

平成 18 年 5 月 15 日（月）

（仮称）練馬区自治基本条例を考える区民懇談会答申たたき台

【目次】

前文	・・・	4
序章 用語の定義	・・・	4
第1章 練馬区の最高規範	・・・	5
第2章 自治の基本原則	・・・	5
第1節 区民を主体とした自治	・・・	5
第1款 区民主権	・・・	5
第2款 情報の共有	・・・	5
第1目 情報の発信	・・・	5
第2目 情報の公開	・・・	5
第3目 情報の管理・保護	・・・	5
第3款 選挙を通しての参加・参画と直接の参加・参画	・・・	5
第2節 名実ともに自主的・自立的な地方公共団体	・・・	6
第3章 区政運営の基本原則	・・・	6
第1節 区民の主体性重視	・・・	6
第2節 説明責任・応答責任	・・・	6
第1款 説明責任	・・・	6
第2款 応答責任	・・・	6
第3節 公益の追求と個々の権利・自由の尊重とのバランス	・・・	6
第4節 民主的にして効率的な区政運営	・・・	7
第5節 公平・公正で透明な区政運営	・・・	7
第6節 自主的な財源確保と適正かつ健全な財政運営	・・・	7
第7節 体系的・計画的な区政運営	・・・	7
第8節 この条例を踏まえた運営・見直し	・・・	7
第9節 （仮称）練馬区自治基本条例の遵守	・・・	7
第4章 区民等	・・・	8
第1節 区民の権利	・・・	8
第2節 区民の知る権利	・・・	8
第3節 自治の育み	・・・	8
第4節 不利益な取り扱いの禁止	・・・	8
第5節 事業者の権利・責務	・・・	8
第5章 区政への参加・参画	・・・	8
第1節 執行機関への参加・参画	・・・	8

第1款	政策提案制度・予算提案制度	．．． 9
第2款	政策立案段階からの参加・参画（パブリック・インボルブメント）	．．． 9
第3款	区民意見反映制度（パブリック・コメント）	．．． 9
第4款	政策評価	．．． 9
第2節	議会への参加・参画	．．． 9
第1款	議長の諮問機関	．．． 9
第2款	議案提案制度	．．． 9
第3款	陳情・請願の際に発言する機会の確保	．．． 9
第4款	議会との対話	．． 10
第6章	執行機関等	．． 10
第1節	執行機関の役割・責務	．． 10
第2節	区長の役割・責務	．． 10
第1款	区長の役割	．． 10
第2款	区長の責務	．． 10
第3節	職員の責務	．． 10
第7章	議会等	．． 10
第1節	議会の位置づけ	．． 10
第2節	議会の役割・責務	．． 11
第1款	議会の役割	．． 11
第2款	議会の責務	．． 11
第3節	議員の役割・責務	．． 11
第1款	区民の意見集約・反映	．． 11
第2款	政策立案能力の向上	．． 11
第3款	議会運営の常なる見直し	．． 11
第4節	議会事務局の役割・責務	．． 11
第8章	コミュニティ	．． 12
第1節	コミュニティへの参加・参画と育み	．． 12
第1款	コミュニティへの参加・参画	．． 12
第2款	コミュニティの育み	．． 12
第2節	コミュニティ支援	．． 12
第3節	協働	．． 12
第9章	住民投票	．． 12
第10章	区政運営一般	．． 13
第1節	行政手続	．． 13
第2節	行政評価	．． 13

第3節	事業・団体	・ ・ 1 3
第4節	（仮称）自治推進委員会	・ ・ 1 3
第5節	国・都との関係	・ ・ 1 4
第6節	他の地方公共団体との関係	・ ・ 1 4
第11章	（仮称）練馬区自治基本条例の改定の方法	・ ・ 1 4

前文

なぜいま、「(仮称)練馬区自治基本条例」の制定が必要か

昭和22年(1947年)4月、東京都は35区制から合併により22区制となり、その4ヵ月後の8月1日、板橋区より分離独立し、「練馬区」が誕生しました。

それから半世紀以上を経て、わが練馬区は、23区有数の緑豊かな住環境にも恵まれ、また都心への交通の便もあって、多くの転入者を受け入れつつ発展して参りました。

しかし、人口が増えるにつれ、宅地開発により緑地が減少し、高層建築も増加したため住環境は大きく変化しました。また近年、犯罪も増加していることから、区民のやすらぎは急速に失われつつあります。さらに、希薄な近隣関係や核家族化による世代間交流の断絶などから、自治会・町内会など地域ネットワークの活力が失われ、大規模災害に見舞われた際の対応など、危機管理に対する不安も指摘されています。

