

平成18年4月18日

提言「総則」たたき台

はじめに

1 練馬区の生い立ち

戦後の混乱期の昭和22年(1947年)4月、東京はそれまでの35区制から合併により22区制になりました。それから4か月後の8月1日、板橋区より分離独立しました。こうして現在の23区制が誕生、その意味で特異な区であり、当時の先輩諸氏の練馬区に寄せる想いを忘れてはなりません。

2 現在の練馬区

現在、練馬区の人口は70万弱で、この数字は鳥取県を上まわり23区中、二番目の規模です。また、自然環境に目をやると、緑被率では杉並区と並んで第1位、まさに緑豊かで太陽の陽や水にも恵まれた自然環境のもと、多くの人々がここ練馬区で日々の生活を営んでいることが浮き彫りになります。

3 未来へ向けて前進する練馬区

70万区民が「永久の地」として誇りを持って住み・働き・生活できる「安全・安心なまち」を目指し、誰もが自信を持って「わがまち練馬」と言える「まちづくり」を進めることは、現代に生きる大人の責務と言えましょう。

4 練馬区自治基本条例制定の意義

練馬区自治基本条例は、現在の練馬区を直視・分析しその基盤に立って将来の「まちづくり」を担保する為の「最高規範」として位置づけられねばなりません。

総則

1 条例制定の意義とその必要性

(1) 練馬区の最高規範

この条例は練馬区の自治の最高規範である。

練馬区誕生から60年、この間練馬区の自然環境も人口も大きく変わりました。多くの緑や農地が失われ人口も10倍強と増加しました。また伝統的文化・遺産も少しずつ失われてきております。人々の価値観にも大きな変化が見られ外国人居住者も増加、また科学技術の進歩によって日々の生活も当時とは、雲泥の差です。

今を見直し未来の練馬区を築く為、ここに「まちづくり」の基本指針としての「最高規範」たるべき「練馬区自治基本条例」制定が必要であると考えます。

法令等の解釈・運用に際しては、この条例との整合性を図る。

区に現存する全ての条例を改廃する場合、および新たに制定をする場合は、この条例との整合性を図る。

以上を踏まえ、練馬区として自主的・自立的に分権改革を完成させるため、また練馬区の課題解決のツールとして、練馬区自治基本条例を練馬区の最高規範として制定することが必要なのである。

(2) 区民の自治意識の高まり・成熟

練馬区誕生の頃、区民はその日その日の生活に追われ明治憲法から新憲法へと大きく時代が急変してもそれどころではありませんでした。しかし、次第に毎日の食を心配しなくてもそれなりの生活が維持されるようになると、少しずつ「自治」というものが考えられるようになり、経済の発展と共に意識の面でも変化が始まりました。

「自治を模索する時代」「なんでも行政に依存する時代」を経て、今「協働」の時代とも言われております。

その背景には、次のようなことが挙げられます。

区民一人ひとりが思考し立ち働かねば、現代社会と練馬区における多様な問題は解決できないという意識と危惧が高まっている。そして、生活・住環境の問題への関心に留まらない練馬区運営の自治意識の高まりや成熟が練馬区民に見られ、その練馬区民による自治のツールが求められるようになった。

区の各種施策において「だれのための」という疑念がたびたび浮上する。区民は公益というもののあり方、考え方を問い始めている。

自らが思考し、区の補完的事業を展開したり、区に対し提案等を行う団体や非営利法人等が増加している。練馬区民にはみずから諸課題を解決しようという取組の姿勢がある。地域コミュニティ、区民団体やNPOによる活動が挙げられる。

社会は成熟し、人々の生活はより便利に、より快適になってきている。しかしながら、物質文明と成熟した社会システムに寄り従う生き方の中に、人々は多くの違和を感じており、「このままで良いのだろうか」という意識を持ち始めている。そういった個々の意識を持ち寄り、自治の中に活かして行ける仕組みを構築することが、人々の新たなる生き方と生命力、新たなる社会のあり方を未来に向けて創造してゆく手がかりとなると考える。

