

平成 18 年 6 月 12 日

(仮称)練馬区自治基本条例を考える
区民懇談会 提言(案)

平成 18 年 7 月

(仮称)練馬区自治基本条例を考える区民懇談会

はじめに

辻山会長作成予定

(仮称)練馬区自治基本条例を考える区民懇談会 提言(案)

【目次】

前文	1
序章 用語の定義	3
第1章 目的	4
第2章 練馬区の最高規範	5
第3章 自治の基本原則	6
3-1 区民を主体とした自治	
3-1-1 区民主権	
3-1-2 情報の共有	
(1) 情報の発信	
(2) 情報の公開	
(3) 情報の管理・保護	
3-1-3 選挙を通しての参加・参画と直接の参加・参画	
3-2 名実ともに自主的・自立的な地方公共団体	
第4章 区政運営の基本原則	8
4-1 区民の主体性重視	
4-2 説明責任・応答責任	
4-2-1 説明責任	
4-2-2 応答責任	
4-3 公益の追求と個々の権利・自由の尊重とのバランス	
4-4 民主的にして効率的な区政運営	
4-5 公平・公正で透明な区政運営	
4-6 自主的な財源確保と適正かつ健全な財政運営	
4-7 体系的・計画的な区政運営	
4-8 この条例を踏まえた運営・見直し	
4-9 (仮称)練馬区自治基本条例の遵守	
第5章 区民等	11
5-1 区民の権利	
5-2 区民の知る権利	
5-3 区民の責務	
5-4 不利益な取り扱いの禁止	
5-5 事業者の権利・責務	

第6章	区政への参加・参画	13
6-1	執行機関への参加・参画	
6-1-1	政策提案制度・予算提案制度	
6-1-2	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）	
6-1-3	区民意見反映制度（パブリック・コメント）	
6-1-4	政策評価	
6-2	議会への参加・参画	
6-2-1	諮問機関の設置	
6-2-2	議案提案制度	
6-2-3	陳情・請願の際に発言する機会の確保	
6-2-4	議会との対話	
第7章	執行機関等	16
7-1	執行機関の役割・責務	
7-2	区長の役割・責務	
7-2-1	区長の役割	
7-2-2	区長の責務	
7-3	職員の役割・責務	
第8章	議会等	17
8-1	議会の位置づけ	
8-2	議会の役割・責務	
8-2-1	議会の役割	
8-2-2	議会の責務	
8-3	議員の役割・責務	
8-3-1	区民の意見・要望の反映	
8-3-2	政策立案能力の向上	
8-3-3	議会運営の常なる見直し	
8-4	議会事務局の役割・責務	
第9章	コミュニティ	19
9-1	コミュニティ	
9-2	コミュニティ活動・組織	
9-2-1	コミュニティ活動・組織への参加・参画	
9-2-2	コミュニティ活動・組織の育み	
9-3	コミュニティ活動・組織の支援	
9-4	協働	
第10章	住民投票	21
第11章	区政運営一般	22

11-1	行政手続	
11-2	行政評価	
11-3	事業・団体	
11-4	(仮称)自治推進委員会	
11-5	国・都との関係	
11-6	他の地方公共団体との関係	
第12章	(仮称)練馬区自治基本条例の改定方法	24

【資料編】

区民懇談会の設置	1
委員名簿	3
検討経過	4
ワークショップの結果等	5
起草部会の設置	29
起草部会の検討経過	30

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、宅地開発による緑地の減少、超高層ビルを含む高層マンションの急増もあって住環境は大きく変化しました。また犯罪の発生件数も増加しました。核家族化も進み、世代間交流の断絶など、近隣との関係にも変化が現れました。

一方、阪神・淡路大震災や都市型水害を契機として、「住民自治」への意識が芽生えてきました。

時を同じくして、地方分権改革の一環として地方自治法の抜本的改正がなされました。

区民にとって最も身近な地方自治体は、練馬区です。「わたしたちのまち・練馬区」は、名実ともに自主的・自立的地方公共団体を目指し、参加型のまちづくりを立場の違いを乗り越えて押し進める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です。