区民ひとりひとりが、誇りとやすらぎを持って住み・働き・学ぶことができる「わがまち練馬」を実現し、次代へ受け継ぐためには、区民自らが積極的にまちづくりに関わらなければ、区民にとって大切なものが次々に失われてしまいます。こうした危惧から、区民の中に新たな自治への意識が芽生え、成熟しつつあります。同時に地方分権改革の流れから、練馬区が名実ともに自主的・自立的な地方公共団体となり、まちづくりを進める上で、これまでに無かった様々な役割を担うことが期待されています。

今の練馬区をしっかりと見据え、未来へ向けて区民が自らまちづくりを進めるための、そして区がそれを区民とともに実現してゆくための、大きな道しるべとして今必要なものが、「練馬区の最高規範」として位置づけられる、(仮称)練馬区自治基本条例なのです。私たち区民は、この条例のもとに自治という車の両輪を担う「住民自治」と「団体自治」を再確認し、練馬における新しい自治の実現を目指します。

序章 用語の定義

本条例で用いる用語は、以下の通りです。

住民・・・・・・練馬区内に住所を有する者

区民・・・・・・住民、区内に在勤・在学する者および活動する者

事業者・・・・・・区内において事業活動をする者

区民等・・・・・・区民および事業者

区・・・・・・議会、執行機関および補助機関(職員)

執行機関・・・・・・区長および行政委員会・委員

コミュニティ・・・・・・地域における自治活動および公益活動(文化活動を含む)を目的とした区民の団体・グループ(ただし、政治活動、宗教活動、選挙活動を目的とした区民等の団体・グループを除く)

協働・・・・・・コミュニティと区が対等に連携・協力し、自治を実現すること

第1章 練馬区の最高規範

（仮称）練馬区自治基本条例は、練馬区の最高規範です

（仮称）練馬区自治基本条例は、自治の基本理念、原理・原則や手続きに関することを定めるものであり、練馬区の最高規範と位置づけます。

この最高規範性を担保するために、以下の点についてもはからなければなりません。

法令等の解釈・運用に際しては、この条例との整合性をはかること。

現存する全ての条例の改廃および新たな条例の制定に際しては、この条例との整合性と体系的な法の整備をはかること。

第2章 自治の基本原則

第1節 区民を主体とした自治

第1款 区民主権

練馬区の自治は、区民による区民のためのものです

区民主権は、自治や分権の理念から導き出される当然の基本原則です。

区政の都合や外部の圧力などで脅かされるものであってはなりません。

第2款 情報の共有

練馬区に関する情報は、区民と区によって、共有されます

自治は、それに要する情報がなければ、また、区民に共通の認識がなければ、十分に行うことはできません。そのため練馬区に関わる全ての情報は原則として、区民と区との財産として共有される必要があります。

情報共有の具体的方法として、以下の仕組みがあるべきです。

第1目 情報の発信

区は、練馬区に関する情報を区民に発信しなければなりません

第2目 情報の公開

区は、練馬区に関する情報を区民に公開しなければなりません

第3目 情報の管理・保護

区は、練馬区に関する情報を管理し、保護しなければなりません

第3款 選挙を通しての参加・参画と直接の参加・参画

区民は、選挙を通して参加・参画し、また直接に区政に参加・参画します

選挙を通しての参加・参画

住民は、選挙を通して区長・区議会議員を選ぶことにより間接的に区政に参加・参画しています。自らの投票行動により「投票した人を信頼」し、区政を

託しています。

区政への直接参加・参画

以外にも、各種諮問委員会への参加・参画や区長への提言なども立派な区政への参加・参画であり、今後はこの機会を飛躍的に拡大するとともに新たな方法も導入すべきです。

第2節 名実ともに自主的・自立的な地方公共団体

区は、名実ともに自主的・自立的な地方公共団体を目指します

練馬区は東京都の特別区ということで、特別の性格をもつ地方公共団体（特別地方公共団体）という位置づけとなっており、都道府県・市町村のように、その地域における行政事務を住民の自治によって行う団体（普通地方公共団体）とは区別されています。この区別によるところなく、練馬区は名実ともに自主的・自立的な地方公共団体を目指し、区民による自治を実現すべきです。