自治に対する考え方・意識はそれだけ成熟の時代に入ったと言えます。

(3) 練馬区の地域特性と課題

歴史的に練馬区は概ね四つの地域に分かれそれぞれ固有の価値観と文化にはぐくまれてきましたが、昨今ここに光が丘地区が加わり、また西部地域も三つに分かれるなど、現在六つの微妙に異なる地域の合同体です。

横たわる課題に対し真正面から取り組み一つ一つ解決策を見出し実行に移して行くことは、行政・議会・区民等の責務と言っても過言ではございません。

具体的には、次のような地域特性と課題を挙げることができます。

練馬区は、交通の便がよく都心へのアクセスも容易でありながら、多くのみどりや農地を残しているという良質な住環境を保持している。交通機関の発達と共に利便性が増大し、更に近い将来地下鉄大江戸線が延伸されると更なる人口増が予想され、場合によっては23区中第一位に躍り出る可能性も秘めています。

また、練馬区は68万人口を有する大規模区でありながら、東京都23区内で有数の森林・農地面積を有するという地域特性がある。近年、練馬区においては森林・農地の減少が進んでいる。光が丘地区を除き相続税の納付問題から貴重な緑が少しずつ失われ今後もこの傾向は続くものと考えられます。

犯罪発生率の増加により、安心して暮らし、学び、働く環境は失われつつある。犯罪増加に伴う安全・安心感の減退

近い将来予想される「東京直下型大地震」に対し練馬区は比較的安全と言われ「安全神話」が逆に被害を拡大する恐れがあります。

その他、地域コミュニティの不全や、教育、福祉の充実、森林・農地の減少などによる生活・住環境の課題も多く生じていることが事実である。

区民は、これらの大きな課題に自らも取り組む必要を感じている。

(4) 国・地方の分権改革の流れ

バブルの崩壊と予想以上のスピードで進む少子・高齢化社会の到来、国の財政危機を背景に戦後最大の変革期を迎えています。

小さな政府を目指し、国から地方へ、官から民への流れは急展開しつつ、今後逆戻りは考えられません。

この分権改革の流れと、これを踏まえて練馬区が考えていかなければならないことを整理すると、次のようになるであります。

平成7年の地方分権推進法、平成12年の地方分権一括法に始まり昨今、国・地方の分権改革が継続的に行われている。地方分権一括法には、国・地方の役割分担の明確化、機関委任事務制度の廃止、国等の関与法定主義などが盛り込まれ、国と地方自治体の関係は、従来の主従・上下の関係から対等・協力の関係へと移行・転換しつつある。

しかし、地方自治の基本である住民自治を推進するための改革については触れられていない。

地方自治体の位置づけのみが先行して改革される中、地方自治の基本である住民自治を推進する動きを、自治体自らが考えて行かねばならない。

練馬区は東京都の特別区のひとつでありながら、ほかの市町村と同様に都と対等な「基礎的地方公共団体」として位置づけられている。しかし、固定資産税や市町村民税(法人)、都市計画税などの課税・徴収権は特別区にはないなど、分権改革の目的である「自治体が自立し、地域の実情に即した政策を自主的に展開できるようにする」という事柄との関係性を、自治体自らが見いだすことは現在のところ困難と言える。

国の地方分権への動き、東京都の特別区という位置づけなど、練馬区が独自に自治のあり方を考え、展開して行くことへの障壁は多々存在する。しかしながら、区民が等しくこの練馬を愛し、自らの手で守り、発展させようという思いは、こういった障壁をも上回るものであると確信する。練馬区は自主独立を目指し、国・都との対等で協力的な関係を模索してゆくべきと考える。

(5) 団体自治・住民自治の再定義

自治の再定義を思考するに際して、下記の点に留意が必要である。

分権改革は、地方の自主性・自立性の拡大を意味し、すなわち憲法 92 条の「地方自治の本旨」の一要素である団体自治（国から独立した地方公共団体がみずからの事務のみずからの責任で処理すること）が拡大したとみることができる。

しかし、第一次分権改革では、団体自治の拡充方策に重点が置かれており、住民自治の拡充のための改革は為されていない。また、団体自治の拡充策として地方分権一括法の施行に伴う、機関委回事務制度の廃止、国の関与の縮減などの要因により、国と地方自治体の主従・上下の関係は対等・協力の関係へと移行しつつある。しかし、地方自治の基本である住民自治を推進するための改革については触れられていない。

