

ふみ みやこ  
「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

平成 15 年 1 月

文 京 区

平成 15 年 1 月 16 日

文京区長  
煙 山 力 様

文京区区民憲章(自治基本条例)研究会

会 長 森 田 朗

副会長 斎 藤 誠

文京区区民憲章(自治基本条例)研究会報告書

平成 13 年 11 月 29 日、貴職から依頼を受けた、文京区区民憲章(自治基本条例)の考え方等について、別添のとおり報告いたします。

# 目 次

は じ め に .....	1
第 1 章 区民憲章制定が求められる背景 .....	2
1 住民意識の変化 .....	2
2 社会環境の変化 .....	3
(1) 社会の成熟化 .....	4
(2) 地方分権の進展 .....	5
3 他自治体の動向 .....	7
第 2 章 21 世紀の文京区 .....	9
1 自治体としての文京区の現在（いま） .....	9
(1) 自治体環境の変容 .....	9
(2) 自治体運営の方向性 .....	11
(3) 区民参画の仕組みの展開 .....	13
(4) 基本構想の策定・実施過程における区民参画 .....	16
2 区民憲章の法的な性格 .....	17
(1) 基本構想と区民憲章 .....	17
(2) 基本法と区民憲章 .....	18
(3) 自治体の「憲法」としての基本条例 .....	19
第 3 章 「文の京」の区民憲章 .....	24
1 これからの協働のスタイル .....	24
(1) これまでの協働の考え方 .....	24
(2) 現在の協働の考え方 .....	25
(3) 文京区における協働の考え方 .....	25
(4) ガバナンスとは .....	26
2 「ガバナンス社会」における自治体政府の役割 .....	27
(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 .....	28

(2) 「調整者」としての新たな役割 .....	28
(3) 地域社会を担う人々・団体の育成の役割 .....	29
(4) 自治体政府内部の役割分担 .....	30
3 ガバナンスを理念とする区民憲章の内容 .....	32
(1) 公的な活動への参画のスタイル .....	33
(2) 市民が中心となって活動する領域 .....	34
(3) 領域間の転換 .....	34
(4) 自治体政府活動への参画の仕組み .....	34
4 区民憲章の制定手法 .....	35
第4章 区民憲章の論点整理 .....	36
1 区民憲章の項目整理 .....	36
2 個別論点 .....	37
項目1 区民憲章と他の条例との関係 .....	38
項目2 住民の概念 .....	40
項目3 情報公開 .....	46
項目4 政策決定過程への住民参加 .....	49
項目5 協働型社会における苦情対応の仕組み .....	52
項目6 権利保障のあり方 .....	55
おわりに .....	58
資料 .....	61

# はじめに

21世紀に入り、少子高齢社会の進展、開発型社会の終焉や経済の低成長時代の到来など、私たちを取り巻く社会環境は大きな変化のときを迎えています。

同様に、地方自治体を取り巻く環境についても、平成12年4月に地方分権一括法が施行され、地方自治体と国の関係が、上下・主従の関係から新たな対等・協力の関係に改められました。これは、明治維新・戦後改革に次ぐ第三の改革と言われているほど大きな制度の転換です。

文京区では、このような大きな社会の変化に対応するために、『「文の京」の明日をつくる 文京区基本構想』を平成13年7月に策定しました。

この基本構想答申の「おわりに」において、「区政全般の基本姿勢を明確に示し、区民の権利義務、区議会及び行政の役割・責務などを規定するためには、別に区の憲法ともいふべき『(仮称)文京区基本条例』(その名称は「区民憲章」、「まちづくり条例」など多様に考えられる。)を定める必要がある。」とされました。

そこで、文京区では平成13年11月に、「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が始まったのです。

本研究会では、幅広い視点からの議論に努め、法律との関係を整理し、文京区の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。今後、区民憲章策定の検討にあたっての議論の素材になるものであるため、できる限りわかりやすい表現に努めたものです。この報告が、幅広い区民参画のもと、都市自治体の新たな運営のあり方を規定する区民憲章の策定に活かされることを願っています。

平成15年1月

文京区区民憲章(自治基本条例)研究会

会長 森田 朗

副会長 斎藤 誠

# 第 1 章 区民憲章制定が求められる背景

21 世紀に入り、自治体を取り巻く状況は大きな変化のときを迎えています。その一つは、住民意識の変化です。さらにもう一つは、社会の成熟化や地方分権の進展といった社会環境の大きな変化です。

ここでは、こうした変化が、区民憲章制定の必要性とどのように結びついているのかを見ていきます。

## 1 住民意識の変化

まず、行政に対する住民意識の変化の視点から見てみましょう。

戦後、特に 1960 年(昭和 35 年)代から、わが国は経済の高度成長の時代に入りました。欧米先進諸国並みの生活水準や社会水準に追いつくことを目標にしてきた結果、高い経済成長が長期にわたって持続し、国民生活は豊かさを実感できる早さで向上していきました。

こうした高度成長期には、産業構造の重工業化が図られるとともに、工業地帯への資源・労働力の集中が行われました。そしてそれは、都市部への大量の人口移動を生み、都市型社会への急速な転換をもたらしました。

しかし、一方で、このような急速な経済成長は、都市における公害問題や人口集中に伴う公共施設の不足などの問題を顕在化させたのです。

このような社会状況を背景として、住民運動が活発に行われるようになりました。この住民運動は、大きく二つに分けることができます。その一つは、公害問題や交通問題といった住民生活へのマイナス要因の抑制を目的とした活動で、いわば、生活防衛型の住民運動といえます。もう一つは、福祉の充実や住環境の整備といった住民生活の向上を目的とした住民運動で、生活向上型の住民運動といえます。

これらの住民運動は、いずれも、住民が行政と対峙して自らの要求の実現を行政に求めるといった、要求型の住民運動でした。

しかし、1970年(昭和45年)代になると、住民要望の多様化に伴って地域の課題が複雑化しはじめ、要求型の住民運動だけでは、住民の要望が行政施策に反映されにくくなってきました。そのため、こうした要求型の運動から、基本構想やまちづくり計画などの行政の計画を策定する過程に参加する形の住民の活動が次第に増えてきたのです。

また、都市化によるコミュニティの衰退などの危機感から、コミュニティをつくるための活動が始まったのもこの頃です。こうした住民活動の変化に対応して、自治体側も情報公開などの取組みを始めました。

さらに、1990年(平成2年)代になると、国民の生活には経済的・時間的な余裕が生まれ、物質的な豊かさよりも心の豊かさを追求する人びとが多くなり、一人ひとりが求めるものも次第に多様化してきました。それに伴い、地域の課題も多様化、複雑化、高度化してきました。

そして同時に、住民の生活意識も変化してきました。余暇活動の充実や居住地域での社会活動への関心が高まってくるとともに、地域生活の中でコミュニティ活動等、各種の実践的な活動に参加する住民が多くなってきたのです。

そして、平成7年に発生した阪神・淡路大震災は、住民の行政に対する意識を根幹から変える大きなきっかけとなりました。ボランティアによる様々な救援活動が活発に行われ、その成果が認められたことにより、住民が主体となった社会貢献の活動が注目されるようになったのです。このことは、公的サービスの提供を行政から一方的に受けるのではなく、自らが主体となって公的サービスにかかわろうとする人々が増える契機となりました。

今、このような住民の活動意欲の高まりを受けとめる仕組みづくりが、自治体に求められています。

## 2 社会環境の変化

次に、社会環境の変化の視点から、区民憲章の必要性を見てみましょう。

## (1) 社会の成熟化

自治体を取り巻く様々な条件は、大きく変化しています。そして、今後ともますます大きく変化していくと予想されています。

その一つが、少子高齢化が今後も進行し、社会構造が大きく変わることです。自治体を取り巻く環境変化の中で、もっとも基本的な変化はこのような人口構造の変化だと考えられています。

厚生労働省の資料によると、平成 7 年から平成 13 年の人口増加率は 1.4%、平成 13 年の合計特殊出生率は 1.33 人となっています。また、国立社会保障・人口問題研究所では、日本の出生率が 1970 年代半ばから「人口を一定の規模で保持する水準」(合計特殊出生率で 2.08 前後の水準)を大きく割り込んでいるため、日本の人口はまもなく人口減少時代に突入し、右肩上がりの人口増加の動向は終わるとしています。

さらに、平成 14 年版高齢社会白書によると、日本人の平均寿命は、男性は約 77 歳、女性は約 84 歳となっており、日本は世界の中でも長寿国です。65 歳以上の高齢者人口及び高齢化率は、平均寿命の伸長や低い出生率を反映して今後も上昇を続け、平成 27 年には、高齢者人口は 3,277 万人、高齢化率は 26.0%台に達し、国民の 4 人に 1 人が 65 歳以上という本格的な高齢社会が到来すると見込まれています。

このように、若い人たちがどんどん減少して、高齢の人たちが増えていくことは、社会の仕組みや構造そのものを大きく変えることになると考えられています。つまり、人口構造の急激な変化は、経済の面でも、行政運営の面でも非常に大きな変化をもたらすと予想されているのです。

もう一つは、開発型社会の終焉です。戦後わが国では、社会基盤整備に力を入れてきました。その結果、上下水道や道路・鉄道等の整備が大きく進み、特に都市部では、こうした基盤整備がほぼ達成されました。こうしたことから、今後のまちづくりの中心的な課題は、公共事業が主導するハード中心のまちづくりから、これまで蓄積した様々な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行すると言えます。

さらに、もう一つは、右肩上がりの経済成長が終わり、低成長時代を迎えたことです。少子高齢化による人口構造の変動、開発型社会の終焉、低い経済成長の結果、日本という国全体が、成長期から成熟期に入ったと言えます。

今後は、こうした中で、住民の価値観の多様化によって一層高度化・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きたのです。

## (2) 地方分権の進展

自治体に直接かかわる変化としては、「地方分権」があげられます。

第一次地方分権改革により、平成 12 年 4 月、地方分権一括法が施行されました。この法律の施行による地方自治制度の変化は、明治維新・戦後改革に次ぐ「第三の改革」とも言える大きなものです。

その中で、これまで続いていた機関委任事務制度が廃止され、その事務の多くは地方公共団体の事務となりました。機関委任事務制度とは、住民による選挙で選ばれた知事や市町村長を国の下部機関とみて、国の事務を委任し執行させる仕組みです。こうした制度が廃止されたことで、地方自治体は、国の\*通達や通知に拘束される必要はなくなり、地域の課題に対して、今まで以上に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ったのです。

そして現在も、国における様々な会議体で、さらなる地方分権に向けた検討が、引き続き行われており、自治体における積極的な取り組みとともに、今後、地方分権が一層進んでいくことが期待されます。

一方、先ほども述べたように、社会の成熟化による住民の価値観の多様化から、地域の課題も高度化・複雑化の一途をたどっています。そのため、自治体では、行財政改革の実施や情報公開・行政手続制度の整備による行政運営の透明化などにより、多様化する地域の課題に積極的に応えてきました。さらに、高度情報社

---

\*通達や通知：ある一定の事実や意見を特定の相手方に知らせること。これまで国は地方自治体に通達という形で、施策実施の方向性を示してきました。地方自治体側もこの通達に沿って施策を実施してきました。

会の到来は、新しいシステムに対応するための新たな行政需要を発生させると予想されています。しかしながら、これまでのように行政だけでこのように多様化する地域の課題に対応することは困難になってきています。

このことは、平成 13 年 12 月 12 日の国の地方分権改革推進会議の中間論点整理においても、次のように指摘されているのです。

「一定の生活水準を達成したわが国において、国民が拠りどころとするものは、国の指示や全国一律の制度ではなく、それぞれの地域における人々の生活に根ざした価値観や社会システムではないかと考えられる。そうした価値やシステムは、地方分権改革を通じて自立した地方、地域社会において醸成されていくものと思われる。」

「公共サービスの提供を役所（官）が独占する時代ではなく、地域の実情に応じ、公的分野（公共）をコミュニティ、\*NPO、民間企業との間で適切に役割分担する仕組みが追及されなければならない。このような努力が、地域社会における多様な主体間の協働を生み出すことにより、本来の公共社会を創造していくことにつながり、同時に、地方行財政の効率化がもたらされることになる。」

まさに、今後の自治体運営においては、これまでの行政主導の手法ではなく、住民参画を背景とした住民主導で運営が行われる「住民自治」が重要となってきたのです。

また、\*ヨーロッパ評議会が制定したヨーロッパ地方自治憲章や、\*国際自治体連合(IULA：International Union of Local Authorities)がその世界大会で決議した世界地方自治宣言においても、住民自治の重要性が指摘されています。住民

---

\*NPO：Non-Profit Organization の略で、社会的な課題の解決に、主体的に取り組んでいるボランティア団体や市民活動団体といった民間の非営利組織をいいます。

\*ヨーロッパ評議会：ヨーロッパの統一という目的を掲げて、1949年5月5日に創設され、経済・社会・文化・科学・法律・行政・人権の分野で条約を締結したり、加盟国で共同の行動を行っています。1996年現在で40カ国が加盟し、ヨーロッパのほとんどの国が加盟しています。

\*国際自治体連合(IULA)：地方自治体の行政サービスの質的向上、社会・経済発展の基盤としての自治体の育成・強化、各自治体関係者間の国際的な情報交換及び必要な専門知識の交換支援などを目的とする連合組織。1913年にベルギーで設立され、現在では80ヶ国以上の国が加盟しています。

自治による地方自治体の運営が重要なことは、日本だけではなく、地方自治制度の世界的な流れでもあるのです。

つまり、これら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なのです。

これからのまちづくりでは、地域の中の活力としての人的・物的リソース（資源）に着目して、多様化・高度化する住民ニーズに応え、住民一人ひとりの満足度を高めることが求められます。そして、そのためには、公共サービスの提供を、地域の実情に応じて、住民、コミュニティ、NPO、民間企業等の各主体と行政との間で適切に役割分担する仕組みを構築することが不可欠です。

そうした新しい自治体運営のあり方を明確に示すものが自治基本条例であり、その制定に努めることが、地域社会における多様な主体間の協働を生み出し、住民自治による本来の公共社会を創造していくことにつながると考えられるのです。

### 3 他自治体の動向

自治体は、今までに述べたような社会状況に対応するために、これまでも、環境・公害問題への対応を目的とした条例の制定や行政指導の活用、情報公開の取り組みなどを行ってきました。さらに、このような個別の事例に対応するだけでなく、自治体としての基本的な仕組みや自治のあり方を明らかにすること、それにより地域の課題に総合的に対応することを目指すようになりました。

ここで、他自治体の自治基本条例制定への取り組みを見ていきましょう。

まず、昭和 47 年に、神奈川県川崎市において自治基本条例制定に向けた取り組みがありました。この頃川崎市では、公害問題などの都市問題が深刻化していました。川崎市ではこの問題の解決を図るため、市として明確なビジョンを持つこと、また、まちの未来は市民が決めるという市民自治の確立を目指して、都市憲章条例の策定に向け、議会での審議を行いました。成案には至りませんでした。

さらに、平成 2 年には、神奈川県逗子市が都市憲章の策定を目指しました。逗子市では、昭和 57 年に旧米軍池子弾薬庫跡地に大規模な米軍用住宅地を建設するという国の計画が発表され、このことを契機に、跡地の地元への返還や自然環境の保護を目指して、地域住民が米軍用住宅建設の反対運動を起こしたのです。こうしたことを背景として、逗子市は都市憲章の研究会を設置し、研究報告をまとめました。地域の課題を再認識し、地方政府としてのアイデンティティの確立を目指して、逗子市都市憲章条例試案を策定しましたが、これも成案には至りませんでした。

そして、平成 12 年に、北海道ニセコ町は「ニセコ町まちづくり基本条例」を制定しました。これが全国初の自治基本条例とされています。この条例は、「ニセコ町のまちづくりに関する基本的な事項を定めるとともに、まちづくりにおけるわたしたち町民の権利と責任を明らかにし、自治の実現を図ることを目的とする」として、住民も行政も同じ情報を共有する情報共有の原則、町政に住民が参加する住民参加の原則を規定しています。

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、行政の計画や施策の策定過程への住民参加の手続きの規定はあるものの、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、こうした地方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

第1章で述べたような、住民の意識や社会状況など、自治体運営を取り巻く様々な条件や状況を「自治体環境」と言います。

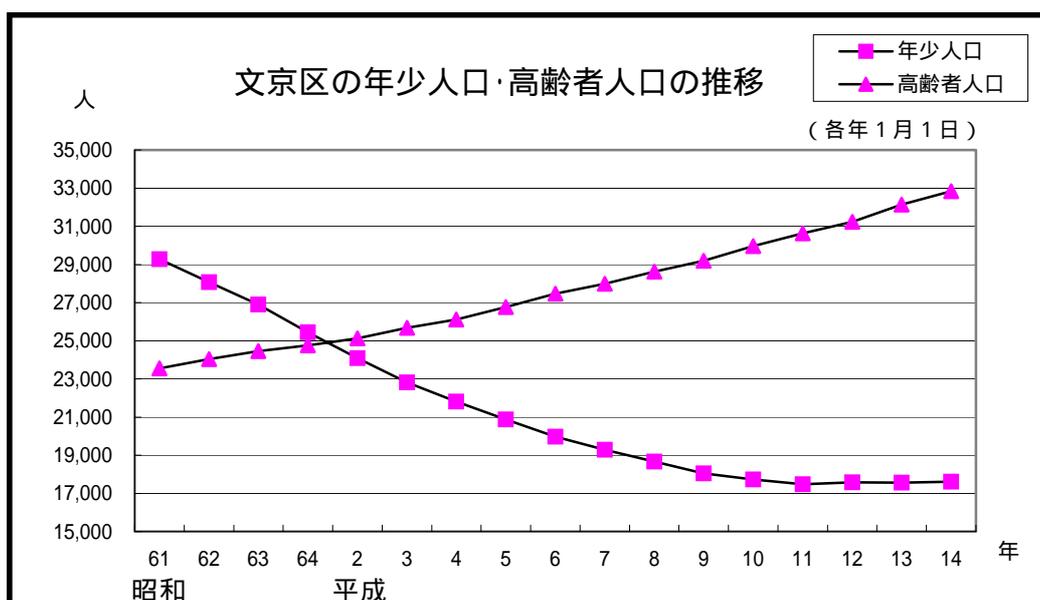
ここでは、文京区の「自治体環境」がどのように変化してきたのか、それによって文京区の自治体運営の仕組みがどのように変わってきたのか、そしてこうした変化が文京区区民憲章制定の必要性とどのように結びついているのかを見ていきます。

### 1 自治体としての文京区<sup>いま</sup>の現在

#### (1) 自治体環境の変容

まず、文京区における少子化・高齢化の状況を見てみましょう。

総人口に対する65歳以上の高齢者人口の割合は昭和61年の12.3% (191,225人に対して23,547人)から平成14年には19.0% (172,419人に対して32,843人)へと増加しました。一方、0歳から14歳の年少人口の割合は、同様に15.3%から10.2%へと減少しています。



平成 2 年を 100 とすると、平成 14 年の老年人口は 130.7、年少人口は 73.1 となり、他の自治体同様、文京区でも急速に少子高齢化が進んでいるのです。(「平成 13 年 第 34 回 文京の統計」より)

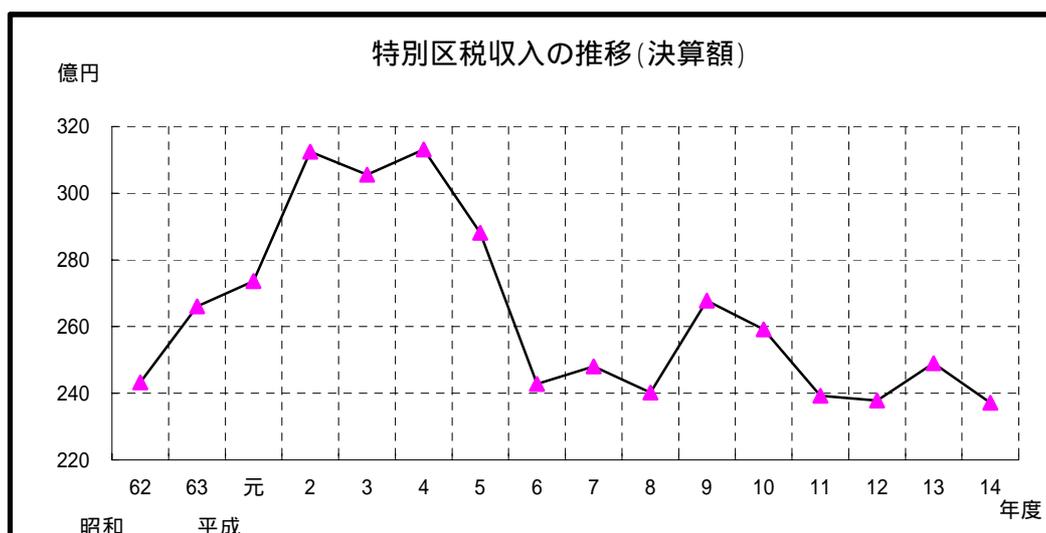
次に、都市基盤が整備された成熟社会という点から、文京区を見てみましょう。

公共交通に関して言えば、文京区には、営団丸の内線、都営三田線のほか、平成 12 年に相次いで全線開通した営団南北線・都営大江戸線を含め、全部で 4 つの地下鉄路線があります。

