

「文の京」の区民憲章策定に向けて

文京区区民憲章(自治基本条例)研究会報告書の概要

文京区は、平成13年11月29日に「文京区区民憲章(自治基本条例)研究会」を設置し、自治体を運営する新たな仕組みを規定する「文京区区民憲章(自治基本条例)」(以下区民憲章という)の策定に向けた研究を始めました。研究会では、幅広い視点からの議論に努め、法律との関係を整理し、区民憲章が目指す方向性や策定にあたって検討すべき課題を整理しました。そして、合計7回の研究会の後、平成15年1月16日に報告書が区長に手渡されました。区では、今後、報告書をもとに区民憲章策定の検討を行っていくことにしています。

第1章 区民憲章制定が求められる背景

1 住民意識の変化

1960年代から展開されてきた公害反対運動など、行政と対峙し要求するための住民運動は時代とともに変化し、行政の計画策定過程に参加する活動や行政と協働して事業を実施する活動に発展していきました。さらに、阪神・淡路大震災を契機として、自らが主体となって公的な活動にかかわろうとする人々が増え、現在に至っています。こうした住民の活動意欲の高まりを受けとめる仕組みづくりが求められています。

2 社会環境の変化

(1) 社会の成熟化

社会環境の大きな変化の一つは、少子高齢社会の進展に伴う人口構造の急激な変化です。これは、経済面でも行政運営の面でも、非常に大きな変化をもたらすと考えられています。もう一つは、開発型社会の終焉です。戦後、上下水道や道路・鉄道等の社会基盤の整備が進み、都市部では基盤整備がほぼ達成されました。そのため、これからは、ハード中心のまちづくりから、これまで蓄積した地域の経営資源を活用したソフト中心のまちづくりに移ることになると言えます。さらに、もう一つは経済が低成長時代を迎えたことです。今後は、こうした中で、住民の価値観の多様化により一層高度化・複雑化する地域の課題に対応する、成熟社会にふさわしい新しい自治体運営が必要となっています。

(2) 地方分権の進展

平成12年4月の地方分権一括法によって地方自治体への国の関与が縮減され、自己決定の領域が拡大されました。これにより、地方自治体は、国の通達や通知に縛られない行政運営が可能となり、今まで以上に、地域の課題に対して、権限と責任を持って自主的に対応することができるようになりました。こうした中で、

多様化する地域の課題に対応するために、住民参画に基づいた「住民自治」が重要となってきています。

このように、今日の社会環境の変化に対応するために、新しい自治体運営の仕組みが必要であり、そのあり方を明確に示すものが自治基本条例なのです。

3 他自治体の動向

昭和 47 年に神奈川県川崎市、平成 2 年に神奈川県逗子市で制定の取り組みがありました。しかし、いずれも成案には至りませんでした。

平成 12 年に、北海道ニセコ町が全国初の自治基本条例と言われる「ニセコ町まちづくり基本条例」を制定しました。しかしながら、自治基本条例の研究が進んできた現在の観点からみれば、議会に関する規定を設けていないことや、行政が主となる場面以外での住民と行政の協働についての規定がなされていないことも指摘されています。

現在、各地の自治体で、その自治体のすべての条例の基本に据えられるような基本条例を策定しようとする取り組みが始まっています。

第 2 章 21 世紀の文京区

1 自治体としての文京区の現在（いま）

(1) 自治体環境の変容

まず、他の自治体同様、急速に少子高齢化が進んでいます。また、都市基盤の整備状況としては、住民の利用に供される公共施設である、区民センター等の集会施設(35)、生涯学習センター及び生涯学習館(6)、図書館・図書室(11)、スポーツ施設(7)等、多様に整備されています。さらに、右肩上がりの経済成長の終わりという点から見ると、文京区の主な収入となっている特別区税収入は、平成 4 年度に約 314 億円であったのに対し、平成 13 年度は約 250 億円となっており、日本経済全体が低成長時代を迎えた今、歳入の自然増が期待できるような環境には置かれていません。