練馬区としては、団体自治をさらに拡充し、それを前提に「地方自治の本旨」のもう一要素である住民自治（地域住民のみずからの意思と責任によって行政活動を行うこと）を拡充する必要がある。

また、グローバル化が進む中、人々の生活様式はあらゆる面で均一化してきている。どの地域に住んでもさして変わりのない生活が営めることは現代社会の特徴でもあり、社会の成熟の証とも言える。しかしながら、練馬の地域特性や固有の文化を保全し発展させ、練馬独自の自治を為すためにも、住民自治を拡充する必要がある。

団体自治と住民自治が、自治における「車の両輪」であり、この「車の両輪」たる団体自治と住民自治を拡充してこそ、真に練馬区として、今般の地方分権改革を自主的・自立的に完成させることができると考える。

2 自治の基本原則

(1) 区民主権

練馬区におけるあらゆる自治活動は、あくまで「練馬区民」の為のもので

なくてはなりません。単なる行政の都合や外部からの圧力等で脅かされることは絶対に排除しなければなりません。

また、たとえばテロ行為や過激分子の集団など70万練馬区民等の平穏な区民生活を脅かす、あらゆる者から区民を守ることこそ区民主権を担保できるものと考えます。

自治の基本原則でまず「区民主権」を挙げるのは、次の理由によります。

自治の主権は区民に存在する。これは、憲法に定める「国民主権」からの帰結であり、主権の所在を自治基本条例において明示することが必要である。なぜならば、自治基本条例は練馬区の最高規範であり、当該条例において区民主権のもとで自治が行われる、という基本構造を有するからである。区民には自らの手でコミュニティを構築・発展させる権利を有しており、また本来その責務をも負うものである。

しかし、その主権を主に区に信託する仕組みが成熟し、本来主権を有する区民に、それを有しているという意識が失われてきている。

主権者たる区民が、区への信託を自ら制限し、自主的に立ち働こうとするよう、促してゆくことは大変な困難を要するであろうと容易に想像することができる。人々は、自分や家族が生活し、その生活を守る上で、自己の責任で為すべきことと、委ねることで解決できることを、明確に分離して考えている。そのため、現在区民が区に委ねていることを区民に差し戻すことは個々への大きな負担となり、またそのことは、区民が税を納めるという間接的な社会参加の是非論へも進むことが予想される。

これは「委ね方」の問題でないかと思われる。現在の自治の有り様を見ると、区に信託することに、区民主権の考えが基づいていないということが言えるのではないだろうか。これは多分に間接民主政治における投票権等のみが唯一の参画のしかたとして意識されているためと考えられる。主権を有する者はあくまで区民であり、その基本を全ての区民が認識した上で、信託の方法、あり方を考える必要がある。

(2) 情報の共有

二つ目は、「情報の共有」です。

自治は、それに要する情報がなければ、十分には行い得ない。

個人情報を除く練馬区に関わる全ての情報は、区民等共通の財産として保護され必要に応じて必要とする人にいつでも提供されなければなりません。

したがって自治に要する情報は、区民と区で共有するという情報共有の仕組みが不可欠である。情報共有のあり方としては、つぎのようなことに留意して、練馬区は情報共有に努めることが求められる。

情報発信

情報化社会といわれて久しい現在において、情報は人々の生活に欠かせないものである。しかし、「情報格差」という言葉も取り上げられるほど、個力が有する情報網、メディア、情報を得ようとする意志の大小に

より、それぞれが有し得る情報の量・質の格差が生じている。この情報格差が生じないように、区はあらゆる手段、あらゆるメディアを駆使し、広く区民に情報を提供する必要があると考える。

情報公開

自治の主体たる区民は、練馬区に於ける全ての自治活動で生じた情報を得る権利を有する。同時に、区民が区政等へ参加・参画するに際し生じた情報を公開する責務を負う。

情報管理（情報保護）

区民が共有しうる情報については、その公開が個人の権利・名誉・財産・自由に影響するものである場合、公開の範囲を制限、または非公開とする必要がある。ただし、区民等が区民全体の利益に係わる事業を営む場合には、原則的にその区民等は情報を提供しなければならないと考える。

