

「文の京」の区民憲章特集号

文京区は昭和22年3月15日に誕生しました。
今日は56回目の誕生日です。

「文の京」のまちづくり・ひとづくり

区民憲章をみんなで創りましょう

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に向けた検討を行ってまいります。



©一丸「一年一組甲斐せんせい」(ビッグコミックス小学館)

文京区では、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」というの研究を始めました。

『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
がまとまりましたので、その概要を
お知らせします。

「文の京」の区民憲章特集号のイラストは、区内在住の漫画家・一丸さんの「好意」により、「一年一組甲斐せんせい」のイラストを使わせていただきました。

地方分権の時代を迎え、全国各地の自治体で自分たちのまちのあり方を定める「自治基本条例」策定の動きが高まっています。
自治基本条例とは、自治体運営の基本となる理念や仕組みを定めるものであり、一般に「自治体の憲法」と



研究会副会長
齋藤 誠
(東京大学助教授)

ことを期待しています。

少子高齢化の進展、開発型社会の終焉、経済の低成長時代の到来など、大きな社会の変化に対応し、豊かな地域社会を創っていかねばなりません。
そこで、本研究会では、これからの自治体運営のあり方を、ガバナンス(共治)や、活私開公というキーワードで示しました。これは、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担い、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くことを考える方です。
公的な視点に立つて考え、意見を述べ、行動するということは、すべての人々、団体、事業者の自主性・自律性に基づいてなされるものであり、容易なことではありません。しかし、文京区には、これまで取り組んできた協働の実績があります。広範な区民参画による検討を重ねて、全国的にも例のない、真の自治の姿である「ガバナンス」の考え方を示す区民憲章が実現することを期待しています。



研究会会長
森田 朗
(東京大学教授)

これまで本区では各種の計画策定や施策の実施にあたり積極的に区民参画を推進し、区民と共に生きる「区政運営」を行ってまいりました。
この報告書では、21世紀の自治体運営の基本となる協働の考え方を「ガバナンス」という言葉で表しています。本区がこれまで区民の皆さんと進めてきた自治体運営は、このガバナンスの考え方と同じものであり、この考え方が、これから策定していく区民憲章の基本理念となるものと考えております。
21世紀の自治体運営のあり方を示す区民憲章は、これからの文京区にとって欠くべからざるものです。本年は、この報告書をもとに区民公募委員を含めた検討組織を充足させ、「文の京」の区民憲章の策定に着手いたします。



文京区長
煙山 力

も言われています。また、統一した呼び方はなく、自治体ごとにその名称を工夫しており、本研究会では「区民憲章」と呼んでいます。
報告書において、区民憲章の基本的な考え方を「ガバナンス」という言葉で表しました。
ガバナンスとは、これからの自治体運営は、地域を構成するさまざまな人々や団体が相互に協調し、調整しあい、公的な分野を担っていくという考え方です。これは、新しい協働のあり方といわれていますが、文京区では早くからこの考え方を区政運営の基本として、基本構想の策定をはじめ区民の皆さんと共に実践を積み重ねてきています。これまでに築いてきた成果を活かして、実効性のある区民憲章が策定されていくことを願っています。

文京区区民憲章(自治基本条例) 研究会報告書の概要

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

阪神・淡路大震災を契機として、自らが主体となつて公的な活動にかかわる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) 地方分権の進展

平成12年4月の地方分権一括法により、地方自治体は今まで以上に、地域の課題に対して、権限と責任を持つ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つてきています。

(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。もう一つは、開発型社会の終焉です。さらに

第2章 21世紀の文京区

1 自治体 としての 文京区の 現在

自治体環境の急変、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、公共交通機関や住民の利用に供される公共施設が多様に整備されています。

(1) 自治体環境の急変

さらに、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) 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、これまでつくりだしてき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。

(4) 基本構想の 策定・実施過程における 区民参画

これまでの具体的な取り組みとして、文京区基本構想の策定・実施過程における大規模な区民参加・協働の取り組みがあげられます。

2 区民憲章の 法的な性格

文京区が策定を指している区民憲章は、一般に「自治基本条例」と呼ばれています。形式で定めることになりま

す。ここでは、区民憲章に関する様々な制度と区民憲章の法的な違いを比べて、区民憲章の具体的なイメージを明確にしていきます。

(1) 基本構想と区民憲章

① 基本構想は、これからの自治体の運営について、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要内容として盛り込むものです。