(2) 自治体運営の方向性

このような自治体を取り巻く環境の変化から、今後、文京区を運営していくためには、以下の課題への取り組みが重要になると考えられます。

大きな物的インフラの構築に代わり、より地域に根ざし、その特性を生かした都市環境・空間を整備・管理すること。

少子化・高齢化に対処・対応するための、地域コミュニティや人的ネットワークを構築すること。

自分のことだけでなく、身の周りの人々や地域の人々、文京区という大きな地域社会に関心を持ち、積極的に活動する人々を育成し、サポートすること。

これらのことは文京区基本構想でも同様に述べられており、今後の文京区が目

指す方向性として「協働を背景とした住民参画がなされる社会」の構築が示されています。

(3) 区民参画の仕組みの展開

文京区基本構想にも、文京区の目指すべき姿として「よりおおらかな協働社会」や「新たな参画社会」が示されていますが、そのためには、これまでつくられてきた情報公開制度や行政手続制度といった参加や協働の仕組みや、これまでの様々な取り組みを踏まえ、新たな制度を設計することが必要です。これまでの取り組みとしては、「区政モニター」や「市民緑地としての千駄木ふれあいの杜の整備と運営」などがあります。

(4) 基本構想の策定・実施過程における区民参画

さらに、文京区基本構想の策定・実施過程において大規模な区民参加・協働の取り組みが行われています。策定にあたった「基本構想審議会」だけでなく、基本構想の実現度を調査・検討するために実施計画の進行管理を行うことを任務とする「基本構想推進会議」においても、公募による区民委員が活動しています。

2 区民憲章の法的な性格

よく目にする憲章は、宣言や宣誓といったものがほとんどだと思います。しかし、文京区が策定を目指している区民憲章は、自治体運営の基本的な枠組みを示すもので、一般に「自治基本条例」と呼ばれているものです。そのため、文京区が策定しようとしている憲章も、「条例」という法形式で定めることとなります。

(1) 基本構想と区民憲章

基本構想は、これからの自治体の運営について、どのような方向性が望ましいのか、そして、それに向けて、執行機関（行政）がどのような政策を立案し具体的に実施していくかを主な内容として盛り込むものです。

区民憲章は、区民や事業者、各種団体等の「各主体」と自治体政府が共有する自治体運営についての原則を定め、政策を実施する場合の仕組みや各主体の責務等を規定するものです。

(2) 基本法と区民憲章

国の基本法は、特定の行政分野のみを規定するものです。

区民憲章は、特定の行政分野だけでなく、自治体運営全体の理念や仕組みを規定するものです。

(3) 自治体の「憲法」としての基本条例

区民憲章は、自治体運営の理念や仕組みを定め、それらに沿って政策を導き、支えるものであり、こうしたことから一般に「自治体の憲法」といわれています。

他の法律等との関係

- ・ 日本国憲法は、その条文や定めている内容から、形式的にも実質的にも国の最高法規であり、憲法に反する法律・政令・省令等や具体的な行政活動は認められないという意味において「解釈の指針」としての効力をもつことに加

え、策定する法律等の「立法の指針」としての効力を持っています。

- ・ 前述のように、区民憲章は「条例」という法形式で定めることとなりますが、条例と条例の間に、法形式上の優劣関係がないため、区民憲章を他の条例に法的に優越するものとして位置づけることはできません。
- ・ しかし、区民憲章の中に、「他の条例制定にあたっては、区民憲章の内容を尊重し、条例と区民憲章との適合性を確保しなければならない。」といった趣旨の規定を盛り込むことは違法ではありません。それにより、文京区という自治体において、人々が区民憲章を「他のどの条例よりも優先する条例」として位置づけることはできます。

具体的施策への反映と施策からのフィードバック

区民憲章を実質的な意味で自治体の「憲法」として位置づける、つまり、区民憲章で規定された内容を個別の条例や施策に反映させ、実効性のあるものとするための方法としては、次のことが考えられます。

- ・ 実際に区民憲章の考え方が生かされているかどうかを監視する仕組みを作るなど、内容面でも工夫する。
- ・ 個別の施策を実施する場合には区民憲章に規定された内容に反してはならない、といった配慮義務を区民憲章の中に規定するという方法。

逆に、具体的な取り組みを行っていく中で、区民憲章の規定を検証し直すなど、施策の成果が区民憲章の内容へとフィードバックする仕組みも重要です。

自治体の基本方針を守り育てるために

自治体が独自の理念に沿ってその運営を行うためには、これまで行われてきたような国からの様々な制約は障害となります。区民憲章を定め、自治体が体系的・総合的な施策を展開することは、理由なく自治体を縛っている法令等の改善を国に対して主張するための前提条件を築くことにもなると考えられます。

このような、自治体運営のあり方を方向づけ、活きた内容を持った自治基本条例であれば、自治体の実質的な憲法、あるいは憲法の性格を持った条例と呼ぶことができると考えられます。