第3章 区政運営の基本原則

第1節 区民の主体性重視

区は、区民の主体性を重視して、区政を運営しなければなりません

区が、区民主権（第2章第1節第1款）を踏まえて区政を運営しなければならないことは当然のことです。

第2節 説明責任・応答責任

第1款 説明責任

区は、練馬区に関する情報をわかりやすく説明する責任を負います

情報の共有（第2章第1節第2款）のためには区が、練馬区に関する情報をわかりやすく説明する責任を負うことが必要です。

第2款 応答責任

区は、区民の意見、要望、提案等に対して、速やかに応答する責任を負います

区民からの何らかの働きかけがあった場合には、区は必ず何らかの言動をもって応えるという応答性が確保されなければならず、そのために区が速やかに応答する責任を負うことが必要です。

第3節 公益の追求と個々の権利・自由の尊重とのバランス

区は、区政運営にあたり公益の追求と個々の権利・自由の尊重とのバランスをはからなければなりません

区は、公益の追求と、個人の権利・自由の尊重とを区政運営の目的とし、公益と私

益のバランスをはからなければなりません。

第4節 民主的にして効率的な区政運営

区は、民主的にして効率的に区政を運営しなければなりません

区には効率的な区政運営が求められますが、それは民主的な手続き・過程を踏まえた上でなされなければなりません。

第5節 公平・公正で透明な区政運営

区は、公平・公正で透明性の高い開かれた区政運営をしなければなりません

区政運営は、誰に対しても公平・公正で、かつその透明性が確保されてこそ適切なものとなります。

第6節 自主的な財源確保と適正かつ健全な財政運営

区は、自主的な財源を確保し、適正かつ健全に財政を運営しなければなりません

区は、都区制度という特別な制度のなかでも自主財源を確保し、適正かつ健全に財政を運営しなければなりません。

第7節 体系的・計画的な区政運営

区は、体系的かつ計画的に区政を運営しなければなりません

区は、(仮称)練馬区自治基本条例における自治の仕組みのもとで、基本構想や基本計画、各種計画・危機管理・政策などについて、体系的かつ計画的に区政を運営しなければなりません。

その一方で、区政運営は区民との関係や時代の変化に対応したものとなるよう、絶えず柔軟に見直されることが必要です。

第8節 この条例を踏まえた運営・見直し

区は、この条例を踏まえて区政を運営し、見直さなければなりません

(仮称)練馬区自治基本条例が、練馬区の最高規範(第1章)であることから、この条例に基づき区政は運営されなければならないが、またそれがなされているかどうか常に見直さなければなりません。これは、最高規範性の担保の一手法でもあります。

第9節 (仮称)練馬区自治基本条例の遵守

区は、練馬区の最高規範である本条例を遵守しなければなりません

(仮称)練馬区自治基本条例が、練馬区の最高規範(第1章)であることから、区はこの条例を遵守しなければならないことは当然です。またこれが、(仮称)練馬区自治基本条例の最高規範性を担保する一手法でもあります。

第4章 区民等

第1節 区民の権利

区民は、自治を担い、区政を創造する権利を有します

区民が練馬区の主権者（第2章第1節第1款）であることから、区民には、自治を担い、区政を創造する権利があります。

第2節 区民の知る権利

区民は、練馬区に関する情報を知る権利を有します

区民が練馬区の主権者（第2章第1節第1款）であり、情報の共有（第2章第1節第2款）が自治の基本原則であることから、区民には練馬区に関する情報を知る権利があります。

第3節 自治の育み

区民は、自治を育むよう努めます

区民は、よりよい自治を育むことに努めなければなりません。これは、区民の権利の行使が、同時に責務を果たすことになり、それらがあいまってよりよい自治が育まれるという循環構造を意味します。

また、青少年はその年齢に応じた自治への参加・参画の権利を保障されるべきです。

第4節 不利益な取り扱いの禁止

区民は、その権利の行使・不行使のために区民等および区より不利益な取り扱いを受けません

区民が、その権利の行使・不行使のために、他の区民等や区から不利益な取り扱いを受けてはなりません。万が一、不利益な取り扱いを受けた場合の救済措置は、別途条例などで規定される必要があります。このようにされてこそ、真によりよい自治が育まれます。

第5節 事業者の権利・責務

事業者は、区民や区とともに自治を担う権利を有し、責務を負います

事業者は、「練馬区のまちづくり」に参加・参画し、区民や区とともに自治を担う権利と責務を負います。同時に地域での環境への配慮や地域社会との調和・協調に努める責務も負います。