（３）信託における参加・参画と自己決定

憲法は、地方自治において自治のあり方につき、間接民主制を基本として制度を設計している。練馬区で言うならば、主権者たる区民が直接、区長や区議会議員を選挙し、区政の信託をしている。その信託における参画が、区政の権威・権力の源泉であり、間接民主制における自治のありようである。

現在の法制度のもとでは、選挙権を持つ者の選挙による投票によって行政の責任者としての区長を選びまた議会の議員を選ぶ所謂信託方式で間接的に参画しています。選挙の投票日に棄権することは、区民として自己の参画の権利を自ら放棄しているわけであってはならない厳に戒めなければならない行為です。

そのような基本構造を前提になされる自治のありようが、信託における参加・参画と自己決定である。

信託における参加・参画と自己決定においては、次の点が重要です。

区は本条例に基づく自治を拡充する役割を負う。

自治の主体たる区民は、自らが区政に参画することにより、自治の拡充を行う責務を負う。

区民は区に対し、自治の拡充のための施策の実施を信託する。ただし、区は施策実施に至るまでのあらゆる意思決定のプロセスの中に区民が多く参画できる機会を最大限に設けるべきと考える。

施策実施に至るまでのあらゆる意思決定のプロセスの中に、区民の自己決定の手段が設けられるよう、区は最大限の努力を行う。またこのことが区の最大の役割であると定義するべきと考える。

団体自治と住民自治の拡充をひとつの目的としている自治基本条例においては、それ以外の区民による区政参画が、原則として盛り込まれて然るべきである。いわば区民の自己決定による区政実現である。

(4) プロセス(手続き・過程)と合意の重視

練馬区の全ての条例に優先する最高規範である以上、時代の変化、区民のニーズに対し常に答えられるものでなければなりません。その為、改変に必要な手続きの細目と議会での議決によるものか住民投票によるものかの方法論、またどのラインでの多数決とするのかと言ったことは、本条例に盛り込む必要があります。

プロセス(手続き・過程)と合意の重視は、自治の進め方の重要なモデルであり、この原則を経てこそ真に自治が実現すると言えよう。

3 区民の定義

本条例で用いる用語は以下とします。

住民・…区内に住所を有する者

(または、住民とは国籍の如何に関わらず練馬区内に住所を有する者)

区民・…住民および区内に在勤、在学する者、活動する者(自然人)

(または、住民および練馬区内に在勤・在学している者または練馬区内において主たる活動拠点を置き活動している者)

事業者…区内で事業活動をする者(非自然人、法人格の有無は問わない)

(または、法人格の有無に関わらず練馬区内において事業活動をしている者)

区民等…区民、事業者

但し練馬区民等の平穏な生活を脅かす恐れのあるテロ行為や過激分子による過激な行動をなしたる者もしくはそのおそれのある者については、個人団体を問わず排除しなければなりません。

< 区民概念について >

区民概念は、練馬区との関わり方によって大きく二分される。すなわち区内に住所を有する住民(狭義の区民)と、住民以外の区民によって、区民は構成される。住民以外の区民には、区内在勤の者、区内在学の者や区内で活動する者が該当する。これは、練馬区との関わり方によって、自治の担い手としての権能を適切に区別したものである。なお、この住民と住民以外の区民を包摂する区民(広義の区民)は、生身の人間(いわゆる自然人)である。

そして、生身の人間である区民以外にも練馬区に関わりを持つ者として、区内で事業活動をする者として、事業者をも自治基本条例において規定すべきである。区内での事業活動が及ぼす影響を考えると、自治の担い手として、このような事業者をも捕捉しなければ、自治は十分に達成されないからである。なお、生身の人間ではなく(非自然人)区内で事業活動をする者は、法人格の有無は問わず、事業者に該当する。

上記を受け、広義の区民と事業者を一体として表現する場合には、「区民等」という概念を用いる。このように練馬区との関わり方によって、自治の担い手を区別することは、自治を適切に行っていくことに資する。最高規範であ