また、住民の利用に供される公共施設としては、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。(「ぶんきょう わたしの便利帳 2000」より)

さらに、高度成長、右肩上がりの経済成長時代の終わりという点から、自治体の運営を支える財政の状況を見てみましょう。

文京区的主要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 億円でした。そして、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。



- \*平成 14 年度は予算額を示しています。
- \*平成 9 年度の増は、特別減税が行われなかったこと及び東京都から個人住民税と特別区たばこ税の税源移譲が行われたことが主な理由です。
- \*平成 13 年度の増は、人口増に伴い、納税義務者が増加したことが主な理由です。

## (2) 自治体運営の方向性

そして、平成 13 年 7 月に策定された『「文の京」の明日を創る 文京区基本構想』(以下「文京区基本構想」という。)では、次のように記されています。

「文京区は、全面的に都市化をとげた地域であり、人や情報などが自由に、しかも活発に交流し、流通する開かれた都市型社会である。そのことが、一方で、この地ににぎわいと活力をうみだす源泉となっているが、他方で、様々な方向へ動こうとする人びとの活動を調和のとれたまとまりのあるものにしていくことを困難にもしている。そこで、この地を生き生きとした住みやすいまちとして維持・発展させていくためには、区民と区に相当の政策的な努力が求められる。」

21 世紀という時代に、このような自治体環境にある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。

- 1 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。
- 2 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。
- 3 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。

これらの課題に対応するには、今まで以上に、地域に暮らす人々や働く人々、NPO 等の団体と、文京区との協働作業が必要となります。この場合の文京区とは、行政だけを指すものではありません。地方自治体における統治機構全体、すなわち地方議会と執行機関（行政）の双方を含むもので、それを「\*自治体政府」と言います。

協働という点については、文京区基本構想においても述べられています。

---

\*自治体政府：英語では、local government（ローカル・ガバメント）に当たります。

まず、基本構想を貫く理念として、次の4つを掲げています。

- (1) 個人の尊厳の尊重
- (2) 自立支援
- (3) 対等な関係と協力
- (4) 区民参画

そして、その理念を実現するための取り組みと、それによる目指すべき21世紀の文京区の姿を、次のように示しています。

- (1) 人生の多様な段階と場面において、区民一人一人を人格的に自律した存在として尊重する。区は、自律的な区民及び区民相互の活動をうながすとともに、個人の尊重のための方策を積極的に展開していく。これを通じて「文の京」を、より成熟した品格のある地域社会へと発展させていく。
- (2) 区民が自己決定・自己責任のもとで行動するためには、精神的・経済的・社会的な自立が必要である。と同時に、現実には、すべてに自立して行動することは難しい。そのため、区民同士が互いに足らざるを補い・励まし・手をさしのべ、また、区は、区民に最も身近な政府として、配慮の行き届いた支援の方策を適時適切に実行していく。これを通じて「文の京」を、よりぬくもりのある福祉社会として築いていく。
- (3) 人びとが多様な生き方を互いに認めあいながら、真に潤い・安らぎ・豊かさを実感できるまちを創っていくためには、男女が平等に参画し、世代・国籍・立場の違いを超えた協力が不可欠である。それを相互の理解と対等な関係の中で実現していくことにより、人びとの多様な発想と能力を引き出し、活用していく。これを通じて「文の京」を、よりおおらかな協働社会として築いていく。
- (4) 区長と区議会は、4年の任期で区民の直接選挙によって選ばれる代表機関であり、機会あるごとに民意の所在を確かめつつ区政を運営していくことは当然である。そのため、区政が取り組むべき課題の企画・立案から実施・評価にいたる各段階において、様々なかたちの区民参画を拡大し、住民自治を充実させていく。これを通じて「文の京」を、新たな参画社会として形成していく。

ここで言う「住民参画」とは、行政が行う公的な活動に参加することだけではなく、住民と行政が各々役割を分担しながら、協働して公的な活動を行うことを意味します。

このように、21世紀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るのです。

こうしたことを、分かりやすい例で説明しましょう。

たとえば、ある路地に大きな木があるとします。その木はもうずいぶん昔からそこにあり、春には美しい花を咲かせます。でも、秋にはたくさんの葉が落ち、通行の邪魔になります。この大きな木をどうしたらよいのでしょうか？

「切ってもらえばいいよ。それで落ち葉の心配もなくなる。」という意見もあるでしょう。「木は残した方がいいよ。道路の掃除は、役所が毎日やればいい。」という意見もあるでしょう。「昔からの町の風景だし、緑を守る意味からも残すべきだ。その代わりに、町の皆で順番に掃除をしよう。」という意見もあるでしょう。

このような生活に密着した問題については、その地域に暮らす人々こそが「専門家」と言えるのではないのでしょうか。

自分たちが暮らす地域をどうしたいのか。これからどんな地域になってほしいのか。町という単位でみた場合、自治体という単位でみた場合、毎日の生活から考えた場合、10年後・20年後の生活から考えた場合・・・。

いずれにしても、自治体政府が、大所高所から一方的に判断することが妥当でないことは明らかです。

### (3) 区民参画の仕組みの展開

文京区を「よりおおらかな協働社会」や「新たな参画社会」として育んでいくためには、新たな制度を設計することが必要です。しかし、新しい制度を一からつくるわけではありません。これまでにつくられてきた参加や協働の仕組みや、これまで行われてきた様々な取り組みを踏まえ、その成果を発展的に継承することが必要なのです。

これまでにつくられてきた一般的な参加や協働の仕組みとしては、まず、自治体政府の持っている情報を広く公開する「情報公開制度」、自治体政府の行う行政活動の手続きにおいて公正さと透明性を確保する「行政手続制度」が挙げられます。

まず、情報公開制度を見てみましょう。

文京区では、昭和 60 年に「東京都文京区行政情報の公開に関する条例」を制定し、翌年から運用を開始しました。平成 11 年には、この間の情報化、分権化の進展による制度見直しの必要性から、検討委員会及び審議会において、情報公表・提供の拡充や制度運営への区民参画の推進を含んだ答申が出され、平成 12 年にその趣旨に沿って全面改正がなされました。これにより「区民の知る権利」に加え、「区政について区民に説明する区の責務」も目的として明記したものとなっています。

次に、行政手続制度を見てみましょう。

行政手続に関しては、平成 8 年に「文京区行政手続条例」が制定されました。この条例は「処分、行政指導及び届出に関する手続に関し、共通する事項を定めることによって、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、もって区民の権利利益の保護に資すること」を目的としています(第 1 条)。具体的には、区民が、何らかの申請を区に行った場合や区から不利益処分を受けた場合、さらには、行政指導を受けた場合等に、区民と文京区との間の手続きの透明化や公正化を図る条例です。さらに、申請に対する処分手続においては、国の行政手続法と同様に、特定の場合には「公聴会の開催その他の適当な方法により、当該申請者以外の者の意見を聞く機会を設けるよう努めなければならない。」(第 10 条)となっており、より広い参加へのきっかけとなる規定を持っています。

では、文京区におけるこれまでの区民参画に関する具体的な取り組みについては、どのようなものがあるのでしょうか。たとえば、既に次のような取り組みが実施されています。

- ・ 区政モニター

区政に関する区民の意見・要望などを、継続的・体系的に収集し、区政に反映させるために、一般公募により区政モニターを選出し、モニター会議、モニターアンケート及び随時報告を実施しています。

なお、先に挙げた平成 11 年における情報公開制度に関する検討においても、区政モニターへのアンケートが実施されています。

また、平成 13 年度には、インターネットを活用するネットモニター制度を試行し、平成 14 年度から本格実施しています。

- ・ 市民緑地としての「千駄木ふれあいの杜」の整備と運営

平成 11 年 3 月に策定された「文京区緑の基本計画」において、都市緑地保全法の定める市民緑地(地方公共団体や緑地管理機構との 5 年以上の契約で、300 m<sup>2</sup>以上の樹林を区民に開放した場合、樹林所有者の固定資産税等が非課税となる制度)の活用が取り上げられました。区内では、市民緑地の第一号として、平成 13 年 5 月に「千駄木ふれあいの杜」についての市民緑地契約が結ばれました。その整備の過程における地域住民説明会において、参加区民から、緑の保護の重要性や地域住民が積極的にかかわることが大切である旨の発言があり、ボランティア団体としての「千駄木の森を考える会」が結成されました。現在、同会は区と協定を締結し、「千駄木ふれあいの杜」の日常的な管理運営を行っています。

- ・ モノ対策会議・モノ配慮友の会

文京区のリサイクル、ごみに関する基本計画としての「モノ・プラン 2000 文京」において、公募区民・事業者・区内団体推薦者・行政から構成され、リサイクルやゴミの減量に向けての取り組みなどを検討する「モノ対策会議」、文京区のモノ配慮社会の形成に賛同する区民・事業者を対象に、情報交換・発信の場となる「モノ配慮友の会」が設けられています。

- ・ 区政を話し合う集い

区民と区長が直接話し合うための「区政を話し合う集い」が行われています。各地域に区長が直接赴く「街かど対話」や、特定の行政課題に関わる人々(P

TA代表者、心身障害者とその家族など)との対話等を行い、直接区民の声を聞く場を設定し可能な限り施策に反映させるように努めています。(平成13年度は、合計6回実施)

#### (4) 基本構想の策定・実施過程における区民参画

文京区基本構想の策定・実施過程における区民参加・協働の取り組みは、審議期間・参加人数共に、「大規模」となっているだけではなく、区政のグランドデザインに関わるものの策定への参画であることから、具体的な参加・協働の取り組みとして、極めて重要な例といえます。

基本構想の調査審議にあたった「文京区基本構想審議会」は、公募による区民委員(9名)、区内各種団体代表(9名)、学識経験者(6名)及び区議会代表(4名)の計28名から構成されました。また、具体的な検討を行う役割のワーキンググループにも、公募による区民委員が参画しました。あわせて、基本構想への幅広い区民の意見反映の場として、「基本構想シンポジウム」「基本構想案区民の集い」がそれぞれ開催されています。

また、このような策定過程だけでなく、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(10名)が活動しています。

21世紀の文京区の課題に効果的に取り組んでいくためには、これまでの文京区でのこのような参画の仕組みや取り組みを、さらに発展的に継承していくことが必要です。そして、そのためには、文京区に暮らす人々、働く人々、学ぶ人々、そして様々な団体や事業者が、問題の解決のためにどのように関わり、自治体政府がそれにどう応答し、どのように協働していくのかといった基本的な枠組みを定めることが求められます。

その基本的な枠組みを定めるものが区民憲章なのです。

## 2 区民憲章の法的な性格

皆さんがよく目にする憲章は、「決まりを守り、住みよいまちにしましょう」といった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。それでは、区民憲章とは、法律面からはどのような性格を持つものなのでしょうか。

ここでは、区民憲章に関連する様々な制度と、区民憲章の法的な違いを対比して示すことで、区民憲章に関する具体的なイメージをより明確にしていきます。

### (1) 基本構想と区民憲章

まず、基本構想と区民憲章を比較してみましょう。その違いは大きく分けて2つあります。

#### 名宛人(誰を対象とするのか)の違い

市区町村の基本構想は、地方自治法第2条第4項において、「その地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るために、議会の議決を経て定めるもの」とされており、自治体政府の中でも、直接には行政の運営を担う「執行機関」を対象とするものとなっています。

しかしながら、参画の仕組みは、住民・諸団体等と自治体政府との関係を形づくるものですから、区民憲章はそれらすべてを対象とするものとなります。

執行機関を対象とする基本構想とは別に、自治体運営全体の枠組みを規定するものが必要になるという点に関して、基本構想審議会の答申は、その「おわりに」で以下のように述べています。

「基本構想は、区の執行機関の運営指針を定め、その実現に関する責任を明示するものであるが、区民や議決機関（区議会）を直接拘束する性格のものではない。したがって、区政全般の基本姿勢を明確に示し、区民の権利義務、区議会及び行政の役割・責務などを規定するためには、別に区の憲法ともいうべ

き「(仮称)文京区基本条例」(その名称は「区民憲章」、「まちづくり条例」など多様に考えられる。)を定める必要がある。その内容として、区民参画の具体的な仕組み及び手続、苦情解決の仕組み、区民と区議会と執行機関との間の権限に直接かかわる仕組みなどをふくむものである。」

規定している内容の違い

もう一つの違いは、その内容にあります。

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になります。

これに対して、区民憲章では、まず、自治体運営全般の基本姿勢とも言える理念、すなわち、区民や諸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ます。そしてその理念に基づき、個別の政策を実施する場合、さらには個別の政策を束ねて総合的に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になると考えられます。

## (2) 基本法と区民憲章

次に、国の基本法と区民憲章を比較してみましょう。

国では、教育基本法をはじめとして、行政分野ごとに環境基本法、土地基本法などの基本法が数多くあります。これらの基本法では、行政分野ごとに基本政策や基本方針を定めています。つまり、国の基本法は、その規定の中に法の理念を盛り込むとともに政策の構想を描くという点で、区民憲章に類似するものとなっています。しかしながら、国の基本法は、特定の行政分野のみを規定するものであり、複数の行政分野にまたがる規定を持つものではありません。

一方、区民憲章は、自治体運営のあり方について、その理念や自治体運営の仕組みを規定するものです。こうした理念や自治体運営の仕組みは、個別の行政分野はもとより、すべての行政分野を網羅するものとなります。このように、区民憲章は、自治体運営全体の理念や仕組みを規定するという点で、基本法と大きく性格を異にしています。

### (3) 自治体の「憲法」としての基本条例

さらに、「日本国憲法」と区民憲章を比較してみましょう。

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、支えるものです。このように考えると、区民憲章は憲法に類似する性格を持つものともいえるでしょう。一般に区民憲章を「自治体の憲法」と言っているのも、こうした性格を持っているからなのです。

#### 他の法律等との関係

しかし、区民憲章は、憲法とは以下のような違いがあることにも留意しなければなりません。

まず、憲法と他の法律との関係を見てみましょう。日本国憲法では、「この憲法は、国の最高法規であって、その条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない。」(第98条)と明記しています。また、「この憲法の改正は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。」(第96条)として、改正にも通常法律よりも厳しい要件を課しています。さらに、憲法で規定されている内容を見ると、国の政治の基本方針を明確に示すとともに、国民の権利の保障を最も重要な内容としています。

これらのことから、憲法は形式的にも実質的にも国の最高法規となっており、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るのです。

それでは、文京区区民憲章と、他の法律や文京区の他の条例との関係はどのようなになるのでしょうか。

先ほども述べたように、文京区が区民憲章を策定する場合の法形式としては、「条例」という類型を使うこととなります。そこでまず、条例の法的な性格を見てみましょう。

自治体の条例の制定に関して、憲法では、「地方公共団体は、・・・法律の範

区内で条例を制定することができる。」(第94条)と規定されています。また、これをうけた地方自治法では、「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて・・・条例を制定することができる。」(地方自治法第14条第1項)となっており、これ以上の法形式上の区別はありません。但し、同じような内容を規定している場合には、法律の一般的な約束に従って、後からできた条例が優先することになります。

つまり、区民憲章であっても、条例である以上は、他の条例に形式の上で優越するものではありません。他の条例とは別格の、いわゆる「スーパー条例」「憲法的条例」になるような、その成立に特別な手続を要する制定の仕組みは、地方自治法上は用意されていないのです。

このように、条例と条例の間には、法形式上の優劣関係はありません。しかし、区民憲章の中に、「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。法的に優劣をつけることはできませんが、こうした内容を宣言として盛り込むことで、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るのです。

#### 具体的施策への反映と施策からのフィードバック

次に、区民憲章を実質的な意味で自治体の「憲法」として位置づけることを考えてみましょう。

区民憲章は、自治体運営のあり方について、その理念や自治体運営の仕組みを規定するものです。そのため、定められた理念や仕組みに沿って自治体の運営がなされなければ、区民憲章を策定しても意味がなくなってしまいます。

そこで、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には、形式面での工夫だけでなく、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必要があると考えられます。

具体的には、区民憲章の理念や規定する内容を、自治体政府の策定する区民憲章以外の条例や計画、施策に、どのように反映させるかの仕組みを、区民憲

章の中で示す必要があります。つまり、区民憲章に反する条例等は認められないという「解釈の指針」としての効力を持つことに加え、策定する条例や施策の「策定の指針」としての効力を持たせることが必要です。

たとえば、文京区基本構想の進捗状況の管理に関する「基本構想推進会議」のような組織をつくって、区民憲章の内容が施策に反映されているかを見ていくことも考えられます。また、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もあります。

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しょう。

#### 自治体の基本方針を守り育てるために

では、区民憲章で規定する自治体運営の理念が、条例の制定や政策の解釈・運用にあたっての指針として、自治体内部で実効性を発揮するためにはどうしたら良いかを見てきました。

それでは、区民憲章をつくった場合、国との関係はどのようになるのでしょうか。

自治体の組織・運営のあり方については、日本国憲法や地方自治法、その他の法令によって、既に規定されてしまっている部分が大きくなっています。第1章でも述べましたが、これまでの自治体運営の大部分は国の方針で決まっていました。たとえ話として、「霞ヶ関でボタンを押す。すると、全国津々浦々の自治体に霞ヶ関で押したボタンと同じ色のランプが点く」と言われているほどでした。

しかし、このような国の地方自治体への関与については、平成12年4月に実施された第一次地方分権改革によって大きく変わりました。具体的には、機関委任事務制度（住民による選挙で選ばれた知事や市町村長を国の下部機関とみて、国の事務を委任し執行させる仕組み）が廃止され、平成12年度以降、地方公共団体には「国の事務」はなくなりました。また、国から地方公共団体への「通達」等は「技術的な助言」に改められ、地方公共団体はこれらの通達等に拘束される必要はなくなりました。しかしながら、国が自治体のあり方を

縛っている部分は、依然として大きいものがあります。

自治体が独自の理念に沿ってその運営を行うためには、こうした制約は障害となってしまいますので、国に対して、自治体への様々な制約を改正するように働きかけることが必要です。

その方法として、理由なく自治体を縛っている法令がある場合には、制度改正に向け働きかけることが重要ですし、憲法第 92 条に規定されている\*地方自治の本旨に反するような縛りについては、それを改善するために、国地方係争処理委員会の場で解決を図るというやり方もあるでしょう。

さらには、区民憲章を策定し、自治体としての基本的な運営の仕組みを示すことも有効な手段となると考えられます。

そうして出来上がった区民憲章をもとにして、自治体が、体系的・総合的な施策を展開するとしましょう。こうした実践が、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ことができる前提条件と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でしょう。

ここまで、区民憲章と類似するいくつかの制度を対比させてきました。これにより、区民憲章の法的な性格は、ある程度明確になったと思います。

この章の最後に、条例という形で区民憲章を定める際の留意点について、あらためて触れておきます。

住民、団体等の権利を制限し、義務を賦課する場合には、必ず条例を制定しなければなりません（地方自治法第 14 条第 2 項）。

このことからわかるように、条例は、住民の権利義務にかかわりのある自治体の決まりを定める枠組みです。

---

\*地方自治の本旨:地方自治体が国家から相対的に独立し、自律性を持った法的主体として存在し、自ら統治権を行使すること(団体自治)そして、その自治体の政治的決定・事務の処理は住民の意思に基づいて行わなければならないこと(住民自治)が含まれているものと言われています。

したがって、あまりに抽象的な理念のみを定めるのであれば、条例による必要はありません。逆にいえば、条例という形式を取るならば、自治基本条例が持っている自治体運営全般の基本姿勢を他の条例や具体的政策に反映すること、さらには、そこからのフィードバックを可能とするような、具体的な内容・仕組みを持つことが求められているのです。

## 第3章 「文の京」の区民憲章

第2章では、文京区区民憲章制定の必要性について見てきました。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