第5章 区政への参加・参画

第1節 執行機関への参加・参画

第1款 政策提案制度・予算提案制度

区民は、執行機関に対して政策や予算に関する提案ができます

区民からの政策や予算に関する提案を反映させるなどの具体的制度を導入する必要があります。

第2款 政策立案段階からの参加・参画（パブリック・インボルブメント）

区民は、政策立案段階から区政に参加・参画できます

区民は、政策の立案段階つまり白紙段階から区政に参加・参画できます。それは区民の意思や合意が広く反映される仕組みでなければなりません。

第3款 区民意見反映制度（パブリック・コメント）

区民は、その意見を区政に反映できます

区民は、区の政策決定の前にその意見を政策に反映でき、必要な修正を求めることができます。それは区民の意見が広く反映される仕組みでなければなりません。

第4款 政策評価

区民は、実施された政策の評価を行います

区民による実施後の政策の評価は未来の区政にとって重要です。それは区民の意思や合意が広く反映される仕組みでなければなりません。具体的には、後述の「行政評価」（第10章第2節）に区民が参加・参画するようにするべきです。

第2節 議会への参加・参画

第1款 議長の諮問機関

区民は、議長の諮問機関に参加・参画できます

議長のもとに区民や学識経験者などによって構成される諮問機関を設置し、そこに区民は参加・参画できます。この諮問機関を設置することによって、より広く区民の意思や合意が反映できます。

第2款 議案提案制度

区民は、議会に対して議案を提案できます

現在、議会に議案を提出できるのは議員と区長ですが、区民も議員を通じて間接的に議案の提案ができます。これによって、より広く区民の意思や合意が反映できます。

第3款 陳情・請願の際に発言する機会の確保

区民は、陳情・請願の際にその趣旨を説明し、質疑を受けることができます

区民は、陳情・請願をした場合に希望により、その趣旨の説明ができ、また陳情・請願に関し質疑を受けることができます。これによって、より広く区民の意思や合意が反映できます。

第4款 議会との対話

区民は、公聴会や懇談会を通して議会と対話できます

区民と議会の意思疎通のため、公聴会や懇談会を設け、そこで区民は議会との対話ができます。これによって、より広く区民の意思や合意が反映できます。

第6章 執行機関等

第1節 執行機関の役割・責務

執行機関は、その権限と責任において自治を実現しなければなりません

第2節 区長の役割・責務

第1款 区長の役割

区長は、区民の負託に応え、区を統括・代表し、その事務を管理・執行する権限を有します

区長の事務として具体的には、議会へ議案を提出すること、予算を調製し、予算を執行すること、地方税の賦課・徴収を行うこと、財政運営を統括・管理すること、行政職員の採用について統括・管理することなどがあります。

第2款 区長の責務

区長は、その補助機関である職員を指揮監督し、職務執行に必要な能力・知識・技能等の習得等をさせなければなりません

区長が区民の負託に応えるためには、それにふさわしい職員が不可欠です。そのために区長は、職員の育成をしなければなりません。

第3節 職員の責務

区長の補助機関である職員は、区長の指導・監督のもと、職務遂行に必要な能力・知識・技能の習得に努めなければなりません

区長が区民の負託に応えるため、その補助機関である職員みずからが職務能力の向上に努める必要があります。

第7章 議会等

第1節 議会の位置づけ

議会は、区政における最高意思決定機関です

第2節 議会の役割・責務

第1款 議会の役割

議会は、区民の負託に応え、条例の制定・改廃、予算の議決および決算の認定等を行う権限を有します

第2款 議会の責務

議会の運営は、透明性、公開性および効率性をもって行われなければなりません

開かれた議会運営によって、区民の区政への参加・参画が進み、主権者たる区民の持つ権利が保障されます。

また、継続審議の短縮や継続案件の削減に努め、議案審議にあたり、公聴会制度や参考人招致の制度を積極的に活用すべきです。

第3節 議員の役割・責務

第1款 区民の意見集約・反映

議員は、多様な区民の意見・要望を集約し、それを区政に反映させなければなりません

議員は、選挙で選ばれた区民の代表者であることから、その職務執行にあたっては広く多様な区民の意見・要望を集約し、それを区政に反映させることが必要です。

第2款 政策立案能力の向上

議員は、区民の負託によるその職務執行のため、政策立案能力の向上に努めなければなりません

議員は、選挙で選ばれた区民の代表者であることから、その職務執行の能力が十分になければなりません。

第3款 議会運営の常なる見直し

議員は、議員の間で互いに協力し、よりよい議会運営のための見直しを自律的に行わなければなりません

第4節 議会事務局の役割・責務

議会事務局は、議会や議員が十分に職務執行するための補佐をし、またその補佐に必要な能力の向上に努めなければなりません

議会や議員が十分にその職務を果たすため、事務局はそれを補佐する役割を負っ

ており、区民が議会に参加・参画しやすくなるよう、広報活動などその機能を強化する必要があります。

第8章 コミュニティ

第1節 コミュニティへの参加・参画と育み

第1款 コミュニティへの参加・参画

区民は、コミュニティに参加・参画する権利を有します

区民には、自治の支え手であるコミュニティに参加・参画する権利があります。

第2款 コミュニティの育み

区民は、コミュニティを育むよう努めます

コミュニティは区民によって構成されますから、それを育むのも区民であるといえます。区民のコミュニティへの参加・参画が、同時に責務を果たすことになり、それらがいまってよりよいコミュニティが育まれるという循環構造を意味します。