る自治基本条例のもとに連なる各条例・計画においても、この区別に基づき自治が行われていくこととなる。

4 国や東京都との関係（団体自治）

（1）憲法上の地方公共団体を目指す

昭和38年最高裁判所による判決で練馬区のみならず23区の自治は片肺飛行とも言える中途半端な自治権しか与えられておりません。

40数年前と違い時代は大きく変化しており、一方、バブルの崩壊によって「国から地方へ」、「官から民へ」と明らかに時代は変わりつつある今日、未来へ向かって憲法上の地方公共団体を目指すべきと確信します。

それは、国の目指す団体自治のあり方とは別に、区民は自らの手で創造・拡充してゆく自治のあり方を目指し、区とともに憲法上の地方公共団体を目指すものです。

< 区の位置づけについて >

東京都の特別区（地方自治法 281～283 条）は、地方自治法において特別地方公共団体でありながらも、市に相当する「基礎的な地方公共団体」（同法 281 条の 2 第 2 項）と位置付けられ、普通地方公共団体に近い性格を有する。

しかし、最高裁大法廷判決（最大判昭和 38 年 3 月 27 日刑集 17 卷 2 号 121 頁）により、憲法上の地方公共団体ではないとされている。最高裁大法廷の判断定式・基準については、ここでは省略するが、つまり、東京都の特別区は、憲法の保障を受けない地方公共団体ということになり、それが現在も維持されている憲法の公権解釈である。

ところで憲法における地方自治の保障の性質は、いわゆる制度的保障であると考えるのが通説の立場であり、制度的保障とはつぎのような意味を有する。すなわち憲法は、地方自治という公法上の制度を保障しており、その制度の本質的内容ないし核心部分は、国の法律をもってしても侵すことができない、とみるのである。ここでいう「制度の本質的内容ないし核心部分」とは、「地方自治の本旨」（憲法 92 条）であり、それは団体自治（国から独立した地方公共団体がみずからの事務をみずからの責任で処理すること）と住民自治（地域住民がみずからの意思と責任によって行政活動を行うこと）をその内容とする。具体的ないくつかの例としては、首長や議会議員などの直接公選制（同法 93 条 2 項）、地方公共団体の自主立法権、自主行政権、自主財政権（以上、同法 94 条）などが挙げられる。

以上が、憲法の地方自治保障の性質である。しかるに東京都の特別区は、憲法の制度的保障が及ばない地方公共団体であるから、論理的には国の法律をもってして、先に挙げた「地方自治の本旨」（同法 92 条）を容易に侵しえ、一切の権限を奪われうる立場にある。

東京都の特別区は、以上のような立場に置かれているが、練馬区において、区の最高規範である自治基本条例を制定する以上、その意義や必要性（特に団体自治・住民自治の拡充の観点）からして、練馬区は憲法上の地方公共団

体を目指すのが、論理的帰結として至当であると考え。なぜならば、その拡充対象がもとより保障の範囲外のままであるならば、憲法上の概念を援用するに空しく、自治基本条例を制定する意義・必要性は、著しく減退してしまうからである。

(2) 自主的な財政運営・財源確保

平成18年度当初予算で見ると一般会計で総額1,904億円、歳入は特別区交付金(都と区で分配している固定資産税や法人住民税等)644億円で33.8%。

特別区税(特別区民税・軽自動車税・特別区たばこ税・入湯税)576億7000万円で30.3%、国からの国庫支出金255億で13.4%、都からの都支出金92億で4%と全体の82.3%を占めています。

一方歳出は人件費493億9000万円で25.9%、扶助費(生活保護や高齢者、障害者、児童を援助するための経費)439億で23.1%、物件費(物品の購入や施設管理等)312億2000万円で16.4%、普通建設費(施設・道路・公園等の建設費)167億8000万円で8.8%、その他各種補助金や施設維持管理補修等で365億円8000万円で19.2%となっております。誤解のないように一言付言しておきますが、人件費のかなりの部分、実は福祉と教育に関わる分野で削減が極めて難しいことです。

こうした数字からも判るように練馬区独自の自主財源確保に努め歳入増を計る必要があります。

ちなみに鳥取県と単純比較してみますと練馬区より1000億円以上多い3,033億円(平成17年度当初予算)です。

以上のような財政状況を踏まえつつ、次の視点に立って自主的な財政運営・財源確保を努めることが大切です。

練馬区民が練馬特有の文化や地域特性を尊び、またこれを創造・発展させてゆくという気概の上では、独立した財政運営と独自の財源確保を目指すべきと考える。

独立した財政運営と独自の財源確保が為されるよう、区は区民と共に都、国への働きかけを継続する必要がある。区はその行為があくまで自治の主体たる区民の総意によるものと認識し、不退転の決意でこれに望むべきと考える。