前章では、自治体環境が大きく変化してきたことを指摘しました。そして、文京区では、こうした大きな変化に対応するために、これまで様々な区民参画の取り組みを展開してきたことを述べました。この取り組みを進める上でのキーワードが、「協働」という考え方です。ここでいう「協働」とは、執行機関(行政)が担う公的な活動において、その計画決定の過程や実施の際に、様々な形で住民が参加することといえるでしょう。

自治体運営の中に、このような「協働型社会」や「公私協働」という言葉で表される考え方を取り入れる自治体が全国的に増えてきており、そのための具体的な取り組みや仕組みも次第に浸透しつつあります。

しかし、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、「官」以外の団体が公的な活動を行う場合は、国の主務官庁等から「公的な団体」として認可を受ける等したうえで公的な活動を行うことが一般的でした。このように、これまでの「協働」は、「官民協働」という使われ方に典型的なように、「政府と民間(の一部)」の閉ざされた体制を示していたのです。さらに、あくまで公共性を担うのは「官」であって、協働の相手型の「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

しかしながら、現在、このような状況が少しずつ変わってきました。介護保険に見られるように民間の事業者を公的な活動の担い手として位置付けたり、「官」とはとられない、公益の増進を目的とした市民の自由な社会貢献活動が様々な分担で行われるようになってきました。さらに、福祉や環境、国際協力、人権問題などの社会的な課題に、主体的に取り組んでいるボランティア団体や市民活動団体といった民間の非営利組織(NPO)も増えてきました。平成10年3月の特定非営利活動促進法(NPO法)の成立も、このような活動の高まりをうけたものといえるでしょう。

さらに、近年、住民が地域の暮らしに必要なとする公共サービスを、住民自らが創り出す動きが始まっています。これは、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、共に担おうとする動きです。このような、住民やNPO、事業者が公共サービスの立案から運営までを担う考え方は、「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

それでは、文京区における協働の考え方はどんなものなのでしょうか。

文京区においては、\*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に基づいて区政が進められています。これは、行政運営の中に住民との協働を取り入れ

---

\*新公共経営：民間の経営手法を積極的に取り入れることにより、施策を効率的に実施すると共に成果を重視し、行政サービスの顧客としての住民の満足度を最大限にするという考え方。4本の柱として、納税者を顧客ととらえる「顧客志向」、業績・評価を測定しフィードバックする「成果志向」、市場原理を導入する「市場志向」、事業執行部門に権限を委譲していく「分権志向」がある。

るとともに、住民を行政サービスの「顧客」ととらえ、住民の満足度を高めることを目指して行政運営を改善していく、そして、住民や団体、事業者等、自治体の中にある様々な主体との役割分担のもとで、文京区という自治体を運営していくというものです。

つまり、行政が主体となる公的な活動においては、協働を背景とした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、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しているのです。

文京区が自治体運営の基本としている協働は、現在の協働の考え方をさらに一歩進めた、こうした「新しい協働」の考え方によるものです。したがって、自治体運営の基本的な枠組みを示す文京区区民憲章においては、こうした「新しい協働」の考え方を取り入れることとなります。

こうした「新しい協働」の考え方 自立的な様々な主体が相互に協調し、調整しあい、公的な分野を担っていくという考え方 は、「ガバナンス」(共治・協治)という言葉で表されます。

#### (4) ガバナンスとは

近年の政治、経済、社会に関する学問の分野では、「\*ガバメントからガバナンスへ」ということが強く主張されています。まず、この考え方をもう少し詳しく説明しましょう。

第1章でも述べたように、20世紀後半、公的な活動の大部分を自治体政府が行うとする考え方のもとで、政府機構は際限なく拡大し、ビッグ・ガバメント(大きな政府)が国・自治体を問わず成立してきました。そこでは、ガバメントと国民・住民が対峙し、個々の国民・住民のガバメントへの参加とえば、住民自ら

---

\* ガバメント： government ここでは近代国家における統治組織の意味で使っています。日本では一般的に、国の立法・行政・司法組織と、自治体の立法・行政組織全体を指します。

の権利の保護や権利の実現のためといったものが主なものでした。しかし、第2章で述べたような時代や社会状況の変遷に伴い、住民のガバメントに対する要求は多様化・複雑化し、それらの要求に繊細に対応することは困難になってきました。こうしたことから、ビッグ・ガバメントだけで公共的な問題の解決を図るということには、そもそも限界があることが認識されてきたのです。

そこで、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協働の仕組み・考え方の潮流が強まってきました。これが「ガバナンス」という言葉で表される考え方です。

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るでしょう。

このような、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世紀における区民憲章の理念となるものなのです。

もちろん、こうした「新しい協働」であるガバナンスの考え方を取り入れて自治体運営を行う場合であっても、従来からの協働の仕組み、例えば、町会や自治会等の地縁型組織と自治体政府とが行ってきた協働の中で築いてきた成果を生かしていく工夫が求められます。

## 2 「ガバナンス社会」における自治体政府の役割

それでは、ガバナンスの考え方に基づく社会(ガバナンス社会)における自治体政府の役割について見てみましょう。「協働」を発展させた「ガバナンス」という理念のもとでは、これまで行ってきた自治体政府の役割について、新たにとらえ直す部分も出てくると考えられます。

---

\* 活私開公：公共性を、個を抑圧して公に仕える「滅私奉公」的な考え方でなく、個が私を活かして公共性の可能性を広げる考え方で捉える言葉。佐々木毅・金泰昌編『シリーズ公共哲学』（東京大学出版会 2001年）から。

## (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、公的活動を担うこと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くると考えられます。

つまり、自治体政府自らが、公的サービスの\*産出・\*供給という役割を担うだけでなく、他の主体に公的なサービスの産出・供給を委ねる場面も今より多く登場してくると考えられます。その場合にも、自治体政府は、あるサービスについてすべてを委ねるわけではなく、他の主体によって公的サービスの産出・供給が確保されるよう、情報の開示や認証など、それを保証する制度的仕組みをつくる役割を中心に担うことになると考えられます。つまり、自治体政府は、これまでのサービスの産出・供給役に加えて、「保証役」としての責任を負うことになると考えられるのです。(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や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

さらに、ガバナンス社会においては、各主体が行う公的な活動を調整する必要がある場合も出てくると考えられます。つまり、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るのです。

たとえば言えば、従来は、公という海において、公共という名前の船は一隻だけで、自治体政府がその船を漕ぐと同時に舵も取っていました。しかし、今、公共という名の船は次第に増え、その漕ぎ手と舵取りも多様になってきました。その中で、一番大きな船は、これまで同様に、自治体政府が舵取りの役割を主に担う船です。その漕ぎ手は、自治体政府だけの時もあり、住民とともに漕ぐ時もある

---

\*公的サービスの産出：新たな公的サービスを提供すること。

\*公的サービスの供給：これまでの公的サービスを提供すること。

り、団体、事業者とともに漕ぐ時もあります。さらに、その船の他に、住民が漕ぎ手と舵取りをする船、団体が漕ぎ手と舵取りをする船、事業者や学校が漕ぎ手と舵取りをする船などが各々の意志にもとづき、各々の役割を担ってその海を渡っていきます。そして、これらすべての船は、真に潤い・安らぎ・豊かさを実感できるまちをめざして、公という海を航海していくのです。

また、公の海の上では、船の数が多くなってきますので、船と船が衝突しないように調整する役割も必要になります。そして、その役割は、一番大きな船が担います。さらに、個々の船の知恵を生かし、実り多い航海になるよう情報を上手に集約し、提供することも自治体政府に求められるでしょう。

### (3) 地域社会を担う人々・団体の育成の役割

ガバナンスの考え方が実りあるものとなるためには、文京区という地域社会に関心を持ち、広く将来を見据えた、文京区のまちとひとをつくるという公的な視点にたち、文京区のまちとひとをつくるという公的な活動に参画する人々や団体の存在が不可欠となります。自治体政府は、こうした人々の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。

1970年代に自治体政府活動への住民参加の動きが高まったときに、それは、結局は地域エゴ、各々の無限の自己利益の追求になってしまうのではないかと、この批判がありました。しかし、それに対しては、住民参加は“社会連帯”の理念に基づくべきもので、それは地域における多様な利害の調整を不可能にするものではないという、理想を高く掲げた反論が寄せられました。

こうした住民参加の歴史を振り返ってみても、地域の人々が自主的・自立的に公的な活動に参画することで、地域における多様な利害の調整を図ることができるのです。確かに、公的な視点に立って考え、行動するということは、すべての人々、団体、事業者等の自主性・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、これまでの住民参加の歴史における経験の蓄積からしても、豊かな地域を創造するという理想を実現する力を住民や団体、事業者は持っているはずで、また、そのために住民参画の「場」をつくり、きっかけ

をつくる力を自治体政府は持っているはずで

#### (4) 自治体政府内部の役割分担

自治体政府は、国から独立した一つの団体ですから、自らのことを自ら決める権利を持っています。その一つは、地域における行政を自主的・総合的に実施する「自治行政権」、また、条例を制定する「自治立法権」、地方税などの賦課徴収ができる「自治財政権」、さらに、どのような組織を自治体政府の中に置くかを決められる「自治組織権」があります。

この自治体政府の組織形態については、地方分権の進展に伴い、自治組織権を拡充し、自治体による組織の選択・構成の幅を広げるべきであるという議論が、国の様々な会議体で行われています。

しかし、現状では、憲法第 93 条や地方自治法により、自治体政府の組織は、議事機関としての議会と執行機関としての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。

それでは、これまで述べてきた自治体政府としての役割以外に、議会と執行機関はそれぞれどのような役割を担うのかについて見てみましょう。

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きています。ここでは、項目が整理されて分かりやすいので、「地方分権推進委員会第二次勧告」(平成 9 年 7 月 8 日)を引用してみましょう。

## 地方議会の活性化

地方分権の推進に伴う自己決定権と自己責任の拡大等に対応し、地方公共団体の意思決定、執行機関に対するチェック等において、地方議会の果たすべき役割はますます大きくなると考えられる。このため、国及び地方公共団体は、次のような措置を講ずるものとする。

### 1 議会の機能強化等

- (1) 地方公共団体における長と議会との機能バランスを保ちつつ、地方議会の組織に関する自己決定権を尊重し、一層の活性化を図るため、国及び地方公共団体は、次の措置を講ずるものとする。

地方公共団体は、議決事件の条例による追加を可能とする規定（地方自治法 96 条 2 項）の活用努めること。

国は、臨時議会の召集要件（地方自治法 101 条 2 項）、議員の議案提出要件（同法 112 条 2 項）、議員の修正動議の発議要件（同法 115 条 2 項）等の緩和を検討すること。

- (2) 機関委任事務の制度の廃止に伴い議会の権限が拡大することを踏まえ、地方公共団体は、議員とそれを補佐する議会事務局職員の調査能力、政策立案能力、法制能力等の向上を図るための研修機会の拡大と研修内容の充実努めるものとする。
- (3) 地方公共団体は、議会事務局職員の資質の向上と執行機関からの独立性の確保を図る観点から、専門的能力の育成強化を図るための共同研修の実施、相互の人事交流の促進等の措置を積極的に講じ、中核となる職員の育成、議会事務局の体制整備に努めるものとする。

### 2 議会の組織・構成

- (1) 地方公共団体は、常任委員会、議会運営委員会、特別委員会の設置に当たっては、常にその必要性等を十分吟味した上で行うものとし、必要に応じ、本会議中心の運営を検討するものとする。
- (2) 国は、議員定数について、地域の実情等に応じた組織・構成の見直しが弾力的に行えるよう、人口段階を大括りにするなど、基準の一層の弾力化を図る。なお、この基準の見直しに当たっては、減数条例の制定状況を十分に勘案する。

### 3 議会の運営

- (1) 地方公共団体は、議会の公開性を高めるため、本会議に加え、委員会やその審議記録の公開を一層進め、議会関係の事務についても、情報公開条例の対象に含めるものとする。
- (2) 議会活動に対する住民の理解を深めるため、地方公共団体は、休日、夜間議会の開催、住民と議会とが直接意見を交換する場の設定等に努めるものとする。
- (3) 無投票当選の増加、投票率の低下等の現状にかんがみ、国は、女性、勤労者等の立候補を容易にするために必要な環境の整備を進めるとともに、専門職、名誉職等議員身分のあり方についても、中期的な課題として検討を進める。

なお、平成 12 年 4 月の地方分権一括法の施行により、地方自治法が改正され、議員の議案提出要件が緩和されるとともに、議員定数は、法律の定める上限の範囲で各自治体の条例により定めることができるようになりました。

さらに、こうした改正点をふまえ、平成 12 年 10 月 25 日に提出された、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」の中にも、「地方議会制度のあり方」としてほぼ同様の提言がなされています。

こうした議会の役割に関しては、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であることは、あらためて指摘するまでもありません。

### 3 ガバナンスを理念とする区民憲章の内容

それでは、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でしょうか。そして、そのためには、どのような検討が必要なのでしょうか。それらの点について、ここで考えてみましょう。

## (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、下の「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	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) 市民が中心となって活動する領域

最近、文京区以外の地方自治体においても、自治基本条例の策定や、策定に向けた検討が行われています。これらの自治基本条例の主な内容としても、「住民と自治体政府の協働」が言われていますが、これらの「協働」とは、自治体政府の活動に対する住民の参加という、「これまでの協働」のあり方の制度化に重点が置かれています。いわば、行政が行う活動に対してどのように住民が参加するのか、といったことの制度化が、その中心となっているのです。

しかしながら、ガバナンスの考え方は、公的な活動への住民参画（市民による公共性）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。

たとえば、市民が中心となって行っている活動があるとします。これらの活動を公的な視点に立って検討してみると、むしろ自治体政府が取り組んだ方が、より効果があると考えられる時があります。その場合は、自治体政府が中心となっていく活動の領域へ移す必要があります。また、この場合とは逆に、今まで自治体政府が中心となってきた活動を、市民が中心となっていく活動に移行させる場合も考えられるでしょう。このように、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

最後に、ガバナンスを前提とした場合、これまで行ってきた「自治体政府の責

任と主体性によって独自に行う領域」(E)への住民・NPO等の参画についてはどのようなものかを見てみましょう。

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。

言い換えれば、ガバナンスの考え方をバックボーンにした参画の仕組みを規定する必要があるのです。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う手法もあります。

#### 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、そのガバナンスの実現の場となるはずですが、単純な例でいえば、区民憲章の規定の中に、重要な施策に関してのパブリック・コメントの仕組みを置こうとするのであれば、区民憲章の案自体に対して、パブリック・コメントを前倒し的に実施することが考えられます。また、より早い段階から、様々な主体が加わる各種のフォーラムで、条例のあり方についての議論が蓄積されていることが望ましいのです。

こうした手続は、条例の審議・議決という責務を負う議会に対して、議論の素材となる情報の提供という意味でも重要です。また、住民の区民憲章へのより強いコミットメント(参加)を求めることで、計画決定過程への住民参加制度の適否についても、その法的意味を含め議論を蓄積することができることになるでしょう。今日までの、各分野での新たな協働への試みの上に、区民憲章の制定過程における参画・協働の実を挙げることで、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

これまで、区民憲章の必要性と文京区の目指す区民憲章の内容について見てきました。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、論点を整理していきます。

### 1 区民憲章の項目整理

区政全般の基本姿勢を示すために、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。具体的な内容の策定にあたっては、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。

- |   |  |
|---|--|
| 1 | 前文<br>自治体の基本理念   |
| 2 | 総則<br>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<br>ガバナンスの考え方の規定   |
| 4 | 区民の権利、役割・責務<br>ガバナンスを基本とした区民の権利、役割・責務についての規定                 |
| 5 | コミュニティの権利、役割・責務<br>ガバナンスを基本としたコミュニティの権利、役割・責務についての規定         |
| 6 | 事業者の権利、役割・責務<br>ガバナンスを基本とした事業者の権利、役割・責務についての規定               |
| 7 | 非営利団体の権利、役割・責務<br>ガバナンスを基本とした非営利団体の権利、役割・責務についての規定           |
| 8 | 議会の役割・責務<br>ガバナンスを基本とした議会の役割・責務についての規定                       |
| 9 | 執行機関の役割・責務<br>ガバナンスを基本とした執行機関の役割・責務についての規定<br>事務処理の原則についての規定 |

## 2 個別論点

個別論点は、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です。個別論点の整理にあたっては、まず、検討の必要性や現在の状況について述べるとともに、論文などの意見をできる限り幅広く集めました。引用した意見については、参考資料等としてその出典を明記しています。（著者の肩書きは、資料掲載当時のものとなっています。）なお、前後の関係を分かりやすくするために、趣旨を損なわないように配慮しながら、言葉を足した部分があります。

その上で、今後、具体的な策定の際に検討すべき点を整理したものです。

個別論点として検討した項目は、次のとおりです。

### 個別論点一覧

項目 1	区民憲章と他の条例との関係
項目 2	住民の概念
項目 3	情報公開
項目 4	政策決定過程への住民参加
項目 5	協働型社会における苦情対応の仕組み
項目 6	権利保障のあり方

## 項目 1 区民憲章と他の条例との関係

### 1 検討の必要性

区民憲章は、「区政全般の基本姿勢を明確に示し、区民の権利義務、区議会及び行政の役割・責務などを規定するものである(文京区基本構想答申「おわりに」より)。」とされています。このように、区民憲章は、文京区の区政運営全般の基本姿勢を示すものであるため、区民憲章を文京区の他の条例の最上位に位置するものであると明確に位置づけることが必要となります。つまり、区民憲章に、文京区という自治体を運営する際の最高のルールであるという性格(最高規範性)を持たせることが必要なのです。

なお、ここでいう「最高のルールという性格」とは、区民憲章が他の条例や計画などの策定指針、解釈指針となるという意味であり、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う条例間の実質的な上下関係を構築することを言います。

### 2 論文などの意見

#### (1) 法的な制約について

(現行法体系では、) 条例同士には特別の優劣関係を示す形式上の区分はありません。従って条例同士は同等で、同じようなことを規律している場合には、一般法と特別法といった関係がない限り、後からできた条例が優先することになります。

特定の条例について、議会の議決要件を強化したり、議会の議決だけでは成立しないとした規定は、地方自治法に抵触する恐れがあると考えられる。

#### (2) 最高規範性を担保するための仕組みについて

形式的に特に他の条例に優先するとはいえなくても、中身が「\*基本原理条例」であるが故に、他の条例に対しても優先的な法効果があるといえるわけです。(したがって特に工夫をする必要はない。)

制定・改正の手續に高いハードルを設定することである。最も高いハードル

---

\*基本原理条例：区政運営の原理・原則などの基本的な考え方を内容とする条例。

は制定及び改正に住民投票を課すことである。この場合には議会で「基本条例の特定の可否に関する住民投票条例」(仮称)を制定する必要がある。一方、地方自治法にもとづく条例制定は、議会での普通議決にならざるを得ないので、(改正するためには議会で特別多数の議決を要することなどの)改正手続きの規定を盛り込んで制定議決を行うしかない。

基本条例について、自治体の政策の形成、執行における規範性をより強めるためには、(ア)自治基本条例に他の条例との適用関係を明確にするための「解釈規定」を設ける(積極要件)、(イ)他の条例に「自治基本条例の規定にかかわらず」(本条例が優先する)という「別段の規定」を設けない(消極要件)、という担保措置を設けることも一つの方法である。

### 3 区民憲章策定にあたり検討すべき事項

区民憲章の内容に基本原理性があるということだけで、他の条例等に優先するという事もできますが、区政全般の基本姿勢を示す最高規範としての、目に見える形を示すことが望ましいと考えられます。

現実的には、区民憲章の改定の際には議会の特別多数の議決が必要であるとするか、区民憲章の条文の中に他の条例に優先するとした規定を盛り込むことを検討すべきと考えます。

### 4 参考資料等

2-(1)-	「まちの憲法」としての都市憲章条例 P.23 野村武司著(山梨学院大学法学部専任講師) 逗子市都市憲章制定検討研究会報告書(1993年3月)
2-(1)-	分権条例の構造と理論 出石 稔著(分権条例研究会) ガバナンス 2001年5月号(ぎょうせい)
2-(2)-	「まちの憲法」としての都市憲章条例 P.27 野村武司著(山梨学院大学法学部専任講師) 逗子市都市憲章制定検討研究会報告書(1993年3月)
2-(2)-	自治基本条例の構想 P.18 辻山幸宣著(中央大学教授) 岩波講座 「自治体の構想 4 機構」 2002年4月(岩波書店)
2-(2)-	地方分権時代における自治体の機能と責務 (北海道自治政策研修センター政策研究室) 平成11年度研究成果