第2節 コミュニティ支援

区は、コミュニティに対して必要な支援を行います

コミュニティが重要な自治の支え手であることから、区もコミュニティが十分に育まれるように何らかの支援をしなければなりません。

具体的には、以下のような支援があるべきです。

コミュニティ支援基金（コミュニティ・ファンド）の創設

区内公共施設などのコミュニティへの開放

コミュニティの主催行事、会議や学習会などへの行政の参加

コミュニティを主宰しうる人材の育成（学習会、研究会や講座などの開催）

コミュニティ活動の広報強化

コミュニティセンター（学校跡施設を、コミュニティの活動場所、文化・生涯学習の拠点や文化財の保存場所などとして活用）の設置

第3節 協働

コミュニティおよび区は、協働を推進します

協働の当事者であるコミュニティと区は、それぞれその育みのため、協働の推進に努めなければなりません。

第9章 住民投票

区政の重要事項に関し、住民投票ができます

区政の重要事項について、住民が直接に意思表示ができる方法として住民投票制度を設けるべきです。制度の導入にあたっては、別途住民投票制度を検討する区民や学識経験者などからなる区長の諮問機関を設置するべきです。

具体的な検討課題の代表例としては、以下のものがあります。

発案権者の範囲

発案の要件

投票権者の年齢

投票結果の判定基準

住民投票は間接民主制を一層強化するものとして機能します。住民にとっては、みずからの意思を直接に表明する重要な方法であり、議会や区長にとっては、住民の意思を直接にはかることのできる重要な方法なのです。

第10章 区政運営一般

第1節 行政手続

区は、区政運営にあたり適切な行政上の手続を踏まなければなりません

自治の基本原則である「区民を主体とした自治」(第2章第1節)を実現し、区民が権利を十分に行使できるために、また区政運営の上からも手続に関する規定は、重要です。

行政手続条例の適正な運用が望まれます。

第2節 行政評価

区は、区政運営を評価し、その結果を公表しなければなりません

「体系的・計画的な区政運営」(第3章第7節)が必要であり、また区民が「政策評価」(第5章第1節第4款)を行うことから、それにふさわしい行政評価の仕組みを、区は設けるべきです。

第3節 事業・団体

区は、区の財政をもって行われた事業やそれを担う団体を適切に規整・監理しなければなりません

区の財政をもって行われた事業やそれを担う団体については、区が適切に規整・監理する必要があります。

またそのような事業や団体は、「行政評価」(本章第2節)と同様の評価を受けなければなりません。

第4節 (仮称)自治推進委員会

区長の諮問機関として、(仮称)自治推進委員会を設置します

(仮称)自治推進委員会は、自治の推進を目的として設置されるべきです。
その役割としては、以下のものがあるべきです。

(仮称)練馬区自治基本条例が日常の区政運営にあたり、どの程度浸透・定着してきているかを調査研究
本条例の啓発活動
本条例改定の必要性についての調査研究
住民自治の拡充・強化に対する日常業務としての調査研究
(仮称)自治推進委員会の活動内容について区民への情報の発信

第5節 国・都との関係

区は、区民に最も身近な基礎的地方公共団体として、国および都との適切な役割分担を明確にし、財源配分の適正化をはかり、対等で協力的な関係を目指します

第6節 他の地方公共団体との関係

区は、その事務の執行にあたり、他の地方公共団体と連携し、共通の行政課題の解決に取り組みます

練馬区に課される事務は、もはや練馬区のみでは解決できないものも多くなっています。そのようななかで他の地方公共団体と連携・協力し、共通の行政課題を解決することが必要です。

第11章 (仮称)練馬区自治基本条例の改定方法

本条例の改定にあたっては、議会の議決後、住民投票に付し、その成否を決めることとします

(仮称)練馬区自治基本条例が、練馬区の最高規範(第1章)であることから、その改定にあたっては、議会の議決後、住民投票に付し、その成否を決めるべきです。それが、最高規範性の担保の一手法でもあります。この改定にあたっての住民投票は、第9章で述べた一般的な住民投票とは区別して仕組まねければなりません。

なお、改定にあたっての議会での議決要件は、他の議案と同様に過半数とするべきです。