基本的な考え方

前文は、以下に示す構成に従って伝えるべき内容を簡潔に、わかりやすく表現することに留意しながら案を作成しました。

練馬区の成り立ちと背景、引き継ぐべき資源

- ・ 板橋区から分離独立により誕生
- ・ 緑豊かで便利な住環境の中で発展

まちづくりの課題

- ・ 人口増加の中での住環境の変化
- ・ 近隣関係やコミュニティの変化

自治拡充の必要性と目指すべき新たな自治の形

- ・ 名実ともに自主的・自立的な地方公共団体を展望
- ・ 参加型のまちづくり推進

条例の位置づけ、区民の決意

- ・ 未来へ向けて区民自らのまちづくり
- ・ 練馬区の最高規範

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	: 地域における多様な人と人とのつながり
コミュニティ活動・組織	: コミュニティを基盤とする活動・組織
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 目的

本条例は、練馬区の自治の基本理念、原理および原則等を明らかにするとともに、区民および区の役割を定めることにより、自治を実現することを目的とします

第2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

基本的な考え方

(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。

区は、法令等の解釈・運用や条例等の制定改廃にあたっては、本条例に基づく必要があります。

第3章 自治の基本原則

3-1 区民を主体とした自治

3-1-1 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

3-1-2 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

また、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

(1) 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

(2) 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

(3) 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

3-1-3 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

3-2 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

基本的な考え方

3-1-1 区民主権

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不当な圧力などで脅かされるものであってはなりません。

3-1-2 情報の共有

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。

3-1-3 選挙を通しての参加・参画と直接の参加・参画

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。

3-2 名実ともに自主的・自立的な地方公共団体

練馬区は東京都の特別区として、特別の性格をもつ地方公共団体（特別地方公共団体）と位置づけられ、都道府県・市町村のような普通地方公共団体とは区別されています。しかし、この区別によることなく、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4章 区政運営の基本原則

4-1 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

4-2 説明責任・応答責任

4-2-1 説明責任

区は、区民に対し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

4-2-2 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

4-3 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

4-4 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

4-5 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

4-6 自主的な財源確保と適正かつ健全な財政運営

区は、自主的な財源の確保に努め、適正かつ健全に財政を運営しなければなりません

4-7 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

4-8 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

4-9 (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

基本的な考え方

4-1 区民の主体性重視

区が、区民主権（3-1-1）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。

4-2-1 説明責任

情報の共有（3-1-2）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。

4-2-2 応答責任

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。

4-3 公益の追求と個々の権利・自由の尊重とのバランス

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。

4-4 民主的にして効率的な区政運営

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。

4-5 公平・公正で透明な区政運営

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。

4-6 自主的な財源確保と適正かつ健全な財政運営

区は、都区制度という特別な制度のなかでも自主的な財源の確保に努め、適正かつ健全に財政を運営しなければなりません。

4-7 体系的・計画的な区政運営

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。

4-8 この条例を踏まえた運営・見直し

(仮称)練馬区自治基本条例が、練馬区の最高規範(第2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、またそれがなされているかどうか常に見直され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。

4-9 (仮称)練馬区自治基本条例の遵守

(仮称)練馬区自治基本条例が、練馬区の最高規範(第2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5章 区民等

5-1 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

5-2 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

5-3 区民の責務

区民は、自治を育むよう努めます

5-4 不利益な取り扱いの禁止

区民は、本章における権利の行使・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

5-5 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

基本的な考え方

5-1 区民の権利

区民が練馬区の主権者（3-1-1）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。

5-2 区民の知る権利

区民が練馬区の主権者（3-1-1）であり、情報の共有（3-1-2）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。

5-3 区民の責務

区民は自治の主体ですから、みずから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相乗作用を意味します。なお、青少年が区民に含まれることは当然ですが、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。

5-4 不利益な取り扱いの禁止

区民が、本章の権利の行使・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。

5-5 事業者の権利・責務

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6章 区政への参加・参画

6-1 執行機関への参加・参画

6-1-1 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

6-1-2 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

6-1-3 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

6-1-4 政策評価

区民は、実施された政策の評価を行います

6-2 議会への参加・参画

6-2-1 諮問機関の設置

区民は、議会が設置する諮問機関に参加・参画できます

6-2-2 議案提案制度

区民は、議会に対して議案を提案できます

6-2-3 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

6-2-4 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

基本的な考え方

区民がその権利を行使し、責務を果たす（5-1）ための具体的方法として、以下では直接的な区政への参加・参画方法を示します。これらの方法をより具体化するためには別途、「区民参加・参画条例」の制定が必要です。なお、それ自体が、区民の参加・参画のもとで議論され、制定されなければなりません。