## 項目 2 住民の概念

### 1 検討の必要性

住民とは、一般的に、「地方自治体の区域内に住所を有する者で、人種・国籍・性・年齢のいかん、行為能力の有無、自然人、法人のいずれかであるか等を問わない」と考えられています。また、日本国籍の住民で一定の要件を備える者は、その属する地方自治体の長及び議会議員の選挙権と被選挙権、条例の制定改廃及び事務の監査や議会の解散請求そして議員・長等の解職請求の直接請求権、さらに住民監査請求権、住民訴訟の権利、加えて当該地方自治体にのみ適用される特別法の制定の際に住民投票を行う権利等を有しています。

しかしながら、文京区の昼間人口は 342,603 人、夜間人口は 175,872 人で、昼間人口は夜間人口の約 2 倍となっています（平成 12 年国勢調査）。また、6,380 人の外国籍の人が住んでいます（平成 15 年 1 月 1 日現在 文京区人口統計資料 530）。さらに、区内には 17,584 の事業所があります（平成 13 年 7 月 東京都事業所統計調査報告）。

このように、文京区には、住所を有する人だけではなく、多くの働く人、学ぶ人が区内で様々な活動をしています。また、外国籍の人でも大勢住んでいます。

こうしたことから、文京区のような都市自治体において、区民憲章を策定するにあたっては、住民の概念について、幅広い視点から検討する必要があります。

### 2 論文などの意見

- (1) 住民とは、地方自治体の区域内に住所すなわち生活の本拠を有する者をいう。人種・国籍・性・年齢のいかん、行為能力の有無、自然人、法人のいずれであるか等を問わない。また、住民はその属する地方自治体の役務の提供を等しく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。
- (2) 住民参加を区民憲章に規定する場合には、区民、法人、昼間区民等の参加について、検討する必要があると考えられる。その場合は、住民の権利や住民が行政に参加する場合の権利には、住民により濃淡があると考えられる。
- (3) 自治体運営の基本的な枠組みを決める区民憲章において、個別のケースにおけるそれぞれの住民参画の濃淡まで、細かく規定することは難しい。区民憲章では、住民の「自治体政府活動に対する基本的な参画のあり方(考え方)」

を規定することになる。

- (4) 昨今では外国人住民にも地方参政権を認めるべきとの意見が高まり、法改正が議論されている。外国人の地方参政権問題は国籍取得要件とも関連して検討されるべき事項であるが、地方自治行政は住民の日常生活に関わるもので、国益とのかかわりは少ないから、前向きに検討されるべき課題といえよう。
- (5) 町会・自治会や生活協同組合・消費者団体や福祉ボランティア団体等の生活者住民団体が、(自治体の区域内に)恒常的な事務所を持っていれば、それらも“団体住民”とみなされうる。
- (6) 法人企業も、経済的な地域発展と自治体財政とを支えるとともに、介護サービス事業やエコビジネスのように住民生活の権利利益に適う働きを示すので、自治体行政に関係・参加する“事業者住民”であると捉えられる。
- (7) 地方自治法のごとく(規定のように)住所を有する者とするのもいいが、たとえば外国籍の住民や市内の法人をどうするか、通勤市民をいれるかどうか、駅前の自転車置き場を利用している人もその自治体のルールに左右される。こうした住民の定義と選挙権や直接請求の資格者とを別にするかどうかも工夫がいるところだ。
- (8) 他の自治基本条例の案では、市外に居住し、市内に土地、建築物等を所有する者、市内に通勤・通学する者および市の公共の場所または施設を利用する者、在留の外国籍の人を対象とするとした条例案を提出している自治体もある。
- (9) 「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、行政情報の公開を請求することができる。」として、対象者を特定していない条例もある。
- (10) 「区民等(とは)区の区域内に住所を有するもの及び区の区域内の土地又は建築物に関する権利を有する者をいう。」として、対象となる者を具体的に示している条例もある。
- (11) 「区民等(とは)区民及び区内に勤務若しくは在学又は滞在し、又は区内を通過する者をいう。」として、区内を通過する者を対象とする条例を設けている自治体もある。

### 3 区民憲章策定にあたり検討すべき事項

- (1) 都市自治体としての特性を考慮して、「住所を有する者」に限定することなく、住民の概念を広くとらえていく必要があります。
- (2) 自治体内に住所を有する住民については、地方自治法等で自治体政府に対する権利が規定されています(次頁参照)が、それ以外の住民についての規定はありません。したがって、住民の概念を広くとらえた場合、それぞれの住民が自治体政府活動に参画する場合の「基本的な参画のあり方」を、区民憲章で規定する必要があります。

### 4 参考資料等

2-(1)	憲法第3章、地方自治法第10条
2-(2)	森田朗会長 第1回・第2回 文京区区民憲章(自治基本条例)研究会での審議より 平成13年11月29日・平成14年3月19日
2-(3)	森田朗会長 第5回 文京区区民憲章(自治基本条例)研究会での審議より 平成14年11月8日
2-(4)	地方自治の法としくみ P.54 原田尚彦著(東京大学名誉教授) 学陽書房 全訂三版
2-(5)(6)	自治体・住民の法律入門 P.26~ 兼子 仁著(東京都立大学名誉教授) 岩波新書 岩波書店 2001年8月
2-(7)	自治基本条例の設計 辻山幸宣著(中央大学法学部教授) 地方自治職員研修 2002年3月号(公職研)
2-(8)	他自治体における自治基本条例(案)の規定より ・川崎市都市憲章(条例)原案 ・逗子市都市憲章条例(一試案) ・多摩市市民自治基本条例(案) ・伊東市自治基本条例 上程案
2-(9)	文京区情報公開条例 第5条
2-(10)	文京区景観条例 第2条第5項
2-(11)	他自治体における条例上の規定より 「安全で快適な千代田区の生活環境の整備に関する条例 第2条」

(参考) 制度として保障されている主な住民の権利・義務

基本的な権利・義務

憲法	
§ 26	すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。
§ 27	すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負ふ。
§ 30	国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負ふ。
地方自治法	
§ 10	市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。
§ 10	住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。
§ 11	日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の選挙に参与する権利を有する。
§ 12	日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の条例(地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。)の制定又は改廃を請求する権利を有する。
§ 12	日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の事務の監査を請求する権利を有する。
§ 13	日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の議会の解散を請求する権利を有する。
§ 13	日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の議会の議員、長、副知事若しくは助役、出納長若しくは収入役、選挙管理委員若しくは監査委員又は公安委員会の委員の解職を請求する権利を有する。
§ 13	日本国民たる普通地方公共団体の住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の教育委員会の委員の解職を請求する権利を有する。

住民の権利

選挙	
憲法	
§ 15	公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。
§ 15	公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する。
§ 93	地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

住民の権利

選挙		
地方自治法		
§ 17	普通地方公共団体の議会の議員及び長は、別に法律の定めるところにより、選挙人が投票によりこれを選挙する。	
§ 18	日本国民たる年齢満 20 年以上の者で引き続き三箇月以上市町村の区域内に住所を有するものは、別に法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する。	
§ 19	普通地方公共団体の議会の議員の選挙権を有する者で年齢満 25 年以上のものは、別に法律の定めるところにより、普通地方公共団体の議会の議員の被選挙権を有する。	
§ 19	日本国民で年齢満 30 年以上のものは、別に法律の定めるところにより、都道府県知事の被選挙権を有する。	
§ 19	日本国民で年齢満 25 年以上のものは、別に法律の定めるところにより、市町村長の被選挙権を有する。	
直接請求		
地方自治法		
§ 74	普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、その総数の 50 分の 1 以上の者の連署をもって、その代表者から、普通地方公共団体の長に対し、条例の制定又は改廃の請求をすることができる。	
§ 75	選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、その総数の 50 分の 1 以上の者の連署をもって、その代表者から、普通地方公共団体の監査委員に対し、当該普通地方公共団体の事務の執行に関し、監査の請求をすることができる。	
§ 76	選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、その総数の 3 分の 1 以上の者の連署を以て、その代表者から、普通地方公共団体の選挙管理委員会に対し、当該普通地方公共団体の議会の解散の請求をすることができる。	
§ 80	選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、所属の選挙区におけるその総数の三分の一以上の者の連署を以て、その代表者から、普通地方公共団体の選挙管理委員会に対し、当該選挙区に属する普通地方公共団体の議会の議員の解職の請求をすることができる。	
§ 81	選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、その総数の三分の一以上の者の連署を以て、その代表者から、普通地方公共団体の選挙管理委員会に対し、当該普通地方公共団体の長の解職の請求をすることができる。	
§ 86	選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、その総数の三分の一以上の者の連署を以て、その代表者から、普通地方公共団体の長に対し、副知事若しくは助役、出納長若しくは収入役、選挙管理委員若しくは監査委員又は公安委員会の委員の解職の請求をすることができる。	

住民監査請求及び住民訴訟等		
地方自治法		
§ 242	普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約締結等があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該普通地方公共団体のこうむつた損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。	
§ 242 の 2	普通地方公共団体の住民は、前条第一項の規定による請求をした場合において、同条第四項の規定による監査委員の監査の結果若しくは勧告若しくは同条第九項の規定による普通地方公共団体の議会、長その他の執行機関若しくは職員の措置に不服があるとき、又は監査委員が同条第四項の規定による監査若しくは勧告を同条第五項の期間内に行わないとき、若しくは議会、長その他の執行機関若しくは職員が同条第九項の規定による措置を講じないときは、裁判所に対し、同条第一項の請求に係る違法な行為又は怠る事実につき、訴えをもつて次に掲げる請求をすることができる。	
§ 252 の 39	第 75 条第 1 項の請求に係る監査について、監査委員の監査に代えて契約に基づく監査によることを条例により定める普通地方公共団体の同項の選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、同項の請求をする場合において、併せて監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求めることができる。	
§ 252 の 43	第 242 条第 1 項の請求に係る監査について、監査委員の監査に代えて契約に基づく監査によることを条例により定める普通地方公共団体の住民は、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求めることができる。	
特別法に関する住民投票権		
憲法		
§ 95	一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。	
地方自治法		
§ 261	普通地方公共団体の長は、その日から 31 日以降 60 日以内に、選挙管理委員会をして当該法律について賛否の投票を行わしめなければならない。	
§ 262	公職選挙法中普通地方公共団体の選挙に関する規定は、第 261 条 3 項の規定による投票にこれを準用する。	
請願等		
憲法		
§ 16	何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願する権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。	

\* 条文については、趣旨を損わない程度に簡略にして掲載しています。

## 項目3 情報公開

### 1 文京区情報公開条例制定の経緯

日本では、昭和 57 年に山形県金山町での全国初の情報公開条例の制定以後、国に先駆けて多くの自治体で情報公開条例や要綱が制定されてきました。多くの制度に共通した内容は、おおむね 公開の原則、非公開情報の明示、公開が拒否された場合に、不服申し立てが認められていることなどです。

国では、平成 11 年に情報公開法(行政機関の保有する情報の公開に関する法律)が制定され、平成 13 年に施行されました。

このような情報公開制度の第一次的な目的は、国民主権(住民自治)の原理にのっとり、行政情報を公開することによって行政運営の透明性を高めるとともに、行政機関が行政運営についての説明責任を果たし、住民の「知る権利」を実現して、住民の的確な理解と批判のもとに公正で民主的な行政の推進を図ろうとするところにあります。

「情報なくして参加なし」といわれるように、住民が行政情報について知り得る手段をもたなければ、行政への実効ある住民参加を図ることはできないのです。したがって、情報公開制度は、行政への住民参加を促進するための必要不可欠な制度であるといえます。

文京区では、昭和 61 年 4 月に「東京都文京区行政情報の公開に関する条例」を施行しました。ここでは、情報公開請求権の根拠として、区民の「知る権利」を明記しました。

その後、情報化の進展など、情報公開をとりまく社会情勢の大きな変化に対応するため、「東京都文京区行政情報の公開に関する条例」を全部改正し、「文京区情報公開条例」を平成 12 年 10 月に施行しました。

この条例では、自治体政府の責務として、「知る権利」に加え、「区政について区民に説明する区の責務」も目的として明記しています。

### 2 検討の必要性

協働を背景とした区民参画を実現するためには、協働するための情報が公開されていることが大切です。区ではこれまでも、区報やホームページなどにより積極的に情報提供を行ってきました。

さらに今後、区民参画を一層進めていくために、区として、情報公開をより政策的・体系的に考える必要があります。また、区民にも、区民活動を進めるうえで、どのような情報の公開を必要としているのかを具体的に考えることが求められています。

### 3 論文などの意見

- (1) 市民からの情報公開条例の利用に対し、自治体はこれから単にこうした情報公開請求がされ、問題提起されるのを待つだけではなく、自ら情報公開を能動的に進めることも意識すべきだろう。もちろん、そのすべての前提は、情報公開条例が適正に運用されていることである。しかし、それに加えて情報提供の充実を図ることもあわせて考える必要がある。
- (2) 情報提供は、単に個別政策について市民の理解を得るというだけでなく、重要政策や課題についてはわかりやすく争点を示している点で、お知らせ型の情報提供とは明らかに異なる。そして何よりも重要なのは、自治体として最終的な意思決定をしたものではなく、「過程」の情報である点だ。
- (3) 情報提供の考え方、自治体が義務的に提供すべき情報、提供に努めるべき情報などが整理され、全庁的に周知徹底されるという効果は見逃せまい。
- (4) 地方議会が地方分権の進むなかで期待された役割を果たし、住民の信頼にこたえていくためには、議会の活動が積極的に公開され、また議会には住民の声が活発に届けられるようにならなければならない。このような議会の広報広聴は、執行部の側の広報広聴活動と比べるとなお低調であり、いろいろと改善をする必要がある。

### 4 区民憲章策定にあたり検討すべき事項

- (1) 既に個別条例があるので、区民憲章に情報公開の具体的な方法、対象まで盛り込む必要はないと考えられます。
- (2) しかしながら、情報公開は、区民参画を進めていく上では欠かせないものです。そのため、区民憲章に、情報公開を原則とする点や自治体政府の区民への説明責任についての規定を盛り込むかどうかを検討する必要があります。
- (3) また、ガバナンスの考え方からすれば、自治体政府だけでなく、個人情報保護の観点に配慮しつつ各主体の情報公開、説明責任についての規定を検討す

べきと考えられます。

## 5 参考資料等

3-(1)～(3)	情報公開と市民活動 P.39～41 三木由紀子著（情報公開クリアリングハウス）「自治体の構想 5 自治」 岩波講座 岩波書店 2002年5月
3-(4)	町村議会の活性化方策に関する報告書 平成10年4月 地方(町村)議会活性化研究会

## 項目 4 政策決定過程への住民参加

### 1 検討の必要性

日本の地方自治制度の根幹は代表民主制となっています。それは、住民の意思の反映手段として、住民の直接選挙を通じて選ばれた長や議会が中心的な役割を果たすことを前提としています。

しかし、現代社会においては、地域の抱える課題は複雑化・多様化しており、住民のニーズを適切に自治体政府の運営に反映させることが難しくなってきました。そのため、代表民主制を補完する制度として、直接請求、住民投票の直接民主制的な手法や住民の政策決定過程への参加の手法について検討する必要があるとされています。

そのため、区民憲章に、どのような政策決定過程への住民参加の手法を規定するのかについて検討する必要があります。

特に、住民投票制度を盛り込むかどうかについては、代表民主制と直接民主制の関係、長と議会の役割、現行法制度との関係などを含めて、慎重な検討が必要です。

### 2 論文などの意見

- (1) 住民自治の充実を図るためには、制度的な充実を図る一方で、住民の多様な参加を促進する新たな手法の活用も必要である。

政策の立案にあたり、広く住民に対して案を公表し、その多様な意見、情報を考慮して意思決定を行うパブリックコメントという手法がある。住民の行政への参加を促すという観点から、こうした手法を幅広く活用していくことが望まれるところである。

地域住民の幅広く多様な意見を積極的に行政に反映させるため、審議会等の委員を公募するという取り組みが見られはじめている。こうした取り組みも政策の立案や審議過程に住民が主体的に参画する手法として有意義であると考えられる。

- (2) 地方議会が地方分権の進むなかで期待された役割を果たし、住民の信頼にこたえていくためには、議会の活動が積極的に公開され、また議会には住民の声が活発に届けられるようにならなければならない。

簡便な方法で委員会の審査や調査に住民等から広く意見を聴けるようにするため、平成3年の地方自治法改正で、国会同様に参考人制度が導入された。その結果、請願・陳情の審査に当たって、直接本人から説明や意見を聴いたり、また議案の審査でも利害関係者や学識経験者等から意見を聴いたりできるようになり、こちらのほうが利用される割合が大きいが、さらに積極的な活用が図られるべきである。

今後は、議会自体が議会外に出て行って町村全域の住民の声を直接吸収する広聴活動をもっと活発化し、さらに議会の審議に当たり住民と議論をたたかわせて政策決定などに役立てる住民参加の活用を図る必要がある。

(参考) 議会における住民参加(地方自治法の規定による)

公聴会		
§ 109	常任委員会は、予算その他重要な議案、陳情等について公聴会を開き、真に利害関係を有する者又は学識経験を有する者等から意見を聴くことができる。	
§ 109 の 2	議会運営委員会において、109 条 について準用する。	
§ 110	特別委員会において、109 条 について準用する。	
参考人		
§ 109	常任委員会は、当該普通地方公共団体の事務に関する調査又は審査のため必要があると認めるときは、参考人の出頭を求め、その意見を聴くことができる。	
§ 109 の 2	議会運営委員会において、109 条 について準用する。	
§ 110	特別委員会において、109 条 について準用する。	

\* 条文については、趣旨を損わない程度に簡略にして掲載しています。

- (3) 住民投票はあくまで最後の切り札として例外的に実施されるべきものであり、まずは、情報公開の推進やパブリック・コメント制度の整備、審議会や公聴会の開催などの住民参加手法の活用を図ることや、議会の活性化等に取り組むことにより、住民の意思を政策決定過程に反映させる仕組みづくりをすることが先決ではなかるうか。
- (4) 住民投票が、あくまでその地域において徹底した情報公開と住民間の討論を背景に持つことである。この二つの要素を欠くと、住民投票が「直感投票・

感情投票」となり衆愚政治の具になってしまう。

- (5) 現行の法制度を前提とした場合、議会や首長の権限を拘束するような住民投票制度を条例で設けることは認められない。政治的に、首長や議会がその結果を尊重するような諮問的投票制度は認められる。
- (6) 理性的に判断して投票した場合でも、投票結果が問題となる場合もある。

### 3 区民憲章策定にあたり検討すべき事項

- (1) 政策決定過程への住民参加の仕組みについて、検討する必要があります。
- (2) 住民投票制度を区民憲章に盛り込むかどうかを検討する必要があります。
- (3) 住民投票制度を区民憲章に盛り込む場合は、区民憲章に住民投票に関する具体的な手続等について規定する、個別の案件ごとに住民投票条例を策定する規定を設けるなど、どの程度まで区民憲章に規定するのかについて検討する必要があります。

### 4 参考資料等

2-(1)	第 26 次地方制度調査会「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」平成 12 年 10 月
2-(2)	町村議会の活性化方策に関する報告書 平成 10 年 4 月 地方(町村)議会活性化研究会
2-(3)	「行政活動への住民参加制度の概要等について」 地方六団体 地方分権推進本部 条例研究室 第 9 回地方分権時代の条例研究会 資料 1-I
2-(4)	住民投票で問われること 木佐 茂男著(九州大学大学院法学研究員教授) 平成 13 年 7 月 3 日 東京新聞掲載記事より
2-(5)(6)	森田朗会長 第 4 回 文京区区民憲章(自治基本条例)研究会での審議より 平成 14 年 8 月 26 日

## 項目5 協働型社会における苦情対応の仕組み

### 1 文京区における苦情対応の仕組み

住民が執行機関（行政）の行為に対して何らかの不服や苦情、要望をのべ、その行為を変更させる等の仕組みは大きく分けて二つあります。

その一つは、「行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為」に対する制度で、「行政不服審査制度」と「行政事件訴訟制度」があります。この二つの制度は、手続等が法律で明確に定められています。

もう一つは、一般的に行政上の苦情解決といわれるもので、「行政機関が行政に対する私人の苦情を聞き、簡易な手段によってその解決を図ること」です。私人の苦情は、行政機関の様々な行為や不行為に対する不服のほか、行政の活動における不親切等に対する不平不満、行政に対する要望、法令上の手続に関する問い合わせ等の場合もあります。こうした苦情の解決を図るために行う行政機関の措置を広く「苦情対応」といいます。