② 区民憲章は、区民や事業者各種団体等の様々な主体と自治体政府、議会と執行機関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

① 国の基本法は、特定の行政分野のみを規定するものです。

② 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、自治体の憲法ともいわれています。そこで、日本国憲法と比較してみます。

① 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ません。

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ぬ」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ができます。

② 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、内容面での工夫
・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を踏まえて、具体的な施策を実施する場

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。

③ 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、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も必要と考えられます。

このように、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といま

(2) 現在の協働の考え方

現在の、協働は、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

「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は、次のようなものです。

①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う考え方です。

②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く」というものです。

こうした文京区の進める新しい「協働」の考え方は、

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ものであるから、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・供給活動に加えて、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、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。

①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政運営を行うことなどが考えられます。

②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等において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な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、下記の参画スタイルの類型化表です。

参画スタイルの類型化表

A	B	C	D	E
市民の責任と主体性によって独自に行う領域	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	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	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	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 社会の革新と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。

体政府が中心となって行う「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。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なも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、公的な視点に立つて参加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ぬのです。

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、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。

ここでは、区民憲章に盛り込むべきと考えられる事項について整理するとともに、区民憲章に盛り込むかどうかについて検討すべき事項について、論点を整理します。

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。

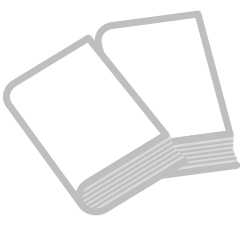
具体的な策定にあたっては、ガバナンスの考え方を基本として、どのような規定とするべきかを検討する必要があります。

2 個別論点

- ① 区民憲章と他の条例との関係
- ② 住民の概念
- ③ 情報公開
- ④ 政策決定過程への住民参加
- ⑤ 協働型社会における苦対応の仕組み
- ⑥ 権利保障のあり方
- ⑦ 非営利団体の権利、役割・責務
- ⑧ 議会の役割・責務
- ⑨ 執行機関の役割・責務、事務処理の原則の規定

第4章 区民憲章の論点整理

- ① 前文(自治体の基本理念)
- ② 総則(区民憲章の目的の規定及び使用する用語の定義)
- ③ 基本原則(ガバナンスの考え方の規定)
- ④ 区民の権利、役割・責務
- ⑤ コミュニティの権利、役割・責務
- ⑥ 事業者の権利、役割・責務



あなたも、「文の京」の区民憲章を考える
区民会議のメンバーとして活躍してみませんか？

内容	「文の京」の区民憲章(自治基本条例)に盛り込む内容について検討します。
募集人員	6人以内。
応募資格	<ul style="list-style-type: none"> ・昭和60年4月1日以前に生まれた方で、区内在住・在勤・在学・在活動の方。(在活動とは、区内に住所のある市民活動団体(ボランティア団体やNPO)で活動している方のことをいいます。) ・文京区議会議員、文京区職員及び応募時に文京区の審議会等の委員に2以上在籍している方を除く。
任期	委嘱の日から審議が終了したときまで。 (平成15年6月頃から平成16年夏頃までを予定しています。)
会議	1~2月に1回、平日夜間を中心に開催する予定です。
謝礼	2,000円(回ごと)
応募方法及び締切	<ul style="list-style-type: none"> ・「2世紀の文京区のまちとひとをつくるために」と題して、そのために必要だと思うこと、こうしたいと考えていることなどを自由に書いてください。(800字から1000字程度) ・その論文を申込書に添えて、平成15年5月1日までに直接又は郵送・FAXで下記へ。(郵送・FAXの場合は必着) ・なお、FAXの場合は、受信の確認のため、お手数ですが電話で送信のご連絡をお願いします。 ・電子メールでも、5月1日必着で同様に申込みいただけます。詳細については文京区のホームページの区民憲章のコーナーをご覧ください。 ・申込書は、ホームページからダウンロードできます。また、シビックセンター2階の行政情報センターの他、地域活動センターや区内各図書館でも配付しています。
選考	論文審査及び面接を行い選考します。(面接は5月中旬実施予定、別途通知)
その他	委員になった方の論文は、情報公開の対象となります。
問合せ・申込先	文京区企画政策部新公共経営担当課 文京シビックセンター15階 南側 〒112-0003 文京区春日1-16-21 電話：(5803)1160 FAX：(5803)1330 URL：http://www.city.bunkyo.tokyo.jp/kusei/newpublic/kumin_kensyo/index.html



区長に報告書を渡す森田会長
(平成15年1月16日)