6-1-1 政策提案制度・予算提案制度

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。

6-1-2 政策立案段階からの参加・参画（パブリック・イノベーション）

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。

6-1-3 区民意見反映制度（パブリック・コメント）

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。

6-1-4 政策評価

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」（11-2）に区民が参加・参画するようにするべきです。

6-2-1 諮問機関の設置

議会は、議長のもとに区民などによって構成される諮問機関を設置できます。この諮問機関を設置することによって、区民はそこに参加・参画し、より広く区民の意思や合意が反映できます。

6-2-2 議案提案制度

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。

6-2-3 陳情・請願の際に発言する機会の確保

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。

6-2-4 議会との対話

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7章 執行機関等

7-1 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

7-2 区長の役割・責務

7-2-1 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

7-2-2 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

7-3 職員の役割・責務

職員は、区長を補助し、区民福祉の向上をはかる役割を担います。また、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

基本的な考え方

7-2-1 区長の役割

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。

7-2-2 区長の責務

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。

7-3 職員の役割・責務

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ことが必要です。

第8章 議会等

8-1 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

8-2 議会の役割・責務

8-2-1 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

8-2-2 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

8-3 議員の役割・責務

8-3-1 区民の意見・要望の反映

議員は、広く区民の意見・要望を区政に反映させることが必要です

8-3-2 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

8-3-3 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

8-4 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

基本的な考え方

8-2-1 議会の役割

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。

8-2-2 議会の責務

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。

8-3-1 区民の意見・要望の反映

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。

8-4 議会事務局の役割・責務

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拡充する必要があります。

第9章 コミュニティ

9-1 コミュニティ

コミュニティとは、地域における多様な人と人とのつながりです

9-2 コミュニティ活動・組織

9-2-1 コミュニティ活動・組織への参加・参画

区民は、コミュニティ活動・組織に参加・参画する権利を有します

9-2-2 コミュニティ活動・組織の育み

区民は、コミュニティ活動・組織を育むよう努めます

9-3 コミュニティ活動・組織の支援

区は、コミュニティ活動・組織に対して必要な支援を行います

9-4 協働

コミュニティ活動・組織および区は、協働を推進します

基本的な考え方

9-2-1 コミュニティ活動・組織への参加・参画

区民には、自治の支え手であるコミュニティ活動・組織に参加・参画する権利があります。

9-2-2 コミュニティ活動・組織の育み

コミュニティを基盤とする活動・組織は、区民によるものですから、それを育むことが区民の責務です。

9-3 コミュニティ活動・組織の支援

コミュニティ活動・組織が、自治にとって重要な役割を担うことから、区もそれが十分に育まれるように支援をしなければなりません。

支援の方法や基準については、別途検討すべきと考えます。

例えば、既にあるものの拡充を含め、以下のようなものが考えられます。

区内公共施設などのコミュニティ活動・組織への開放

コミュニティ活動・組織の主催行事、会議や学習会などへの行政の参加

コミュニティ活動・組織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・組織の広報強化

コミュニティセンター（学校跡施設を、コミュニティ活動・組織の活動場所、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

9-4 協働

協働の当事者である、コミュニティ活動・組織と区は、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10章 住民投票

区政の重要事項に関し、住民投票ができます

基本的な考え方

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も、住民の意思を直接にはかることのできる重要な方法です。

第11章 区政運営一般

11-1 行政手続

区は、行政手続に関わる区民の権利・利益を保護し、同時に区政運営における公正の確保と透明性の向上をはからなければなりません

11-2 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

11-3 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

11-4 (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

11-5 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

11-6 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

基本的な考え方

11-1 行政手続

自治の基本原則である「区民を主体とした自治」(3-1)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、手続きに関する規定は、重要です。

行政手続条例の適正な運用が望まれます。

11-2 行政評価

「体系的・計画的な区政運営」(4-7)が必要であり、また区民が「政策評価」(6-1-4)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。

11-3 事業・団体

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」(11-2)と同様の評価を受けなければなりません。

11-4 (仮称)自治推進委員会

区長の諮問機関である(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ます。

例えば、以下のような役割が考えられます。

(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・検討

本条例の啓発活動

本条例改定の必要性についての調査・検討

住民自治の拡充・強化に対する日常業務としての調査・検討

(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

自治推進計画の立案

11-6 他の地方公共団体との関係

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12章（仮称）練馬区自治基本条例の改定方法

区長は、この条例を改定しようとする場合には、区長の諮問機関である（仮称）自治推進委員会の意見を聴くことができます