文京区では、これまでも、こうした区民からの苦情に対応するために様々な取り組みを実施してきました。昭和43年には「公聴係」を設置し、同47年9月からは「広聴はがき制度」を開始しました。その後、昭和50年4月に「公聴係」を「広聴係」に名称を変更すると共に、同年6月に「区政モニター制度」を開始しました。さらに、平成11年8月から、新たに文京区のホームページにおいて、「区民の声」を受け入れる体制を取り入れ、同14年2月からは、各課でも電子メールで「苦情・意見」を受け入れる体制を整えてきました。そして、区民等から寄せられた意見や要望については、その内容とかかわりのある部署が回答を行うと共に、必要な改善を実施してきました。

平成13年度に、広報課に寄せられた「区民の声」は、総数3,227件でした。内容別内訳では、問い合わせがもっとも多く2,283件（70.7%）、ついで要望848件（26.3%）、意見苦情69件（2.1%）、感謝27件（0.8%）となっています。

## 2 検討の必要性

このように、文京区では行政活動に対する苦情に対応するための取り組みを実施しており、行政活動に対する苦情の対応については、一定の仕組みができていると考えられます。

しかし、協働型社会では、地域の様々な主体が自主的に公的な活動を展開します。そうした過程で、多様な苦情や紛争が生じることは避けられないことです。そのため、各主体間の苦情や紛争を解決する仕組みづくりを検討する必要があります。

## 3 論文等の意見

- (1) 現行の司法裁判所ではなく行政内部に司法的機能を担う第三者機関を設立する方法も考えられる。
- (2) 現代社会における複雑多岐にわたる利害や多様化した価値観の対立などから生ずる紛争を解決したり、複数の利害や価値観が共存する条件を作り出し、相対立する住民の意見を調整し、住民統合の意思を形成してゆくことは、地方議会あるいは地方議員に対して最も期待される役割であると考えられている。

## 4 区民憲章策定にあたり検討すべき事項

- (1) 各主体間で発生した苦情対応の仕組みとして、どのようなものが考えられるかを検討する必要があります。
- (2) 調整者としての自治体政府の役割として、どのようなものが考えられるかを検討する必要があります。

ガバナンスの考え方に基づく「調整者」としての自治体政府の役割をどのように考えるのか。

具体的な調整方法としてどのようなものが考えられるのか。

## 5 参考資料等

3-(1)	自治体に司法機能を P.192 宮脇 淳著（北海道大学大学院教授） 地方分権と司法分権 木佐茂男編 日本評論社 2001年7月
3-(2)	議員必携 全国町村議会議長会編 P.326 平成11年5月10日 第6次改訂版 学陽書房

## 項目 6 権利保障のあり方

### 1 権利保障の仕組み

権利とは、「一定の利益を主張し、また、これを享受する手段として、法律が一定の資格を有するものに賦与する力（広辞苑・岩波書店）と定義されていますし、「ある利益を受けることができるように、ある人に与えられた法上の力」（法律用語辞典・自由国民社）ともなっています。

このように、権利というものは、法律等によって守られているものであり、また、その権利が侵害されたときには、裁判所などに訴えることができるものであると考えられています。

つまり、ただ単に「～の権利がある」と規定するだけでは不十分で、法律などによって「保障」されているものとされているのです。

次に、日本国憲法との関係です。憲法の第 3 章では、「国民の権利及び義務」について規定しており、ここに、幸福追求権や精神の自由、表現の自由、生存権など様々な権利が宣言されています。

これら憲法に定められた基本的人権は、「侵すことのできない永久の権利」（同法第 11 条、第 97 条）とされており、憲法が「国民に保障する」ことを明確に規定しています（同法第 11 条）。そのため、自治体の条例で権利については規定する場合は、こうした憲法の規定に反することを定めることはできません。

また、行政機関が住民の権利・利害にかかわる決定や措置を行う場合には、適正な手続に従って公正になされることで住民の手続き的権利を保障する旨、行政手続法で定められています。

文京区では、行政手続法の施行に伴い、法令を根拠とする処分及び届出についての事前手続を整備してきました。しかし、条例等を根拠とする処分及び届出並びに区の機関が行う行政指導は、行政手続法の適用除外とされていることから、平成 8 年 9 月に、「文京区行政手続条例」を制定し、行政手続法の適用除外となっている処分等についての手続を定めています。

## 2 検討の必要性

権利として定めたものについては、実効性が確保されていることが必要です。そのため、権利を規定する場合は、誰の何の権利なのか及びその権利を保障する義務を誰が負うのかを明確にしなければなりません。つまり、権利として明確に規定する場合は、その内容が保障されるものであることが必要となっているのです。

また、執行機関(行政)の活動には、社会秩序を維持するための活動や課税権の行使など、権力を伴うものもあります。そこで、執行機関(行政)が住民の権利・利害にかかわる決定や措置を行う場合、適正な手続に従って公正になされることが必要となります。

したがって、行政だけで保障することが困難なものを、法律や自治体の条例で規定する場合は、一般的に「～に努める」というように、行政による尊重という形をとります。男女平等や子どもの権利など、行政だけで保障することが難しいものについて、「～に努める」という形の規定を、区民憲章に盛り込むかどうかについて、検討する必要があります。

また、行政が行う指導などに対する住民の権利保障をどのように規定するのかの検討も必要です。

## 3 区民憲章策定にあたり検討すべき事項

- (1) 権利や義務に類した規定を定めるときは、現行の法律との関係、実効性確保の観点から、明確な権利や義務として規定できるのか、または、理念として規定するののかについて整理する必要があります。
- (2) 自治体運営の基本原則を規定する区民憲章の中に、こうした執行機関(行政)だけで保障することが困難である男女平等や子どもの権利などについて、「努める」という努力規定の形で盛り込むかどうかについて、検討する必要があります。
- (3) また、ガバナンスの考え方からすれば、行政だけでなく、各主体においても「努める」という努力規定の形で、様々な権利の保障について盛り込むかどうかについて、検討する必要があります。
- (4) 法や条例に基づいて実施される行政活動であっても、行政は説明責任を果た

さなければなりません。そのため、区民憲章の中に、行政の活動全般について、手続の透明性を図ることや区民への説明責任を明確にすることを規定する必要があると考えます。これにより、参画社会における行政の基本姿勢を示すこととなります。

#### 4 参考資料等

2	森田朗会長 第3回 文京区区民憲章（自治基本条例）研究会での審議より 平成14年5月22日
---	--

## おわりに

文京区においては、これまで、住民との「新たな協働」の考え方にもとづき、様々な取り組みが行われてきました。その考え方は、近年の政治、経済、社会に関する学問の分野で注目されている「ガバナンス」(共治)の考え方と同様のものであり、21世紀における自治体運営の主流になるものでもあると認識しています。

「ガバナンス」の基本は、地域を構成する様々な主体が、各々公共性を担い、公共的・公益的活動を行うという考え方です。それは、様々な主体が、自治体の共同経営者として、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ということであり、「活私開公」という言葉で表すこともできます。

公的な視点に立って考え、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。そうした公的な活動こそが、住民自治そのものであるとわかっていても、実際の場面で各々の役割と責務を認識し、それを果たすことに難しさを感じる人は多いでしょう。

そのため、どの自治体の「基本条例」といわれているものも、「行政活動への市民の参加」という、これまでの協働の型を基本としたものとなっています。

しかし、文京区においては、これまで取り組んできた協働の実績から、こうした「新しい協働」の考え方に基づく区民憲章の策定に向け、広範な区民参画による検討が進められるものと本研究会では考えています。

そうした検討を重ねて、全国的に例のない、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。

最後に、いくつかの指摘をしておきます。

まず、文京区区民憲章は、自治体運営の考え方を示すと同時に、区民の役割・責務、区議会及び行政の役割・責務を規定するものである、ということです。そのため、区民憲章の策定にあたっては、区民と自治体政府が十分に検討して決定すべきものであることを指摘しておきます。

次に、文京区区民憲章が策定された後のことです。

現在、地方自治をとりまく制度そのものが大きく変わりつつあります。地方自治体の運営は、常に時代に適したものでなければなりません。区民憲章は、自治体運営の基本的な考え方を規定するものですから、こうした時代の変化に対応したものとするための見直しについての規定を盛り込むことが必要と考えます。

そしてさらに、文京区区民憲章が真に「文京区の憲法」となるためには、その理念が文京区という自治体の中で行われる公的な活動に反映されなければなりません。そのためには、一つひとつの活動をていねいに検証する作業も必要でしょう。

文京区区民憲章が区民から親しまれるものとなり、文京区の自治体運営が多くの他の自治体の範となることを願っています。

# 資 料

## 目 次

	資 料 名	頁
1	文京区区民憲章(自治基本条例)研究会 設置要綱	64
2	文京区区民憲章(自治基本条例)研究会 委員名簿	66
3	文京区区民憲章(自治基本条例)研究会 開催状況	67
4	第 1 回 文京区区民憲章(自治基本条例)研究会 会議録	68
5	第 2 回 文京区区民憲章(自治基本条例)研究会 会議録	70
6	第 3 回 文京区区民憲章(自治基本条例)研究会 会議録	74
7	第 4 回 文京区区民憲章(自治基本条例)研究会 会議録	77
8	第 5 回 文京区区民憲章(自治基本条例)研究会 会議録	81
9	第 6 回 文京区区民憲章(自治基本条例)研究会 会議録	83
10	第 7 回 文京区区民憲章(自治基本条例)研究会 会議録	84
11	文京区区民憲章の考え方について 〔第 2 回研究会 資料第 10 号〕	85
12	時間的経過にみる行政の考え方と条例スタイル 〔第 2 回研究会 資料第 11 号〕	88
13	文京区区民憲章研究会のこれまでのまとめ 〔第 3 回研究会 資料第 21 号〕	89
14	協働を背景とした区民参画に関する考え方 〔第 4 回研究会 資料第 28 号〕	92
15	協働を背景とした区民参画に関する考え方(具体例) 〔第 4 回研究会 資料第 29 号〕	93
16	協働を背景とした区民参画に関する考え方 (参画スタイルの類型化からのまとめ) 〔第 4 回研究会 資料第 30 号〕	96
17	協働を背景とした区民参画に関する考え方 (参画スタイルの類型化からのまとめ：議会の役割・責務) 〔第 5 回研究会 資料第 30-2 号〕	99

## 文京区区民憲章(自治基本条例)研究会設置要綱

13文企新第45号平成13年10月18日区長決定

## (設置)

第1条 文京区の区民憲章を策定するに当たり、専門的な研究を行うため、文京区区民憲章(自治基本条例)研究会(以下「研究会」という。)を設置する。

## (所掌事項)

第2条 研究会は、次の事項について調査し、研究する。

- (1) 区民参画の仕組み及び手続に関すること。
- (2) 情報公開及び苦情解決の位置づけに関すること。
- (3) 区民、区議会及び執行機関相互の権限に直接かかわる仕組みに関すること。
- (4) 住民投票に関すること。
- (5) 前各号に掲げるもののほか、区民憲章(自治基本条例)の策定に関すること。

## (組織)

第3条 研究会は、次に掲げる者につき、区長が委嘱し、又は任命する委員をもって組織する。

- (1) 学識経験者 3人以内
- (2) 区職員 15人以内

2 前項第2号に規定する委員は、企画政策部長、総務部長、企画政策部企画課長、企画政策部新公共経営担当課長、総務部総務課長の職にある者、その他区長が適当であると認めたとする。

## (任期)

第4条 委員の任期は、委嘱又は任命のときから第2条に規定する事項について研究が終了したときまでとする。

## (会長及び副会長)

第5条 研究会に、会長及び副会長1人を置く。

- 2 会長は、委員の互選によりこれを定める。
- 3 会長は、研究会を代表し、会務を総理する。
- 4 副会長は、委員のうちから、会長が指名する。
- 5 副会長は、会長を補佐し、会長に事故があるとき又は会長が欠けたときは、その職務を代理する。

## (会議)

第6条 研究会は、会長が招集する。

- 2 研究会は、委員の半数以上の出席がなければ、会議を開くことができない。
- 3 会長は、必要があると認めるときは、専門的知識を有する者を会議に出席させ、意見を聴き、又は助言を受けることができる。
- 4 文京区議会事務局長の職にある者は、研究会に出席し、会議を傍聴するとともに、必要に応じ意見を述べるができる。

(事務局)

第7条 会長から付託された事項について調査をし、その他研究会の事務を処理させるため、研究会に事務局を置く。

2 事務局は、企画政策部新公共経営担当課に置く。

(委任)

第8条 この要綱に定めるもののほか、研究会の運営に関し必要な事項は、会長が別に定める。

## 文京区区民憲章（自治基本条例）研究会 委員名簿

職	氏 名	備 考
会長	森 田 朗	東京大学大学院法学政治学研究科教授
副会長	斎 藤 誠	東京大学大学院法学政治学研究科助教授

## 平成 13 年 11 月～平成 14 年 3 月（第 1 回研究会～第 2 回研究会）

委員	沼 沢 秀 雄	企画政策部企画政策部長
〃	猿 橋 弘 恭	総務部総務部長
〃	宮 下 眞	企画政策部参事企画課長事務取扱
〃	金 井 克 之	企画政策部新公共経営担当課長
〃	進 藤 英 雄	総務部総務課長
〃	小 祝 英 二	区議会事務局長

## 平成 14 年 4 月～平成 15 年 1 月（第 3 回研究会～第 7 回研究会）

委員	沼 沢 秀 雄	企画政策部企画政策部長
〃	相 良 宏 之	総務部総務部長
〃	瀧 康 弘	企画政策部企画課長
〃	佐 藤 正 子	企画政策部新公共経営担当課長
〃	飯 塚 冲	総務部総務課長
〃	根 岸 創 造	区議会事務局長

## 文京区区民憲章（自治基本条例）研究会開催状況

回	開催	主な審議内容等
第1回	平成13年 11月29日	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 会長、副会長選任</li> <li>2 出席者紹介</li> <li>3 会長・副会長挨拶</li> <li>4 区民憲章(自治基本条例)について</li> <li>5 今後の研究テーマについて</li> </ol>
第2回	平成14年 3月19日	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 「都市憲章の3つの考え方」について</li> <li>2 条例形式の活用の限界について</li> <li>3 「文京区区民憲章の考え方」について</li> <li>4 「区民憲章（自治基本条例）の項目整理表」について</li> <li>5 最高法規性について</li> <li>6 「文京区議会基本問題調査研究特別委員会の会議概要」について</li> </ol>
第3回	平成14年 5月22日	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 文京区区民憲章(自治基本条例)研究会の今後の予定について</li> <li>2 「文京区区民憲章研究会のこれまでのまとめ」について</li> <li>3 住民参画スタイルの類型化について</li> <li>4 「文京区区民憲章（ガバナンス条例）の項目整理」について</li> <li>5 文京区区民憲章個別論点及び文京区区民憲章(自治基本条例)研究会 報告書(案)について</li> </ol>
第4回	平成14年 8月26日	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 区民憲章(自治基本条例)研究会の今後の予定について</li> <li>2 「文京区区民憲章(自治基本条例)研究会報告書」(案)について</li> <li>3 参画に関する考え方について</li> <li>4 区民憲章個別論点について</li> <li>5 文京区議会基本問題調査研究特別委員会について</li> </ol>
第5回	平成14年 11月8日	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 参画に関する考え方について</li> <li>2 「文京区区民憲章(自治基本条例)研究会報告書」(案)について</li> <li>3 文京区区民憲章(自治基本条例)研究会の今後の予定について</li> </ol>
第6回	平成14年 12月9日	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 「文京区区民憲章(自治基本条例)研究会報告書」(案)について</li> </ol>
第7回	平成15年 1月16日	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 「文京区区民憲章(自治基本条例)研究会報告書」(案)について</li> <li>2 答 申</li> </ol>

## 第1回 文京区区民憲章（自治基本条例）研究会 会議録

日 時 平成13年11月29日 13時28分～15時40分

場 所 教育委員会室

出席者 森田 朗 齋藤 誠 沼沢 秀雄  
宮下 眞 金井 克之 進藤 英雄

配布資料 第1号 文京区区民憲章（自治基本条例）研究会 委員名簿  
第2号 文京区区民憲章（自治基本条例）研究会設置要綱  
第3号 区民憲章(自治基本条例)の研究・検討について(案)  
第4号 レジюме(区民憲章（自治基本条例）について)  
第5号 自治基本条例に盛り込まれている項目について  
第6号 文京区区民憲章(自治基本条例)研究会の今後の研究テーマについて

## 区民憲章（自治基本条例）について審議

[齋藤副会長]

- 1 自治基本条例の問題整理
  - (1) 議会・住民との関係について
    - ・自治基本条例は、行政と議会及び住民の関係や、住民の権利義務について規定するものであり、基本構想は、執行機関のみを規律するものである。
  - (2) 理念の普遍性・高次性について
    - ・自治基本条例は、ある程度普遍的な高次の理念を定めたものであるが、基本構想は、限定された期間の理念や体系であり、行政課題に対応して変化していくものである。
  - (3) 住民参加・参画について
    - ・自治基本条例は、従来の住民参加・参画における一定の限界に対して、ある程度の住民の手続的な権利を条例で規定するものである。
  - (4) 自治体行政の総合性について
    - ・縦割りの国の政策に対抗していくためには、地域施策の総合性を高めていく必要がある。
    - ・自治基本条例は、自治体の個別条例・個別施策の上位に設置されることから、自治体行政の総合性を高めるものである。
- 2 自治基本条例の最高法規性について
  - ・現行法体系では、自治基本条例を他の条例に対して、上位として法的に位置付けることは難しい。
  - ・この点では、国の基本法と分野の個別法との関係が参考になる。
- 3 住民の権利義務の規定ができるのか
  - ・法律学的にいうと基本条例は抽象的権利を定め、裁判で主張できるような具体的権利は個別の条例となるが、そのようなものを定めることが法的に意味を持つのか。

- ・環境権などの実体的権利が規定できるのか。また、一つの自治体内部に完結するものに権利の設定ができるのか。(公の施設を利用できる権利とか)
- ・自治基本条例で責務を規定する場合には、「～せよ」という住民への一方的責務でなく、行政との双方向型であるべきではないか。

#### 4 自治基本条例の個別の論点

##### (1) 自己拘束性

- ・地方分権改革により自治体の施策自由度が増したが、一方その中で自治基本条例を策定することは、逆にその自由度を狭めてしまう面もあることを考えておいたほうが良い。

##### (2) 現行の住民参画制度との関係

- ・情報公開、苦情処理等、現状で個別条例化がなされているものを基本条例で規定する意味は、すでにある制度のレベルをそろえる意味をもつ。また現行制度のないものは、基本条例で規定していくことになる。

##### (3) 議会や住民との関係

- ・首長と議会と、条例を2分割して策定することも考えられる。
- ・行政と市民との協定という、新たな(手法)スタイルを持つ条例であってもいいと考える。

##### (4) 用語の定義

- ・自治基本条例に使用する用語は、正確に定義しておいたほうが良い。

#### [森田会長]

##### 1 自治基本条例について、法的な観点からの意見

- ・憲章といわれるものには、大きく分けて3つの考え方がある。1つは従来 of 市民の心がけのような形のもの、もう1つは、文京区という団体の組織編成や設立契約のようなもの(憲法的なもの)、第3が現行制度の下での団体の意思決定や市民参加のあり方だ。
- ・区民の権利義務を保障することが困難であるので、それを規定する場合には、執行機関による尊重という形が過去の例だ。
- ・最高法規性については、法律的にも論理的にも検討が必要だ。

##### 2 自治基本条例を検討するにあたって考慮すべきこと

- ・自治基本条例にどのような内容を盛り込むのか、どのような自治基本条例を作るのか、要するに自治基本条例の性格について事前に明確にしておかないと無駄な議論が多くなってしまう。(最初に)検討するスタンスを絞るべきだ。
- ・行政執行の共通準則や、共通要素を考えたときには、政策決定に関することと、行政運営に関する基本事項のようなものを定めておくことになると思う。
- ・(内容の1つとして)市民参加の方法に関する手続的な保障や、あるいは、事前の情報公開の原則などは基本的なことになると思う。これだけでも決めておくことは重要なことだと思う。
- ・使用する言葉の定義を明確にする必要がある。不明確なままでは、専門家の指摘に耐えられない。
- ・(例えば)区民の概念として、その中に法人の参政権(受益と負担など)を入れるのか。
- ・区民参加の規定では、昼間区民の扱いをどうするのかを検討すべき。
- ・財政運営についての規定では、評価と計画と財政とをリンクさせることを尊重義務として規定することも考えられる。(新しい形の行政運営の原則みたいなものだ。)