練馬区は現在、税財政面でも都区財政調整制度という特殊な制度のもとにあるが、自主的な財政運営・財源確保を目指すべきである。

(3) 国・都との対等で協力的な関係

現行法制下で練馬区を含む23区は、「特別区」という名のもとで制約を受け片肺飛行の自治を強いられています。平成の大合併や国から地方への流れ、また道州制の議論まで出てきている今日地方自治のあり方をめぐる議論

は今後益々活発化するものと思います。

区と区民は、国・都の政策に寄り従うのではなく、自らが自治と民主的社会の根源であるという自負のもと、そして、憲法上の地方公共団体を目指す立場から、国・都とは対等で協力的な関係を構築するように努めるべきである。

また、他の地方公共団体との相互扶助に基づいた協力関係を目指す必要があると考える。

さらに、国・都における様々な意思決定の中には、人々の最も近い場所にある自治体が、人々の意見を集約できている、という観点が大きく盛り込まれる必要があると考える。

それには、国や都の審議会に積極的に委員を送り込むのも一つの方法です。し、各種会議の開催に当たって会議そのものを区内に誘致するとかそれなりの工夫も必要でしょう。

5 行政運営の基本原則

(1) 区民の主体性重視

行政運営の基本は、区民等練馬区に関わる全ての人々の「平和で幸せな区民生活」を担保するものであり、それを実現する為行政と区民等が一体となって行動できるものでなければなりません。「協働」と謂われる所以です。

選挙で選ばれた行政の最高責任者である区長、同じく選挙で選ばれた区会議員共々常に選ばれなかった反対派の意見にも耳を傾け、また何らかの理由で選挙権の行使を放棄した人々に対する配慮も必要です。

一方、区民も自己の権利を主張するだけでなく区民として当然果たさなければならない責務について、これを完遂して初めて権利を主張できることを確認すべきです。

選ぶ側、選ばれる側が一体となって行動することによってのみ「区民の主体性」は確保されるものと考えております。

区は、行政運営において、自治の主体が区民にあることを認識し、区民がより主体的に区政に参画でき、自治の拡充のための参加ができるよう、その創造・拡充に務めねばならないと考える。

行政運営は、自治の基本原則である「信託における参加・参画と自己決定」に基づき、区民本位によって、あるいは区民の主体性を基本として行われるべきである。

(2) 公益の追求と個々の権利・自由尊重のバランス

行政運営の目的は、第一義的には公益の追求であった。その目的達成のためには個人の権利・自由を制限せざるを得ない場合がこれまで多々あったが、第一義目的である公益の追求があまりに重視され、個人の権利・自由が、ままた軽視されてきたのではないか。

戦後60有余年、この間ある時は公益優先ある時は私益優先から所謂ゴネ

得・エゴが優先し混乱の時期を経て幾多の裁判所による判例からそれなりのバランスが確立されて来ました。

また練馬区（当時は板橋区）には、公益が全く無視されある日一通の八ガキで1ヶ月以内に土地・建物を取り上げられた悲しい歴史もございます。（現在の光が丘の全域）

公益追求の為、私益がある程度犠牲になることは容認せざるを得ないとしても問題は犠牲の範囲と併せどう当事者に理解を得るかここが最も重要なポイントと言えましょう。その為の手続きは、予め別途細部に涉り決めておく必要があるものと確信いたします。

そこで、練馬区の自治基本条例においては個人の権利・自由の重要性に鑑み、その個人の権利・自由を尊重することを、公益の追求と同価値の行政運営の目的として、両者のバランスをはかることを規定するべきである。

具体的には、次の諸点を確認することが大切である。

区は、区民が共有できる利益(公益)を追求しなければならない。

区は、区民等の個々の権利・自由・財産・名誉を尊重し、また個々がそれを守り、発展させてゆけるよう扶助しなければならない。

公益の追求と権利・自由等の尊重・発展は、時に並び立たないことがある。区はそのような場面において、どちらかを優先するのではなく、バランスを最大限に考慮しなければならない。