第3章 「文の京」の区民憲章

区民憲章の内容は、宣言や宣誓といった抽象的なものではなく、より具体的な内容をもったものとなります。さらには、区が施策を実施するにあたっての基本となるような考え方を示すものでなければなりません。そこで、この章では、区民憲章の中心となる考え方がどのようなものになるのかを見ていきます。

1 これからの協働のスタイル

(1) これまでの協働の考え方

これまでの「協働」の考え方では、公的な活動は、すべて「官」が行うことを前提としてきました。そのため、協働の相手方の「民」は対等なパートナーでは

なく、「官」の下請け的なものというイメージもつきまわっていました。

(2) 現在の協働の考え方

現在の「協働」は、それに対して、執行機関(行政)側が決めたサービスを事業者やボランティア団体が請け負うだけの「一方通行」ではなく、地域サービスの立案や運営を執行機関(行政)と共に考え、共に担うものであり、この考え方は、「公民パートナーシップ」(PPP: Public Private Partnership)という言葉で表されています。

(3) 文京区における協働の考え方

文京区では、新公共経営(NPM: New Public Management)の考え方の基本に住民参画を据えた、「文京版新公共経営」とも呼ぶべき考え方を区政運営の基本にしています。つまり、文京区が自治体運営の基本としている協働は、行政が主体となる公的な活動においては、住民参画を中心に据え、さらに、自分たちの地域は自分たちで治めるという住民自治の原点に基づき、コミュニティで担い得る公的な活動はコミュニティが、NPOが担い得る公的な活動はNPOが担い、協働して本来の公共社会を築いていこうとするものです。

こうした文京区の進める協働の考え方は、「ガバナンス」(共治・協治)という言葉で表されるものです。

(4) ガバナンスとは

ガバナンスの考え方とは次のようなものです。

もともと公共性は自治体政府だけが担うものではなく、市民・NPO・事業者も各々公共性を担う主体であり、そうした主体の間でのネットワークを形成して、公共的な問題の解決をはかるといった考え方です。

このことは、自己の意思を殺して公の指示に従うといった滅私奉公ではなく、自己の意思・考え方・意欲を生かして公的な活動を担っていく「活私開公」という考え方で表すこともできます。

こうした、自律的な主体としての市民等が様々な場面において、自治体政府と対等の立場で協働するという「ガバナンス」の考え方による協働社会、それは、文京区が目指している自治体運営の姿と同じものであり、「ガバナンス」こそが、21世紀における文京区区民憲章(自治基本条例)の理念となります。

2 「ガバナンス社会」における自治体政府の役割

これまで、公的活動を担うのは自治体政府の役割であり、自治体政府は、公的活動について計画を立て、実施をし、評価を行ってきました。しかし、「ガバナンス」の理念は、様々な主体が公共性を担うとするものですから、自治体政府の役割も変わってきます。

(1) サービスの供給役に加えて「保証役」としての新たな役割

これまでのサービスの産出・供給役に加えて、様々な主体によるサービスの産出・供給活動の「保証役」としての責任を負うことになると考えられます。(もちろん、場合によっては、自治体政府自らが、公的サービスを維持する部分、強化する部分もあると考えられます。)

(2) 「調整者」としての新たな役割

各主体相互による自主的な調整がうまくいかない場面では、住民の負託を受けた総合行政主体としての自治体政府が、実質的な調整の役割を担う「調整者」として登場することになります。

(3) 地域社会を担う人々・団体の育成の役割

自主性や自律性を尊重しながら、「ひとづくり」の観点から、住民や団体を支援し、場合によっては様々な団体の発足を助ける役割を果たしていくことが重要となります。

(4) 自治体政府内部の役割分担

現在、憲法等により、自治体政府の組織は、議会と執行機関(行政)によって構成されると決められています。そのため、区民憲章に自治体政府の役割を規定する場合は、議会の役割と執行機関の役割をそれぞれ検討することになります。

執行機関の役割としては、これまで述べてきた役割のほかに、区民への説明責任を果たすことや効率的な行財政運営を行うことなどが考えられます。

議会の役割については、地方分権の進展により新たな役割が期待されています。具体的には、地方分権推進委員会第二次勧告や第26次地方制度調査会の「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」の中に提案がなされており、議会の自律性から、議会において独自に検討されるべきものと考えます。