## 第2回 文京区区民憲章（自治基本条例）研究会 会議録

日時 平成14年3月19日 13時55分～16時05分

場所 教育委員会室

出席者 会長：森田 朗 副会長：斎藤 誠  
沼沢 秀雄 宮下 眞 金井 克之 進藤 英雄  
小祝 英二

配布資料(資料番号は第1回研究会からの通し番号)

- 第7号 第1回 文京区区民憲章（自治基本条例）研究会 会議録
- 第8号 森田先生による都市憲章の3つの考え方
- 第9号 「地方自治の法としくみ」(原田尚彦著)における基本条例に関する指摘について
- 第10号 文京区区民憲章の考え方について
- 第11号 時間的経過に見る行政の考え方と条例スタイル
- 第12号 「四 参加と制御の展望」より 自治体参加の現状 -
- 第13号 「ボランティアとNPO」山岡義典氏(日本NPOセンター)
- 第14号 区民憲章(自治基本条例)項目整理表(ニセコ町まちづくり基本条例の定める項目を中心として)
- 第15号 区民憲章(自治基本条例)個別項目検討表
- 第16号 基本法と個別法との関係について(高齢社会対策基本法)
- 第17号 基本法と個別法との関係について2(環境基本法)
- 第18号 文京区基本問題調査研究特別委員会 会議概要

## 参考資料

- 1 ・逗子市都市憲章制定検討研究会 報告書  
・逗子市都市憲章市民研究委員会報告書  
・川崎市都市憲章原案  
・市民のくらしからみた明日の大都市 「明日都市懇」報告書
- 2 まちづくり条例体系(横須賀市)
- 3 大井川町地域参加のまちづくり条例
- 4-1 地方自治基本法構想
- 4-2 「地方自治憲章」(案)の提案にあたって
- 5 「自治基本条例の考え方」(辻山中央大学教授の論文より)
- 6 (新)基本法を読む 1～9
- 7 地方分権と司法分権 木佐茂男編(一部抜粋)
- 8 PHP政策研究レポート 地方公共団体における司法的機能の拡充

## 会議進行

- 1 開会  
企画政策部長より研究会を開催にあたり挨拶があった。
- 2 審議  
(1)資料説明  
企画政策部長及び新公共経営担当課長から資料説明があった。  
(2)区民憲章(自治基本条例)について審議があった。

## 《主な意見など》

## (1)「都市憲章の3つの考え方」について

資料第8号についての報告が、金井課長よりあった。

「区民憲章」という言い方をしているが、本区が策定を目指しているのは、基本原理型である。今後、基本原理型を念頭にして検討していきたいと考えている。

## (2) 条例形式の活用の限界について

資料第9号についての報告が、金井課長よりあった。

齋藤副会長

- ・自治法改正があったことで条例の制定範囲が広がった。侵害留保原則が明示されたが、自治体の組織や、基本方針、理念、具体的な権利義務関係に還元されないような事項を定めていけないわけではない。
- ・どのような基準で、条例にするか規則にするかだが、このことは分権推進委員会が国の法令における委任の場合の切り分け基準を提示し、それを受けて国の内政審議室でも基準を作成した。そこでも基本となるのは権利義務規制規定だが、それ以外にも給付に関する仕組みなども条例で規定すべきものがあるとされた。
- ・何でもかんでも条例にしてしまうと、必要的条例事項が希薄化してしまうこともある。

森田会長

- ・ヨーロッパ流の考え方では、条例も法令も国民の権利を制限したり義務を付加するものの根拠として位置付けられている。住民の権利義務に関することは条例で決めておく、それ以外のは別の形で決めておくとするものだ。
- ・英米法、特にアメリカ的な考え方では、民主主義の考え方にたって住民の代表である議会が行政に対する監視機能をもっており、その手段として法律があるとする考え方だ。
- ・基本原理型の区民憲章とした場合に、行政の決定手続への参加を権利として保障することを条例で定めてはいけないことにはならないだろう。この場合、住民の権利を保障することの裏返しとして行政の側に権利を保障する義務付けが生じると考えられる。
- ・実体的に保障しきれない権利をどうするか判断は難しいところだ。

## (3)「文京区区民憲章の考え方」について

地域のサービスを作っていく事に関しての参加や参画のスタイルを規定することができるのか。行政にコーディネーターとしての役割を持たせることができるか。

齋藤副会長

- ・参加といった場合に、政策分野によっては、とりえない参加のスタイルもあると考えられる。
- ・一番緩やかな参加は、計画策定等の場合の情報提供であり、その対極にあるのは、行政と住民の共同決定であろう。

- ・参加の場合、区民、法人、昼間区民等の参加を明確にすべきである。
- ・区民憲章の基本理念や基本方針と権力行政とのかかわりを整理すべきである。
- ・参加や手続き的な権利の類型化（基本類型）を定めていくことが必要だ。

森田会長

- ・参加の権利をどのように解釈するか検討したほうが良い。
- ・住民の概念について、これまでに無かった厳密な定義を打ち立てることが重要だ。
- ・計画とは、事前に利害調整をする仕組みのことだ。将来の利害関係について事前合意を調達するものとして計画を位置付けるとすれば、そこでできた計画は原則として拘束力を持つことになると考えられる。
- ・今後は歳入、歳出面の優先順位を決める計画に参加することも重要なのではないか。

(3) - 2 住民同士が意見をたたかわせあう場合、一つのものを作り上げるのが難しくなる場面が予想される。エリア内の準司法的機能についてはどうか。

森田会長

- ・区内の紛争には、中立的な紛争処理機関を作ることも考えられる。そこでの判断を区長が尊重することは可能だ。オンブズマンに近いが、もう少し対審構造を持った、裁判所的な公平な審査をする仕組みを作ることはできるのではないか。

(3) - 3 住民参画と自治法との関係はどのようになるのか。

斎藤副会長：

- ・条例のスタイルや規定の内容で自治法とバッティングすることは少ないはずである。

森田会長：

- ・基本条例に参加の手続を規定した場合は、次のことを考えておく必要がある。  
手続を経ないで決定した場合に対外的に手続に瑕疵があって無効とする場合。  
手続は条例上合法だが、違法性がある場合。

これらの具体的な場面を想定して、あくまで「尊重義務」扱いとするかどうか、検討すべきだ。

(4) 「区民憲章（自治基本条例）の項目整理表」について

資料第14号の説明が、金井課長よりあった。

森田会長

- ・区民憲章の検討では、先行例をチェックしていきながら項目の整理をしたらどうか。何のために策定するのかという趣旨もはっきりとさせなくてはならない。

斎藤副会長

- ・区民憲章の項目のネガティブリストの作成と、文京区として考える項目を挙げていくことの両方を並行して検討したほうがよい。

(5) 最高法規性について

資料第15号から資料第17号までの説明が、金井課長よりあった。

森田会長

- ・「これは大変重要な条例」と規定しても実質的に法体系の中では意味を持たない。
- ・いわゆる「学テ判決」も、他の規定がないところでは一つの解釈運用基準になるという趣旨ではないかと思う。
- ・特に手続面では、他の条例で定めていない場合には、基本条例で決めたことが一つの基準となる。
- ・内部的には住民投票を行って自治基本条例を策定することはできるが、その条例が裁判所で支持されるかどうかというのは別の問題だと考えられる。
- ・行政を執行する側が尊重するかどうかという問題だ。自治基本条例と抵触するような条例案は内部では出さないということになる。しかし、住民の側が、個別の条例が基本条例に反しているといった場合でも、裁判所では関与しないことになるのではないか。

斎藤副会長

- ・個別の条例の解釈にあたって自治基本条例を参照するということを書き込むことはできるが、効力として上下関係を書くことはできない。基本条例に違反するから、個別の条例が無効だということにはならないと考えられる。

(6) 「文京区議会基本問題調査研究特別委員会の会議概要」について

小祝議会事務局より資料第18号の報告があった。

(7) その他

次回日程について

第3回研究会

日時：平成14年5月22日(水)

午前10時30分から12時30分まで

場所：教育委員会室

第3回 文京区区民憲章（自治基本条例）研究会 会議録

日 時 平成14年5月22日 10時30分～12時30分

場 所 教育委員会室

出席者 会長：森田 朗 副会長：斎藤 誠  
沼沢 秀雄 相良 宏之 瀧 康弘 佐藤 正子  
飯塚 冲 根岸 創造

配布資料

- 第19号 文京区区民憲章（自治基本条例）研究会 委員名簿
- 第20号 文京区区民憲章(自治基本条例)検討スケジュール(案)
- 第21号 文京区区民憲章研究会のこれまでのまとめ
- 第22号 住民参画スタイルの類型化
- 第23号 文京区区民憲章(ガバナンス条例) 項目整理
- 第24号 文京区区民憲章個別論点(最高法規性)
- 第25号 文京区区民憲章(自治基本条例)研究会 報告書(案)

会議進行

1 開会

企画政策部長より研究会を開催にあたり挨拶があった。

2 審議

(1) 資料説明

企画政策部長及び新公共経営担当課長から資料説明があった。

(2) 文京区区民憲章（自治基本条例）について審議があった。

## 《主な意見など》

## (1) 文京区区民憲章(自治基本条例)研究会の今後の予定について

資料第20号の説明が、佐藤課長からあった。

今年度中に、研究会を複数回実施することに関して、全体の了解があった。

## (2) 「文京区区民憲章研究会のこれまでのまとめ」について

資料第21号の説明が、佐藤課長からあった。

森田会長

- ・「ガバナンス」の考え方は「コーポレート・ガバナンス」の考え方とは違うことを明確にしておいたほうが良い。

## (3) 住民参画スタイルの類型化について

資料第22号の説明が、佐藤課長からあった。

森田会長

- ・これまでもっぱら行政が行ってきた社会を支える公共的なサービスの供給の仕方が変わってきた。「ガバナンス」の考え方による公共サービスの供給について自治基本条例で規定する場合は、行政の独占的なサービスの実施形態から、いろいろな形態がありうるという宣言になるのではないか。
- ・資料第22号の類型化では、活動領域という一元的な類型化となっている。この類型に決定と執行などの要素を加えて検討してみてもどうか。

斎藤副会長

- ・現在、自治のキーワードとして、責任の分担が言われている。行政がサービスを実施するだけでなく、様々な主体と責任と実行を分担することが必要になってきている。
- ・Eの領域（行政の責任と主体性によって独自に行う領域）とAの領域（市民の責任と主体性によって独自に行う領域）の違いからEの領域における住民参加の限界を整理することで、原理原則を考えてみてはどうか。
- ・参画によるサービスの供給といっても、何らかの公的な性格を持つサービスの提供に限定することになると考えられる。
- ・区民憲章の総則などの中で各主体がサービスを提供する範囲を決めておき、その範囲の中で各主体が役割分担をすることになるのではないか。
- ・様々な主体が共に地域を作っていくというのが「ガバナンス」の考え方であり、地域作りの新たな手法だ。そのため、住民参画の部分には、新しい行政運営の仕組みを規定していくことになると考えられる。

## (4)「文京区区民憲章(ガバナンス条例)の項目整理」について

資料第23号の説明が、佐藤課長からあった。

森田会長

- ・一般的に、権利と義務の関係は、ガバメントと市民との間の問題になる。ガバメントは市民の権利を保障する義務を負う。義務を負うことで、ガバメントは秩序を乱すものに対して権力を行使する正統性を有することになる。権利や義務といったことを考える場合は、このようなガバメントと市民との基本構造にもとづいて考えることが必要である。ガバナンスの考え方を基本とするのであれば、区民憲章の構造をどのようにするのか、何を規定するのかをもう少し整理する必要がある。
- ・行政運営の原則のようなものも書いたほうが良い。財政運営の仕組み、効率的な行政運営の仕組みや行政評価の仕組みなどを項目とすることも必要ではないか。
- ・苦情解決のしくみでは、近隣紛争などについて行政側が何らかの調整をする仕組みを考えることもできると思う。しかし、こうした調整のしくみを創設しても、法律で決まっている部分に対して行政に係るのはかなり大変であり、係ることができる範囲の限定はある。
- ・見直し条項の項目では、区民憲章に沿って施策が実施されているかどうか見直すことを内容の中に規定することも考えられるのではないか。
- ・男女平等原則の書き方としては、努力義務の規定になる。

斎藤副会長

- ・参画の部分では具体的な事例が少ないため、参画を規定することは難しい。しかし、参画の項目自体は考えられると思う。
- ・苦情解決のしくみでは、従来の区と区民の間の苦情解決の方法や住民参画の検証、そして、工夫すれば区に身近な紛争に対応する制度などが検討できると思う。整理して項目だてしたほうが良い。
- ・見直し条項の項目には、区民憲章の実効性が確保されているかどうか、区民参画が保障されているかどうかをチェックする機関の検討をしたほうが良いのではないか。

(5) 文京区区民憲章個別論点及び文京区区民憲章(自治基本条例)研究会 報告書(案)について  
資料第24号及び資料第25号の説明が、佐藤課長からあった。

## (6) その他

次回日程について

8月中旬に日程調整を行い実施していく。

第4回 文京区区民憲章（自治基本条例）研究会 会議録

日 時 平成14年8月26日 13時30分～15時30分

場 所 庁議室

出席者 会長：森田 朗 副会長：斎藤 誠  
沼沢 秀雄 相良 宏之 瀧 康弘 佐藤 正子  
根岸 創造

配布資料

- 第26号 文京区区民憲章(自治基本条例)研究会 報告書(案) 目次
- 第27号 文京区区民憲章(自治基本条例)研究会 報告書(案) 第1章
- 第28号 協働を背景とした区民参画に関する考え方
- 第29号 協働を背景とした区民参画に関する考え方(具体例)
- 第30号 協働を背景とした区民参画に関する考え方  
(参画スタイルの類型化からのまとめ)
- 第31号 区民憲章個別論点(住民)
- 第32号 区民憲章個別論点(住民投票)
- 第33号 文京区基本問題調査研究特別委員会(平成14年第2回定例会) 会議概要

会議進行

1 開会

企画政策部長より研究会開催にあたり挨拶があった。

2 審議

(1) 資料説明

企画政策部長、新公共経営担当課長及び区議会事務局から資料説明があった。

(2) 文京区区民憲章（自治基本条例）について審議があった。

## 《主な意見など》

## (1) 区民憲章(自治基本条例)研究会の今後の予定について

佐藤課長から、今後の研究会の進め方について口頭で説明があった。

前回確認した日程について再確認を行った。

## (2) 「文京区区民憲章(自治基本条例)研究会報告書」(案)について

資料第26号、資料第27号の報告が佐藤課長からあった。

森田会長

- ・21世紀に入って、自治体のおかれている状況が大きく変わってきた。社会基盤整備がほぼ達成されたことや少子高齢社会を迎えたことにより、今後は、よく言われるように、政策の中身がハード重視からソフト重視になってきた。つまり、今あるものをうまく生かしながらソフト面の使い勝手を良くしていくというのが今後の自治体運営の取り組みになるだろう。
- ・そのときに、地方分権改革推進会議でも指摘しているローカル・オプティマム(地域の実情に即した望ましい水準)つまりそれぞれの地域で一番良い状態を自分たちで考えるということが参加の契機を見出すきっかけになるのではないかと考えられる。
- ・民間の中に今まで潜在的に存在していたエネルギーをどうやって社会的公共性のために反映させていくのか、誰がどのようにその負担を分担するかを検討する話し合いや協議といった住民参加の仕組みが求められてくると考えられる。
- ・いずれにしても、時代が大きく変わる中で、新たな時代にふさわしい自治体運営のあり方を規定する自治基本条例が一番求められるのだ、という流れを明確に示すことが必要だと考える。

斎藤副会長

- ・ガバナンスの考え方と文京区がこれまで取り組んできた区民参画は、大きくかけ離れているわけではない。これまで文京区が取り組んできた区民参画の中に、ガバナンスの考え方の萌芽があったのかを整理して、ガバナンスの考え方に関連付けながらまとめていくことがよいのではないかと。

## (3) 参画に関する考え方について

資料第28号～資料第30号の説明が、佐藤課長からあった。

森田会長

- ・地方自治体は、いわゆるガバメントに該当する部分とそれ以外の住民などの部分の二つから構成されていると考えられる。つまり、管理機関、運営機関がガバメントである。このガバメ

ントは政策の決定やその実施を主に行っている機関と位置付けることができる。そこで、特に、決定の場を考えた場合、議会の役割は重要である。そのため、議会の位置付けを明確にした上で、執行機関と議会の役割分担を規定することが必要であるとする。

齋藤副会長

- ・参加の類型化の資料では、「行政の役割・責務」を規定している項目がある。この項目を、議会と執行機関を含めて「自治体政府活動」と規定することもできるのではないかと。このように、自治体政府活動と規定した場合には、執行機関と議会をまとめた活動となる。言い換えれば「文京区」ということになる。そして、その上で、「協働を背景とした区民参画に関する考え方」の類型を「市民が主体になって活動する領域」、「自治体政府が市民と協働して行う領域」、「議会と執行機関が主体で行う領域」に分けて整理してみてもどうか。こうした整理の後、「議会と執行機関が主体で行う領域」について、あらためて執行機関の活動と、議会の活動に分けて整理してみてもどうか。
- ・現代社会においては、住民と自治体が対立した対立型社会は終わったと考えられる。ポジティブに位置付ければ成熟型社会ということができるのではないかと。こうした社会では、今まで行政が中心となって行ってきた施策を見直して、住民と行政が協働して実施したり、住民が主体で実施する方が良いというものが出てくるのではないかと。こうした施策実施の主体が変化するプロセスを示すことも重要であるとする。

#### (4) 区民憲章個別論点について

資料第31号、資料第32号の説明が、佐藤課長からあった。

資料第31号について

森田会長

- ・住民の厳密な定義をすることは難しいと考えられる。基本条例では、ある程度抽象的な基本原則を規定すればよいのではないかと。地域社会の構成員、地域社会に関わる人たちというように、幅広く住民の概念を捉えておけば良いのではないかと。
- ・住民の権利や住民が参加する場合の権利には、住民により濃淡があると考えられる。
- ・住所を有していない人たちをどのように扱うかという問題がある。たとえば、後樂園球場に野球を見に来る人たちをどのように考えるのか。こうした人たちも、行政サービスを受けている。都市部では、特にこうした人たちをどのように扱うのかを整理することも必要ではないかと。

齋藤副会長

- ・幅広く住民の概念を捉えた場合、在住者・事業者・団体等により、参加の地位に濃淡をつけることが必要なのではないかと。

## 資料第32号について

森田会長

- ・基本的に、首長と議会の権限を越えるような拘束型の住民投票制度は、憲法第95条と今回策定された合併協議会の特例制度だけであり、一般的にはできないと考えられている。
- ・住民投票の対象事項については、国策に関することを一地方自治体の住民投票の対象にできるのか、又、区域外の人たちの利益と密接に関わるような事項(吉野川河口堰に見られるように、下流の人の利益を上流の人たちが決められるのかどうかの問題など)は対象となるのかなど、直感投票や感情投票の危険に加えて、理性的に判断して投票したとしても、投票の結果が問題を抱えてしまう場合もあり、住民投票制度は難しい課題を含んでいるのではないかと考えられる。
- ・さらに、住民投票には、どのようなときに住民投票を行うのか、誰が判断するのかの問題がある。住民の直接請求で実施する場合、議会が求め実施する場合、長が求め実施する場合など、多様な場合が考えられる。こうした問題を整理する必要があると考えられる。

斎藤副会長

- ・住民投票は、参画の一つの形態であると考えられる。そのため、基本条例で住民投票について規定する場合には、基本条例で規定する住民参画の制度全体の中で、どのような位置付けにするかを整理したうえで規定することになると考えられる。
- ・また、住民投票について区民憲章の中で規定するのか、個別の条例の中で規定するのかについても整理することが必要ではないかと考える。

## (5) 文京区議会基本問題調査研究特別委員会について

資料第33号について、区議会事務局長より説明があった。

## (6) その他

次回日程について

平成14年11月上旬に実施を予定する。

第5回 文京区区民憲章（自治基本条例）研究会 会議録

日 時 平成14年11月8日 10時～12時

場 所 教育委員会室

出席者 会長：森田 朗 副会長：斎藤 誠  
沼沢 秀雄 相良 宏之 瀧 康弘 飯塚 冲  
佐藤 正子 根岸 創造

配布資料

- 第30-2号 協働を背景とした区民参画に関する考え方  
（参画スタイルの類型化からのまとめ：議会の役割・責務）  
第34号 文京区区民憲章（自治基本条例）研究会 報告書（案）

