、そうするつもりである。ただ、この検討状況を読まれて、堅いだとか、学語風だと思われたと思うが、部会の中では、ものすごくやわらかい文章で提案してきた人もいる。だが、たたき台の段階でやわらかい文章で検討しあうというのは非常に使い勝手が悪いということから箇条書にしましょうということにした。そのおかげでソフトでウェットな部分が切られている。その部分が非常にうまいメンバーが今日はお休みになったが居る。その文章は非常に良く、最終的にその人にまとめてもらおうと思っているが、ただ、この箇条書だけで書いてしまうと非常に堅い印象が

	あつて、自分で読んでみてもそうだと思うが、これは中身をコンパクトにいうとこうなるといふことなので、その辺りを誤解しないようにお願いしたい。
高橋起草委員	A 3の資料の網掛けの部分に実は使えるキーワードはたくさんある。それはあえて網掛けにしている。ですからあくまでもまずは、部会長が言われたように、堅い項目だけにまずは絞りこむ、また、次にA 3の網掛けの中からキーワードが続々出てくる。それをご期待頂きたい。
F委員	せっかくワークショップで出てきたことだから使った方がよい。
高橋起草委員	委員の顔をちらちらと思ひ浮かべながら起草していきたい。また、キーワードについては承知した。
村上起草委員	私も自分のアプローチ、ないし表現方法が非常に堅いというのは重々承知している。また先ほど沼田部会長もおっしゃったように、しっかりと分担をしているので、私が固い文章を書くことは無いと思ひ頂いて結構である。
高橋起草委員	この後も起草部会が続くので、よろしかったらこの辺でご勘弁頂きたいが。
会長	ということのようなので、B、Cに関して、是非検討して頂きたいということがあったら今のうちに言ひ頂きたい。 よろしいか。 では色々なことが出されたので、そのことを是非ともどうお汲み取り頂くかも含め、お任せするのでよろしくお願ひしたいと思ひます。 その他の議題は用意されていないか。 では次回の日程を事務局から。

3. その他

事務局	次回は4月18日(火)の18時30分からで、場所は5階の庁議室となる。よろしくお願ひしたいと思ひます。
会長	よろしいか。質問その他は無いか。
沼田副会長	追加だが、起草部会のメンバーが決まったとは認識していない。こんな状態では不安だと思われる方は積極的に参加して頂きたい。それから、テーマなど、この会だけ出たいというポイント参加もかまわないと思ひている。開かれた会議であるので是非とも皆様のご協力をお願ひしたい。

今後の予定

【日時】平成18年4月18日(火) 18:30~20:30

【場所】5階庁議室