(3) 民主的にして効率的な行政運営

具体的な行政運営のあり方としては、民主的にして効率的な行政運営をはかり、行政運営の目的に応えるようにするべきである。民主性が求められるのは、自治のあり方として当然であり、効率性も「公益の追求と個人の権利・利益の尊重」という行政目的の遂行に必要な事項である。

そのためには、次の諸点が大切である。

区は民主的な行政運営がなされるよう、あくまで自治の主体たる区民の参画に基づく行政運営を心がけ、区民の意見を最大限に区政に反映させる努力を行う必要がある。

区は自治の主体たる区民の信託に基づき、自治の拡充のための行政運営と、自治の拡充のためのさまざまな施策を実施してゆく役割を負う。区は行政運営や施策実施において、よりそれが財政的、時間的に効率よく実施されることを目指す必要がある。

ただし、区は効率のみを優先し、民主的なプロセスをないがしろにする、ということがあってはならない。

重要な政策決定に当たり区民参画による審議会制度をすでに導入しておりますが、更なる拡充と効率的行政運営に当たって予算の編成について行政当事者と住民との間で少なくとも「編成方針」について検討する場を立ち上げることを提案いたします。行政運営の基本は予算にあるとの認識からです。

(4) 公正・公平で透明かつ応答的な行政運営

自治の基本原則である「プロセス（手続・過程）と合意の重視」から、公平・公正で透明かつ応答的な行政運営が求められる。行政運営は、誰に対しても公平・公正でなければならず、かつ透明性が確保されてこそ、適切なプロセスを経たものとなるからである。そして行政には、区民等からの何らかのアクションがあった場合、有意なりアクション（応答）を行うことが、プロセスとして求められる。

個人情報を除く全ての練馬区に関する情報はそれを欲する人に原則公開することによって結果的に公正・公平・透明性は担保されるものと考えます。同時に区民参画による審議会制度の拡充強化また議会に提案する以前に区民の声を聞く為の機会を設けることも一助になるものと考えます。

改めて「公」について、考えてみることも大切でしょう。「公」は全ての人々の中に存在しうるものであり、個々の私利私欲を超えて、社会の中で人と人とを円滑に繋ぎうるものであり地域社会を発展させるために大切なものであると考えます。行政運営において、公正・公平さ、透明さ、応答性が無くしては、区民の公の意識を発掘し自治に活かして行くことはできません。

(5) 適正かつ健全な財政運営

国の財政事情から見れば練馬区の現況は、比較的健全と言えましょう。しかし、少子・高齢化社会へ向けて決して油断出来る状況にはございません。

予算そのものを編成する段階から厳しくチェックし「費用対効果」の面から無駄がないか、他に代わる方策がないか常に検討すべきでその為の仕組みを構築する必要があります。

区の健全な財政運営を考えたとき、無駄を省き、効率の良い仕事をしてゆく必要がある。また特定の個人や事業者の利益に繋がるのが大で公益に繋がるのが小であるような施策については、抜本的にこれを見直す必要があると考える。

区が財源を区民に還元するに際し、そのあり方を改めて考えると、ここでも「公」という概念が持ち込まれる。練馬区という大きな家に区民が住み、その家の修繕や増築を志すことだけが真の公の役割ではないと考える。

練馬区という大きな家の中身(区民)がより充実するよう図ることもまた真の公の役割」と考える。区民が相互に信頼と尊重と扶助の精神を持ち、話し合いをしながら個々の人間性をより高め、生活を豊かにしてゆけるよう、区は区民とともに手を取り合っていく必要があると考える。

現在の財源の用途は、練馬区という大きな家の修繕や増築に多くを費やしていることは否めない。区は公の概念を再認識し、区民の心の豊かさや、相互の信頼と尊重と扶助の形が少しでも広がって行くよう、財政運営のあり方の根本的な見直しが必要な時である。