会議進行

1 開会

企画政策部長より研究会開催にあたり挨拶があった。

2 審議

(1) 資料説明

新公共経営担当課長から資料説明があった。

(2) 文京区区民憲章（自治基本条例）について審議があった。

## 《主な意見など》

## (1) 参画に関する考え方について

資料第 30-2 号の報告が佐藤課長からあった。

齋藤副会長

「市民が主体となって活動する分野」についても、議会が決定機能としての役割を果たすこともあるのではないかと。例えば、ボランティア団体の活動を支援する条例を議員が提案し、議会で審議をし、決定することもあるのではないかと。

森田会長

現在、地方制度の枠組みそのものが大きく変わる時期を迎えている。議会については、議会機能を拡大する方向に向かっている。そうした時に、今の制度を前提にして考えてよいのか。区民憲章が「自治体の憲法」という言い方をしているのであれば、議会機能の拡大の方向性を研究会として明確に示すべきではないかと。たとえば、社会秩序の維持のためのルールを作成することは、議会と執行機関の両方の役割であるといえる。さらに、ガバナンスの理念に基づいて、議会の役割を強くしていくとか、あるいは、議会と執行機関への住民参加のプロセスをオープンにしていくことも必要ではないかと。いずれにしても、議会の意思決定機能の拡大を図っていくことが必要だと考える。

こうした研究会としての議会部分の提案について、議会の中で今後独自に検討されればよいのではないかと。

## (2) 「文京区区民憲章(自治基本条例)研究会報告書」(案)について

資料第 34 号の報告が佐藤課長・齋藤副会長からあった。

森田会長

- ・研究会報告書の言葉の問題として、一般の方が読みにくい言葉もあるのではないかと。
- ・自治体の存立を決める国の制度が変わる時期であるので、区民憲章の内容が制度変化に対応できるようにするために、見直し条項を規定したほうが良いのではないかと。

## (3) 文京区区民憲章(自治基本条例)研究会の今後の予定について

今後の予定について、佐藤課長から口頭で説明があった。

前回確認した日程について再確認を行った。

## (4) その他

次回日程について：12月上旬に実施を予定する。

第6回 文京区区民憲章（自治基本条例）研究会 会議録

日 時 平成 14 年 12 月 9 日 10 時～12 時

場 所 教育委員会室

出席者 会長：森田 朗 副会長：斎藤 誠  
沼沢 秀雄 相良 宏之 瀧 康弘  
佐藤 正子 根岸 創造

配布資料

第 35 号 文京区区民憲章(自治基本条例)研究会 報告書(案)

会議進行

1 開会

企画政策部長より研究会開催にあたり挨拶があった。

2 審議

(1) 資料説明

新公共経営担当課長から資料説明があった。

(2) 文京区区民憲章（自治基本条例）研究会報告書(案)についての審議

研究会報告書(案)の校正を中心に審議を行い、次回までに資料部分を添付し、最終の形にまとめることで了解を得た。

(3) その他

次回日程について

平成 15 年 1 月中旬に実施を予定する。

第7回 文京区区民憲章（自治基本条例）研究会 会議録

日 時 平成 15 年 1 月 16 日 16 時～17 時

場 所 庁議室

出席者 会長：森田 朗 副会長：斎藤 誠  
沼沢 秀雄 相良 宏之 瀧 康弘 佐藤 正子  
飯塚 冲 根岸 創造

配布資料

第 36 号 文京区区民憲章(自治基本条例)研究会 報告書(案)

会議進行

1 開会

企画政策部長より研究会開催にあたり挨拶があった。

2 審議

(1) 資料説明

新公共経営担当課長から資料説明があった。

(2) 文京区区民憲章（自治基本条例）研究会報告書(案)についての審議  
研究会報告書(案)の最終確認を行った。

答 申

文京区長に答申を行った。

## 文京区区民憲章の考え方について

### 1 「市民参加」から「協働を背景とした市民参画」へ

「市民参加」や「市民参画」の言葉は、あまり明確に定義付けられて使用されていない。そのため、改めて「市民参加」を「政策決定過程への市民の直接参加」と定義する。

(阿部 齋教授の定義、「地方自治の現代用語」学陽出版より)

また「市民参画」は、市民参加と同義に使われている。しかし、「市民参加」という言葉は、最近の使い方では市民等と行政との協働の場面を想定しており、従来の市民参加の定義から広がっていると考えられる。

そのため、市民等と行政との協働を背景とした参加を、「市民参画」と定義付ける。社会的な状況は、「市民参加」から「市民参画」と変化している。

### 2 文京区煙山区政の考え方の基本

本区煙山力区長は、従来から新公共経営にたった行政運営を志しており、「区民一人ひとりが地域社会に責任を持ち、地域社会に参画して「公」的な役割を担う時代にあっては、区民、NPO、ボランティア、企業などの多様な主体が、地域の自治体とともに公共的問題の解決や公的サービスの生産・供給に、参加・協働することが求められております。」としている。(平成14年議会一定 所信表明演説)

文京区は、このような考え方のもと、「協働を背景とした市民参画」の実現が成された自治体を目指していくと考えられる。

そのため、新たに策定される条例は、「協働を背景とした市民参画」がなされる(なされている)条例であるべきである。

・この点で、二セコ町の条例は、行政への「住民参加」を規定したものであり、多摩市の案は、行政への「住民参加」を強く主張したものである。

### 3 そのような「協働を背景とした市民参画」の自治体の中で、行政はどのような役割を担っていくべきか。

上記 2の点について、森田先生の考え方が示されている。

(森田先生の課題の把握)「現代の行政」(放送大学教材 2000年3月)P164

近年、とくに政治学において「ガバナンス」(governance)ということばがしばしば用いられている。・・・その新たな政治経済の像とは、一言でいえば、自立的な多数の主体が相互に協調し、多元的な調整を行うことによって安定した社会秩序作り上げる社会である。・・・

このような発想の特徴としては、次のような点をあげることができよう。

第一に、社会における一定の秩序の形成・維持は、自立的な主体間の相互調整に委ねられる。そこでの競争はそれぞれの主体の自律的な行動がもたらす協調を前提とした競争である。

第二に、社会における主体の主体性、自立性、自律性が高く評価され、全体の発展のために自己の欲求を抑制し、自己の行動を制御できる主体像が前提とされている。

第三に、公共性の意味内容の変化である。公的領域から私的領域へは連続的に変化していくべきであり、それを「共」と呼ぶか否かはともかく、両者の中間に位置する領域も広く存在している。そこは公共的な領域でありながらも、政府の関与は存在していない。

#### 【行政の役割】

無原則に、このようなメカニズムが働く予定調和の世界を期待し、そのような社会の実現を楽観視することは禁物であろう。それが成り立つには、内なる公共性を持った自律的な市民と協調による協力の存在が不可欠である。だが、それをつねに期待することはできるのであろうか。

急激な変動や当事者間の厳しい対立が生じたとき、自発的な調整は容易ではない。そこには、やはり一定の強力な調整機能の存在が必要であり、それは行政機関の役割と言えよう。ただし、その場合の役割は、権力的な統制者でなく、あくまでも調整者としての役割である。

また、東海大学吉田教授も次のように指摘している。（「シティー・ガバナンスと都市の公共管理」市政2001,11）

都市自治体の役割は、これまでの公共サービスの生産・供給役に代わって、政策的観点から都市の公共管理のかじ取り役、すなわち市民自治の補完・調整役や公共サービスの保証役へと次第にその重点を移している。市民、民間非営利法人、企業などの民間非営利セクターや民間営利セクターに委ねた方がより良い公共サービスを提供できるものは、民間非営利セクターや民間営利セクターに委ね、都市自治体はむしろ公共サービスの保証役にまわり、公共サービス水準の設定やその規制・監督、あるいは市民活動の補完・支援など、地域生活の政策的なかじ取り役を果たすことを重要視すべき局面にある。我が国の都市自治体は、地域社会の実情に即した主体的な協働政策の推進によりコミュニティを主体とした個性豊かなシティー・ガバナンスを市民とともに実現すべき段階にある。

以上の点から、「協働を背景とした市民参画」型の行政の役割を「調整者」として考える。（もちろん、権力体としての役割は否定しないが）

- 4 以上3つの点を踏まえ、文京区の策定する区民憲章（自治基本条例）について、以下のとおりの内容を考えられないか、と提起してみる。

文京区は、今後の区としての自治体のあり方を、「協働型社会」の実現に置く。

- ・そして策定する条例は、協働型社会における「市民参画」での、市（区）の自治体としてのあり方（考え方）、自治運営の姿勢を宣言し、明確にした内容の条例とする。

そして協働の考え方のもと、文京区という自治体の構成員である、「区民」、「民間企業」、「非営利団体」、「行政」は、お互いに対等の立場に立って、文京区という地域を創り上げていくという考え方を取る。

- ・そして策定する条例は、区の中に存在する、また今後存在しうる各主体のそれぞれの特性に応じた原則、役割、権利、責任などを規定した条例とする。

行政は、ガバナンスの考え方を前提に、文京区という協働型社会の最も大きいセクターとして、これまでの専属的な公共サービスの生産・供給役に代わって、政策的観点から都市の公共管理のかじ取り役、すなわち市民自治の補完・調整役や公共サービスの保証役などを行う役割を担う。

- ・そして策定する条例は区のなかの最大の公的存在である行政の「調整者」としての考え方、役割、責任などを規定した条例とする。

以上のような考え方を踏まえ、その他、協働型社会における「市民参画」条例の内容について、研究していく。

## 5 留意点

以下のような留意点がある。

このような内容を持つ条例が、成立する可能性はどうか。

このような内容を持つ条例の「法律的な」性格はどうか。

このような内容を持つ条例の実効性や有効性、必要性はどうか。

など・・・



## 文京区区民憲章研究会のこれまでのまとめ

### 1 区民憲章の必要性

分権改革は、国と地方公共団体の関係や都道府県と市区町村の関係が、もはやかつてのような上下関係でないことを明確にした。こうしたなかで、国の通達などに縛られない形で行政の幅が広がり、自治体運営の当事者能力が増したことにより、自治体は政策を構築する考え方や手続について、明確にする必要が出てきた。さらに、今後の分権改革では住民自治の拡充方法が最も中心的な検討課題になると指摘されており、地域社会における住民自治の確立に向けた取り組みが喫緊の課題となっている。

また、区民に対する政策立案の説明責任や、一つの政府として対外的に政策のスタンスを明らかにすることが求められるようになった。それは、自治体の正統性を、住民の信託の基に置くという考え方やルールを明確にしておくことであり、言い換えれば、分権時代では、それぞれの自治体に「これがわがまちの意思だ」という旗が立っていることが求められるのである。

つまり、「地域の意思」を実現する組織である自治体が何を価値とし、何を実現しようとしているのか、さらには、住民自治の基本的な原理を「自治憲章」また「自治基本条例」のような形で宣言することは大いなる意味がある。

NPOやボランティア活動等の住民活動の広がりとこれを支える仕組みの発展は、個別の行政課題への意見表明といった従来の市民参加のあり方を変えている。地域における暮らしの豊かさを高めるために、ただ行政に頼るのではなく、市民の力で独自のまちづくりを展開する人々が増えている。時代は、参加を超えて、協働という新しい行政とのかかわりの形成へと向かっている。

こうした中で、行政と市民それぞれの役割や関係を明確にすることにより、市民の参画意欲の高まりを受けとめるとともに、新しい市民活動が生まれ、豊かな地域社会の創造につながっていくことが期待されている。

区政全般の基本姿勢を明確に示し、区民の権利義務、区議会及び行政の役割・責務などを規定するためには、別に区の憲法ともいふべき「(仮称)文京区基本条例」(その名称は「区民憲章」、「まちづくり条例」など多様に考えられる。)を定める必要がある。

その内容として、区民参画の具体的な仕組み及び手続、苦情解決の仕組み、区民と区議会と執行機関との間の権限に直接かかわる仕組みなどをふくむものである。

(「文の京」の明日を創る 文京区基本構想審議会答申(おわりに) 平成13年7月)

## 2 文京区区民憲章の考え方

区民一人ひとりが地域社会に責任を持ち、地域社会に参画して「公」的な役割を担う時代にあっては、区民、NPO、ボランティア、企業などの多様な主体が、地域の自治体とともに公共的問題の解決や公的サービスの生産・供給に、参加・協働することが求められているなかで、「協働を背景とした市民参画」の実現が成された自治体を目指していくことが必要である。

区民と区はともに手を携えて、お互いに責任を分かち合いながら「文の京」を形作っていくという、区政運営の基本となる理念を体現するものである。

単なる宣言や宣誓ではなく、基本原理型を目指して検討していく。

## 3 「ガバナンス」という新しい概念に着目して

文京区区民憲章の考え方の基本となるものは、近年行政学等で用いられている「ガバナンス」という考え方と一致するものである。

## 4 ガバナンスの定義

これまでのガバメント(政府)による一元的な権力的統治に代わる、新たな政治社会のあり方としてガバナンスという言葉が用いられている。

ガバナンスとは、自立的な多数の主体が相互に協調し、多元的な調整を行うことによって安定した社会秩序を作り上げる社会を目指すことを言う。

各主体とは、都市自治体の構成員である、「市民」、「民間企業」、「非営利団体」、「自治体」を言う。

行政は、ガバナンスの考え方を前提に、区域の中の最も大きい主体として、これまでの専属的な公共サービスの生産・供給役に加えて、政策的観点から都市の公共管理のかじ取り役、すなわち市民自治の補完・調整役や公共サービスの保証役などを行う役割を担う。

## 5 ガバナンスの考え方に基づく条例の目指す内容

「協働を背景とした市民参画」を実現するための自治体としてのあり方（考え方）及び自治運営の姿勢を宣言し、明確にしたもの。

自治体の区域の中に存在する、各主体のそれぞれの特性に応じた原則、役割、権利、責務などを規定したもの。

自治体の区域の中の最大の公的存在である行政の「調整者」としての考え方、役割、責務などを規定したもの。

## 6 研究会での考え方

1 区民憲章の必要性	<p>地方分権の考え方に沿うものであり、今後の自治体として必要なものである。</p> <p>区政全般の基本姿勢を明確にすることが出来る。</p>
2 区民憲章の性格	<p>「ガバナンス」の考え方を規定することは出来る。</p> <p>規定する内容は、地方自治法と抵触することはない。</p>
3 区民憲章の法的効力及び実効性	<p>区民憲章で規定する内容にもよるが、一般的に区民憲章(自治基本条例)で規定する原則などの内容については、具体的な権利として裁判で争うことができないと考えられる。</p> <p>自治体の区域内での尊重義務としての位置付けとなる。</p> <p>実践の積み重ねにより実効性を持たせていく性格のものである。</p>

## 協働を背景とした区民参画に関する考え方

### 1 検討の経過

今後の都市自治体は、「協働を背景とした市民参画」の実現を目指していくことが必要です。文京区区民憲章研究会では、このような考え方を基本に、区民等と行政との協働を背景とした参加を「区民参画」と定義付けました。これは、近年行政学等で用いられている「ガバナンス」の考え方と一致するものです。

ガバナンスとは、地域に存在する自立的な多数の主体が相互に協調し、多元的な調整を行うことによって安定した社会秩序を作り上げる社会を目指すことを言います。

こうした社会の中での行政は、ガバナンスの考え方を前提に、地域の中の最も大きい主体として、これまでの専属的な公共サービスの生産・供給役に加えて、政策的観点から都市の公共管理のかじ取り役、すなわち市民自治の補完・調整役や公共サービスの保証役などを行う役割を担うこととなります。

ここでは、こうした社会における「区民参画」のあり方がどのようなものになるのかについて検討しました。そして、個々の主体の活動における参画の考え方について整理しました。

### 2 用語の定義

- 個人 : 文京区に住所を有する人
- コミュニティ : 個人が集まった地域的な組織・地縁組織
- 団体 : NPO・ボランティア・市民活動団体に加え、いわゆる法や条例等に基づいて設置された団体
- 企業・学校等 : 区内に住所を有する法人（NPO法人を除く）および、法人に属する者（在勤者・在学者）
- 主体 : 個人、コミュニティ、団体、企業・学校等、行政
- 公的な視点 : 広く将来を見据えた、文京区のみとひとをつくるという視点
- 公的な活動 : 文京区のみとひとをつくる活動

### 3 前提となる考え方

文京区における各主体は、自立した存在として、自己決定・自己責任の原則に基づき、公的な活動を行うものとする。

文京区における各主体は、それぞれが行う公的な活動を尊重するものとする。

文京区における各主体は、対等の立場で相互に協調し、多元的な調整を行いながら、安定した社会秩序の形成・維持を目指すものとする。

自治体としての文京区は、各主体の公的な活動を必要に応じて補完し、調整するものとする。

### 4 参画スタイルの類型化（「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)を参考にしています。）

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行政の協力によって行う領域	C：市民と行政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行政の主体性のもとに行う領域	E：行政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は行政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。

協働を背景とした区民参画に関する考え方(具体例)

計画

	類型	個人、コミュニティ	団体	企業・学校等	行政	備考
公的な活動の計画に関わる時	A 市民活動の領域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生垣による緑化の計画</li> <li>・リサイクル活動を計画する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・町会、自治会の自主活動</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・屋上緑化</li> <li>・建築説明会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・アドバイスを行う</li> <li>・各種相談</li> </ul>	
	C 協働の領域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各種審議会公募委員になる</li> <li>・メディアパートナー</li> <li>・説明会などに出席して意見を寄せる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各種審議会団体代表になる</li> <li>・説明会などに出席して意見を寄せる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・文の京文芸賞実行委員会に関わる</li> <li>・説明会などに出席して意見を寄せる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・説明会、シンポジウムの開催</li> </ul>	
	E 行政活動の領域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・道路用地の買収に協力する</li> <li>・都市計画審議会の審議における各種公聴会に出席する</li> <li>・情報公開の請求</li> <li>・陳情、請願</li> <li>・各種要望書の提出</li> <li>・地方自治法上の直接請求</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・道路用地の買収に協力する</li> <li>・都市計画審議会の審議における各種公聴会に出席する</li> <li>・情報公開の請求</li> <li>・陳情、請願</li> <li>・各種要望書の提出</li> <li>・地方自治法上の直接請求</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・道路用地の買収に協力する</li> <li>・都市計画審議会の審議における各種公聴会に出席する</li> <li>・情報公開の請求</li> <li>・陳情、請願</li> <li>・各種要望書の提出</li> <li>・地方自治法上の直接請求</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・規制活動全般</li> <li>・生活保護の決定、実施</li> <li>・権力行政（税の賦課、徴収・食品管理）</li> <li>・内部管理（職員の人事異動等）</li> </ul>	

協働を背景とした区民参画に関する考え方(具体例)

実施

	類型	個人、コミュニティ	団体	企業・学校等	行政	備考
公的な活動の実施に関わる	A	<ul style="list-style-type: none"> <li>ごみの分別</li> <li>リサイクルの活動</li> <li>子どもたちの活動に関わる(指導、リーダー)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ラジオ体操の実施</li> <li>町会・自治会・PTAの活動</li> <li>少年サッカー、少年野球などの活動</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>屋上緑化</li> <li>ぶんぶんカードの実施</li> <li>公開講座の実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>アドバイスを行う</li> <li>調整を行う</li> <li>啓発活動を行う</li> </ul>	
	C	<ul style="list-style-type: none"> <li>図書館ボランティア</li> <li>CATVボランティア</li> <li>ファミリーサポート事業</li> <li>公園ガーデナー</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>区報の配布</li> <li>旧第四中学校のグラウンドの自主管理</li> <li>スポーツセンタープールの監視員</li> <li>校庭開放</li> <li>公園ガーデナー</li> <li>NPOなどの各種活動</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>各種事業への寄付、協賛金</li> <li>公開講座(行政が後援などを行うもの)</li> <li>根津小学校児童の東大での体験授業</li> <li>ペットボトルの回収拠点の提供</li> <li>避難時などの大学の空地の提供</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>場の提供</li> <li>人材の提供</li> <li>機材の貸し出し</li> <li>情報提供</li> <li>宣伝</li> <li>補助金の支出</li> </ul>	
	E	<ul style="list-style-type: none"> <li>各種公聴会への参加</li> <li>公共事業への協力</li> <li>道路工事への協力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>各種公聴会への参加</li> <li>公共事業への協力</li> <li>道路工事への協力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>各種公聴会への参加</li> <li>公共事業への協力</li> <li>道路工事への協力</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ハザードマップの作成</li> <li>世論調査などの各種調査の実施</li> <li>職員の異動、処分の実施</li> </ul>	