3 ガバナンスを理念とする区民憲章の内容

こうしたガバナンスの理念を区民憲章に規定する場合はどのような内容になるのか、そのためにはどのような検討が必要なのかをここで考えてみます。

(1) 公的な活動への参画のスタイル

ガバナンスの基本となる考え方は、地域を構成する様々な主体が、各々公共性を担い、公的な活動を行うことです。区民憲章に、この「新たな協働」の考え方を具体的に規定するためには、現在様々な活動がどのように行われているのか、市民と自治体政府の協働がどのようになっているのかといった視点から類型化を行うことが必要となります。ここで参考になるのが、次の「参画スタイルの類型化表」です。

公的な活動への参画としては、まず、市民と自治体政府がパートナーとして行う活動の領域(B・C・D)があることが分かります。そして、この領域の両極には、市民が中心となって行う「市民の責任と主体性によって独自に行う領域」(A)

と自治体政府が中心となつて行う「自治体政府の責任と主体性によって独自に行う領域」(E)が存在します。

区民憲章では、この領域ごとに、各主体の役割と責務、権利と義務を規定することになります。

* 参画スタイルの類型化表

A 市民の責任と主体性によって独自に行う領域	B 市民の主体性のもとに自治体政府の協力によって行う領域	C 市民と自治体政府がそれぞれの主体性のもとに協力して行う領域	D 市民の協力や参加を得ながら自治体政府の主体性のもとに行う領域	E 自治体政府の責任と主体性によって独自に行う領域
---------------------------	---------------------------------	------------------------------------	-------------------------------------	------------------------------

A は市民だけが、E は自治体政府だけがそれぞれ独自に活動する領域です。中間の B、C、D は、両者がそれぞれの役割を持つ領域ですが、領域の性質によって、両者の比重が異なることが示されています。その「境界線」が両者の接点であり、協働の成立するところとなります。

* 「時代が動くとき 社会の変革と NPO の可能性」山岡義典著（ぎょうせい 1999 年）を参考にしています。

(2) 市民が中心となつて活動する領域

ガバナンスの考え方は、公的な活動への住民参画を重視するものですから、「市民の責任と主体性によって独自に行う領域」(A)についても、区民憲章で規定する対象としなければなりません。その上で、その領域における自治体政府の役割を明確にしておく必要があります。たとえば、市民が中心となる活動に対して、自治体政府が情報の提供などの支援を行う等といったことについて、明確化する必要があるのです。

(3) 領域間の転換

また、公的なサービスをより効果的、効率的に提供するためには、領域間の転換をどのように図っていくのかについても検討しなければなりません。つまり、自治体政府活動に力点を移行させたり、逆に、市民活動に力点を移行させたりする場合の「転換の仕組み」はどのようになるのかといった検討も必要です。

(4) 自治体政府活動への参画の仕組み

ガバナンスの基本となる考え方は、地域を構成する様々な主体が、各々公共性を担い、公的な活動を行うことです。そのため、住民・NPO 等が自治体政府活動の領域に参画する場合、単に、個別の権利保護や意見の一方的な表明にとどまらずに、公的な視点に立って参加をすることが前提となります。各主体は、地域社会の担い手として、自らの発言や行動に責任を持たなければならないのです。

なお、こうした、個別の参画の手法については、区民憲章自身で規定する方法もありますし、区民憲章とは別に、個別の参加の仕組みを定めるといった手法もあります。

4 区民憲章の制定手法

「ガバナンス」という「新たな協働」を理念として区民憲章を定める場合には、区民憲章の制定過程自体がガバナンスの実現の場となるはずですが、区民憲章制定過程での参画・協働の実をあげることで、活きた区民憲章が誕生することが期待されます。

第4章 区民憲章の論点整理

1 区民憲章の項目整理

今後具体的な策定の際に、最低限区民憲章に盛り込むべきと考えられる項目は以下のとおりです。今後どのような規定とするべきかを検討する必要があります。

前文(自治体の基本理念)

総則(区民憲章の目的の規定及び使用する用語の定義)

基本原則(ガバナンスの考え方の規定)

区民の権利、役割・責務(ガバナンスを基本とした規定)

コミュニティの権利、役割・責務(ガバナンスを基本とした規定)

事業者の権利、役割・責務(ガバナンスを基本とした規定)

非営利団体の権利、役割・責務(ガバナンスを基本とした規定)

議会の役割・責務(ガバナンスを基本とした規定)

執行機関の役割・責務(ガバナンスを基本とした規定・事務処理の原則の規定)

2 個別論点

区民憲章に盛り込むかどうか、盛り込むとした場合は、どのように盛り込むのかについて検討する事項は以下のとおりです。

区民憲章と他の条例との関係

住民の概念

情報公開

政策決定過程への住民参加

協働型社会における苦情対応の仕組み

権利保障のあり方