(6) この条例の趣旨をふまえた運営・見直し

この条例が練馬区の「最高規範」として位置づけられる以上、時代の変化、区民等の意識・ニーズに常に合致するものでなければなりません。自治基本条例制定後の行政運営のあり方として、当該条例を踏まえ、あらゆる行政運営が展開され、あるいは当該条例に適合的な行政運営への見直しが常にはかれるべきである。自治基本条例が、練馬区の最高規範である以上、それに従って行政運営がなされるべきことは、当然であるからである。

その為には改変の手続きについて当然定めておく必要がありますが、原理・原則を本条例で定め細部については、別途条例を定めるのも一策ではないでしょう。

6 条例の構成・位置づけ・改定の方法

(1) 練馬区の最高規範

この条例制定に向けた本懇談会の答申は、自治のあり方、区のあり方、区民のあり方を、ここで改めて区民自らが自らに問うたものである。今後、世代の移行や時代の変遷に伴い、柔軟な見直しがなされてゆくことを希望する。

本懇談会において「人々が集い暮らす中で、私たちは何を大事に、そして何を未来に向けて創造してゆかなければならないのか」を持ち寄り、話し合ってきた。そのひとつの結論は「区民が主体となり、自らの手でより豊かな練馬区を創りあげ、発展させて行こう」というものであったと考える。この自治の原点である住民自治の考えが、多くの区民に理解され、またその理念が多く共有されることを願って止まない。この願を込め、この条例を区の最高規範と位置づけたい。

自治基本条例はその性格から、練馬区の最高規範として位置付けられるべきである。ただ、現行法令上、自治基本条例は他の条例などに優越的な地位を占める訳ではなく、自治基本条例違反の条例などを無効とするほどの効力を持たず、そこに最高規範性を求めることはできない。そこで、具体的な最高規範性の担保方法が必要となる。その担保方法にはつぎのものが考えられる。

第一に、自治基本条例に各条例や計画などが連なるという体系性を示すことである。これによって、まず自治基本条例に練馬区の最高規範としての位置付けを与え、以下の方法を展開することとするのである。

第二に、自治基本条例が、各条例や計画などの立法指針であり、解釈基準となることを示すことである。

第三に、行政主体たる区や各行政機関（区長、議員、職員など）に対し、自治基本条例の尊重・遵守を義務付けることである。

第四に、自治基本条例の運用を、各自治の場面において日常化することである。自治基本条例が、日常的に各自治の場面で運用されるならば、それが最も当該条例の最高規範性の担保方法として、直接的かつ望ましいというこ

とができよう。行政運営にあっては、これが「(6)この条例の趣旨を踏まえた運営・見直し」として実現される。

(2) 自治の拡充・強化のための(仮称)自治推進委員会の設置

自治の拡充・強化のために「(仮称)自治推進委員会」等の一つの組織を立ち上げ日常の問題として「練馬区の自治」を考えることは大変ユニークで「練馬らしさ」があって良いのではないのでしょうか。

この「(仮称)自治推進委員会」の役割としては下記が考えられます。

自治基本条例の進行管理の役割

改定の手続における、各当事者からの改定要求を受け付ける窓口機関としての役割(広く門戸を開放する窓口機関)

自治基本条例の最高規範性を担保する役割

(3) 改定手続き(住民投票など)

改定の手続きにはいくつかの方法があり、議論の分かれるところでもありますが、練馬区自治基本条例を考える区民懇談会としては、次のように提言します。

自治基本条例は、世代の移行や時代の変遷に伴い、柔軟な見直しが必要であると考える。

改定手続きについては、区民等、執行機関、区議会、行政が改定の請求を行えるものとする。

改定手続き全般には、自治基本条例の進行管理機関・窓口機関である「(仮称)自治推進委員会」が関与できるものとする。

別途、住民投票条例を定める。

ここで、一般の条例の改廃手続と異なる提言をしたのは、次の理由によります。一般の条例は、議会における単純多数による可決で、条例として成立するが、練馬区の最高規範である自治基本条例にあっては、議会における改定案可決後に、当該可決改定案を住民投票に付し、住民投票により改定案の成否を決する住民投票制度の導入である。議会における改定案可決の要件は、一般の条例を同じく単純多数でよいが、最高規範の改定には住民の直接的な意思を関わらせるべきであるからである。こうした改定手続も、最高規範性を示すものといえよう。