協働を背景とした区民参画に関する考え方(具体例) 評価

	類型	個人、コミュニティ	団体	企業・学校等	行政	備考
公的な活動の評価に関わるとき	A 市民活動の領域	・近隣住民からの評価	・町会、自治会等の総会における評価	・内部評価	・表彰	
	C 協働の領域	・区政モニター ・メディアパートナー ・まちかど対話	・各種団体との話し合い (心身障害者(児)およびその家族と区政を話し合う集い) ・行政と協働するかどうかの判断	・学長懇談会	・NPO団体等との協働をするかどうかの判断 ・NPO等への補助金支出の判断 ・公共工事の検査	
	E 行政活動の領域	・住民監査 ・住民訴訟 ・区民の声(広聴) ・行政評価に意見を言う ・介護保険相談窓口での意見、要望 ・陳情、請願 ・各種要望	・職員団体による勤務条件の交渉 ・陳情、請願 ・各種要望	・民間企業による自治体ランキング ・陳情、請願 ・各種要望	・事務事業評価 ・外部監査、内部監査	

\*評価については、自己評価する場合と外部が評価する場合がある。

## 協働を背景とした区民参画に関する考え方(参画スタイルの類型化からのまとめ)

公的な活動の 計画 に関わるとき

	類型	個人、コミュニティ、団体、企業・学校等	解説	各主体に対する行政の役割・責務	
公的な活動の計画に関わるとき	A 市民活動の領域	尊重されるべきもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>計画を策定する自由、策定しない自由</li> <li>他者の活動について公的な視点から検討を求められることができる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>各主体ができる範囲で計画することが基本となる。</li> <li>各主体は、他の主体の計画に対して、公的な視点から検討できるよう求められることができる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>各主体の自主的な計画を尊重する。</li> <li>各主体の活動が広く区民生活にかかわる場合は調整を行う。</li> <li>公的視点から調整を行う役割をもつ。</li> <li>情報提供を行い区民の計画を促す。</li> <li>市民活動が活発に行われるように支援を行う。(会場提供など)</li> </ul>
		役割・責務	<ul style="list-style-type: none"> <li>公的な視点に立ち、自らの発言と行動に責任を持たなければならない。</li> </ul> <div style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; border-bottom: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>説明責任を果たすことに努める</li> <li>自己責任を果たすことに努める</li> <li>相互に調整し合うことに努める</li> </ul> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域社会を構成する主体として、公的な視点に立ち、計画することが必要である。</li> <li>自らの発言に関しては単に意見を表明するだけでなく、説明する責務も有している。</li> <li>活動の計画に当たっては、自己責任の原則により計画すると共に、活動内容が競合し活動に支障が生じる恐れがあるときは、相互に調整して、計画することに努めなければならない。</li> </ul>	
	C 協働の領域	尊重されるべきもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報公開を求められることができる。</li> <li>行政の計画策定段階において積極的にかかわることができる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>各主体は、協働するための前提となる情報についての公開を求められることができる。</li> <li>各主体が対等・協力の関係であることから、計画策定においては、相互に意見を出し合いながら計画を策定することが重要となる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>各主体の参加を最大限保障する</li> <li>個人情報保護に配慮しながら積極的に情報提供に努める</li> <li>説明責任を果たす</li> </ul>
		役割・責務	<ul style="list-style-type: none"> <li>公的な視点に立ち、自らの発言と行動に責任を持たなければならない。</li> </ul> <div style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; border-bottom: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>説明責任を果たすことに努める</li> <li>自己責任を果たすことに努める</li> <li>相互に調整し合うことに努める</li> </ul> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域社会を構成する主体として、公的な視点に立ち、計画することが必要である。</li> <li>自らの発言に関しては単に意見を表明するだけでなく、説明する責務も有している。</li> <li>活動の計画に当たっては、自己責任の原則により計画すると共に、活動内容が競合し活動に支障が生じる恐れがあるときは、相互に調整して計画することに努めなければならない。</li> </ul>	
	E 行政活動の領域	尊重されるべきもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政の計画策定段階において意見を言うことができる。</li> <li>情報公開を求められることができる。</li> <li>平等に取り扱われる権利を有する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政の計画に対して地域を構成する主体として公的な視点から意見を表明することができる。</li> <li>計画を判断するために必要な情報を請求することができる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>パブリックコメントの実施などに努め、各主体の意見を最大限反映させる</li> <li>説明責任を果たす。</li> <li>平等取り扱いの原則を遵守する。</li> <li>行政手続条例を遵守する。</li> <li>区民福祉の向上の観点から計画を常に見直す。</li> </ul>
		役割・責務	<ul style="list-style-type: none"> <li>公的な視点に立ち、自らの発言と行動に責任を持たなければならない。</li> </ul> <div style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; border-bottom: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>公的視点から意見を述べることができる。</li> <li>行政の計画策定に協力するように努める</li> </ul> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域社会を構成する主体として、公的な視点に立ち、計画に対する意見を述べる必要がある。</li> <li>公的な視点で計画を判断することに努めなければならない。</li> <li>地域を形成する主体として、行政の計画策定に協力するように努めなければならない。</li> </ul>	

## 協働を背景とした区民参画に関する考え方(参画スタイルの類型化からのまとめ)

公的な活動の **実施** に関わるとき

	類型	個人、コミュニティ、団体、企業・学校等	解説	各主体に対する行政の役割・責務	
公的な活動の実施に関わるとき	A 市民活動の領域	尊重されるべきもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>・計画を実施する自由、実施しない自由</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各主体が計画を実施するかどうかは各主体の判断が優先される。</li> <li>・各主体ができる範囲で実施する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各主体の自主的な活動を尊重する</li> <li>・各主体の活動が広く区民生活にかかわる場合は調整を行う</li> <li>・公的視点から調整を行う役割をもつ</li> </ul>
		役割・責務	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公的な視点に立ち、自らの発言と行動に責任を持たなければならない。</li> </ul> <div style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; padding: 5px; margin-left: 20px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>・説明責任を果たすことに努める</li> <li>・自己責任を果たすことに努める</li> <li>・相互に調整し合うことに努める</li> </ul> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域社会を構成する主体として、公的な視点に立ち、計画の実施をすることが必要である。</li> <li>・自らの発言に関しては単に意見を表明するだけでなく、説明する責務も有している。</li> <li>・活動の実施に当たっては、自己責任の原則により実施すると共に、活動内容が競合し活動に支障が生じる恐れがあるときは、相互に調整して、実施することに努めなければならない。</li> </ul>	
	C 協働の領域	尊重されるべきもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>・情報公開を求めることができる。</li> <li>・計画の実施段階において意見を言うことができる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各主体は、協働するための前提となる情報について、公開を求めることができる。</li> <li>・協働では、各主体が対等・協力の関係であることから、計画の実施においては、相互に意見を出し合いながら計画を実施することが重要となる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各主体の参加を最大限保障する</li> <li>・個人情報保護に配慮しながら積極的に情報提供に努める</li> <li>・各主体と対等、平等の関係作りを行う</li> <li>・説明責任を果たす</li> <li>・協働相手と十分調整する</li> </ul>
		役割・責務	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公的な視点に立ち、自らの発言と行動に責任を持たなければならない。</li> </ul> <div style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; padding: 5px; margin-left: 20px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>・説明責任を果たすことに努める</li> <li>・自己責任を果たすことに努める</li> <li>・相互に調整し合うことに努める</li> </ul> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域社会を構成する主体として、公的な視点に立ち、実施することが必要である。</li> <li>・自らの発言に関しては単に意見を表明するだけでなく、説明する責務も有している。</li> <li>・活動の実施に当たっては、自己責任の原則により実施すると共に、活動内容が競合し活動に支障が生じる恐れがあるときは、相互に調整して実施することに努めなければならない。</li> </ul>	
	E 行政活動の領域	尊重されるべきもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>・情報公開を求めることができる。</li> <li>・行政の計画の実施段階において意見を言うことができる。</li> <li>・平等に取り扱われる権利を有する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・計画を判断するために必要な情報を請求することができる。</li> <li>・行政の活動に対して地域を構成する主体として公的な視点から意見を表明することができる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・パブリックコメントの実施などに努め、各主体意見を最大限反映させる</li> <li>・説明責任を果たす。</li> <li>・平等取り扱いの原則を遵守する。</li> <li>・行政手続条例の規定を遵守する。</li> <li>・行政の守備範囲を明確にする</li> </ul>
		役割・責務	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政の計画の実施に協力するように努める。</li> <li>・公的な視点で計画を判断することに努める。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域社会を構成する主体として、公的な視点に立ち、行政の活動に対する意見を述べる必要がある。</li> <li>・公的な視点で実施を判断することに努めなければならない。</li> <li>・地域を形成する主体として、行政の活動に協力するように努めなければならない。</li> </ul>	

## 協働を背景とした区民参画に関する考え方(参画スタイルの類型化からのまとめ)

公的な活動の 評価 に関わるとき

	類型	個人、コミュニティ、団体、企業・学校等	解説	各主体に対する行政の役割・責務	
公的な活動の評価に関わるとき	A 市民活動の領域	尊重されるべきもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>他者の活動について公的な視点から評価することができる。</li> <li>他者からの評価に対して説明を求めることができる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>各主体は、他の主体の活動に対して、公的な視点から評価することができる。</li> <li>各主体は、他の主体が行った評価について説明を求めることができる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>各主体の自主的な評価を尊重する。</li> <li>公的な視点から調整を行う役割をもつ。</li> </ul>
		役割・責務	<ul style="list-style-type: none"> <li>公的な視点に立ち、自らの発言と行動に責任を持たなければならない。</li> </ul> <div style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; padding: 5px; margin-left: 20px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>説明責任を果たすことに努める</li> <li>自己責任を果たすことに努める</li> </ul> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>説明責任を果たすことに努める。</li> <li>自己責任を果たすことに努める。</li> </ul>	
	C 協働の領域	尊重されるべきもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>他者の活動について公的な視点から評価することができる。</li> <li>他者からの評価に対して説明を求めることができる。</li> <li>情報公開を求めることができる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>協働では、各主体が対等・協力の関係であることから、計画の評価においては、相互に意見を出し合うことが重要となる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>各主体の参加を最大限保障する。</li> <li>個人情報保護に配慮しながら積極的に情報提供に努める。</li> <li>説明責任を果たす。</li> <li>行政の守備範囲を明確にする。</li> </ul>
		役割・責務	<ul style="list-style-type: none"> <li>公的な視点に立ち、自らの発言と行動に責任を持たなければならない。</li> </ul> <div style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; padding: 5px; margin-left: 20px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>説明責任を果たすことに努める</li> <li>自己責任を果たすことに努める</li> <li>相互に調整し合うことに努める</li> </ul> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域社会を構成する主体として、公的な視点から、評価することが必要である。</li> <li>自らの発言に関しては単に意見を表明するだけでなく、説明する責務も有している。</li> </ul>	
	E 行政活動の領域	尊重されるべきもの	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政の活動を公的な視点から評価することができる。</li> <li>行政からの評価に対して説明を求めることができる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政の活動に対して地域を構成する主体として、公的な視点から評価することができる。</li> <li>評価するために必要な情報を請求することができる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>パブリックコメントの実施などに努め、各主体意の意見を最大限反映させる。</li> <li>説明責任を果たす。</li> <li>平等取り扱いの原則を遵守する。</li> <li>行政手続条例の規定を遵守する。</li> </ul>
		役割・責務	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政の活動を、公的な視点から評価することに努める。</li> <li>説明責任を果たすことに努める。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域社会を構成する主体として、公的な視点に立ち、評価することが必要である。</li> <li>行政活動を評価する場合は、自らの意見を表明するだけでなく、説明する責務も有している。</li> </ul>	

協働を背景とした区民参画に関する考え方(参画スタイルの類型化からのまとめ：議会の役割・責務)

公的な活動の 計画 に関わる時

類 形	各主体に対する行政の役割・責務	議会の役割・責務		
		行政に対するチェック機能(批判・監視)	団体意思決定機能 (議決権・議案修正権)	
公 的 な 活 動 の 計 画 に 関 わ る と き	A 市 民 活 動 の 領 域	<ul style="list-style-type: none"> <li>各主体の自主的な計画を尊重する。</li> <li>各主体の活動が広く区民生活にかかわる場合は調整を行う。</li> <li>公的視点から調整を行う役割をもつ。</li> <li>情報提供を行い区民の計画を促す。</li> <li>市民活動が活発に行われるように支援を行う。(会場提供など)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>執行機関の事務処理が、すべて適法・適正に、しかも、公平・効率的に、そして民主的になされているかどうかを批判し監視する。</li> <li>複雑多岐にわたる利害や多様化した価値観の対立などから生ずる紛争を解決したり、複数の利害や価値観が共存する条件を作り出し、相対立する住民の意見を調整し、住民統合の意思を形成してゆく。</li> </ul> <p>〔 具体例：委員会での審議 〕</p>	
	C 協 働 の 領 域	<ul style="list-style-type: none"> <li>各主体の参加を最大限保障する</li> <li>個人情報保護に配慮しながら積極的に情報提供に努める</li> <li>説明責任を果たす</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>執行機関の事務処理ないし事業の実施が、すべて適法・適正に、しかも、公平・効率的に、そして民主的になされているかどうかを批判し監視する。</li> <li>複雑多岐にわたる利害や多様化した価値観の対立などから生ずる紛争を解決したり、複数の利害や価値観が共存する条件を作り出し、相対立する住民の意見を調整し、住民統合の意思を形成してゆく。</li> </ul> <p>〔 具体例：委員会での審議 〕</p>	
	E 行 政 活 動 の 領 域	<ul style="list-style-type: none"> <li>パブリックコメントの実施などに努め、各主体の意見を最大限反映させる</li> <li>説明責任を果たす。</li> <li>平等取り扱いの原則を遵守する。</li> <li>行政手続条例を遵守する。</li> <li>区民福祉の向上の観点から計画を常に見直す。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>執行機関の行財政の運営や事務処理ないし事業の実施が、すべて適法・適正に、しかも、公平・効率的に、そして民主的になされているかどうかを批判し監視する。</li> <li>複雑多岐にわたる利害や多様化した価値観の対立などから生ずる紛争を解決したり、複数の利害や価値観が共存する条件を作り出し、相対立する住民の意見を調整し、住民統合の意思を形成してゆく。</li> <li>住民の多様な意見を汲み上げ、審議等を通じて施策に反映する。</li> </ul> <p>〔 具体例：委員会での審議・参考人制度の活用(地方自治法 § 109- ・ § 109 の 2- ・ § 110- ) 公聴会の開催( § 109- ・ § 109 の 2- ・ § 110 ) 〕</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民の多様な意見を汲み上げ、審議等を通じて施策に反映する。</li> <li>具体的政策を最終的に決定する。</li> </ul> <p>〔 具体例：委員会での審議 〕</p>

注) 議会の役割・責務については、「議員必携 全国町村議会議長会編 学陽書房 平成 11 年 5 月 10 日 第六次改定新版」からの引用による

協働を背景とした区民参画に関する考え方(参画スタイルの類型化からのまとめ：議会の役割・責務)

公的な活動の 実施 に関わる時

	領域	各主体に対する行政の役割・責務	議会の役割・責務	
			行政に対するチェック機能(批判・監視)	団体意思決定機能(議決権・議案修正権)
公的な活動の実施に関わる時	A 市民活動の領域	<ul style="list-style-type: none"> <li>各主体の自主的な活動を尊重する</li> <li>各主体の活動が広く区民生活にかかわる場合は調整を行う</li> <li>公的視点から調整を行う役割をもつ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>執行機関の事務処理が、すべて適法・適正に、しかも、公平・効率的に、そして民主的になされているかどうかを批判し監視する。</li> <li>複雑多岐にわたる利害や多様化した価値観の対立などから生ずる紛争を解決したり、複数の利害や価値観が共存する条件を作り出し、相対立する住民の意見を調整し、住民統合の意思を形成してゆく。</li> </ul> <p>〔 具体例：委員会での審議 〕</p>	
	C 協働の領域	<ul style="list-style-type: none"> <li>各主体の参加を最大限保障する</li> <li>個人情報保護に配慮しながら積極的に情報提供に努める</li> <li>各主体と対等、平等の関係作りを行う</li> <li>説明責任を果たす</li> <li>協働相手と十分調整する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>執行機関の事務処理ないし事業の実施が、すべて適法・適正に、しかも、公平・効率的に、そして民主的になされているかどうかを批判し監視する。</li> <li>複雑多岐にわたる利害や多様化した価値観の対立などから生ずる紛争を解決したり、複数の利害や価値観が共存する条件を作り出し、相対立する住民の意見を調整し、住民統合の意思を形成してゆく。</li> </ul> <p>〔 具体例：委員会での審議 〕</p>	
	E 行政活動の領域	<ul style="list-style-type: none"> <li>パブリックコメントの実施などに努め、各主体意見を最大限反映させる</li> <li>説明責任を果たす。(基本的行政運営の原則を盛り込むか)</li> <li>平等取り扱いの原則を遵守する。</li> <li>行政手続条例の規定を遵守する。</li> <li>行政の守備範囲を明確にする</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>執行機関の行財政の運営や事務処理ないし事業の実施が、すべて適法・適正に、しかも、公平・効率的に、そして民主的になされているかどうかを批判し監視する。</li> <li>複雑多岐にわたる利害や多様化した価値観の対立などから生ずる紛争を解決したり、複数の利害や価値観が共存する条件を作り出し、相対立する住民の意見を調整し、住民統合の意思を形成してゆく。</li> </ul> <p>〔 具体例：委員会での審議 〕</p>	

注) 議会の役割・責務については、「議員必携 全国町村議会議長会編 学陽書房 平成 11 年 5 月 10 日 第六次改定新版」からの引用による。

協働を背景とした区民参画に関する考え方(参画スタイルの類型化からのまとめ：議会の役割・責務)

公的な活動の 評価 に関わる時

	領域	各主体に対する行政の役割・責務	議会の役割・責務	
			行政に対するチェック機能(批判・監視)	団体意思決定機能(議決権・議案修正権)
公的な活動の評価に関わる時	A 市民活動の領域	<ul style="list-style-type: none"> <li>各主体の自主的な評価を尊重する。</li> <li>公的な視点から調整を行う役割をもつ。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>執行機関の事務処理が、すべて適法・適正に、しかも、公平・効率的に、そして民主的になされているかどうかを批判し監視する。</li> <li>複雑多岐にわたる利害や多様化した価値観の対立などから生ずる紛争を解決したり、複数の利害や価値観が共存する条件を作り出し、相対立する住民の意見を調整し、住民統合の意思を形成してゆく。</li> </ul> <p>〔 具体例：委員会での審議、陳情・請願の審査、参考人制度の活用、公聴会の開催 〕</p>	
	C 協働の領域	<ul style="list-style-type: none"> <li>各主体の参加を最大限保障する。</li> <li>個人情報保護に配慮しながら積極的に情報提供に努める。</li> <li>説明責任を果たす。</li> <li>行政の守備範囲を明確にする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>執行機関の事務処理ないし事業の実施が、すべて適法・適正に、しかも、公平・効率的に、そして民主的になされているかどうかを批判し監視する。</li> <li>住民の多様な意見を汲み上げ、審議等を通じて施策に反映する。</li> </ul> <p>〔 具体例：委員会での審議、陳情・請願の審査、参考人制度の活用、公聴会の開催 〕</p>	
	E 行政活動の領域	<ul style="list-style-type: none"> <li>各主体の参加を最大限保障する。</li> <li>個人情報保護に配慮しながら積極的に情報提供に努める。</li> <li>説明責任を果たす。</li> <li>行政の守備範囲を明確にする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>執行機関の行財政の運営や事務処理ないし事業の実施が、すべて適法・適正に、しかも、公平・効率的に、そして民主的になされているかどうかを批判し監視する。</li> <li>複雑多岐にわたる利害や多様化した価値観の対立などから生ずる紛争を解決したり、複数の利害や価値観が共存する条件を作り出し、相対立する住民の意見を調整し、住民統合の意思を形成してゆく。</li> <li>住民の多様な意見を汲み上げ、審議等を通じて施策に反映する。</li> </ul> <p>〔 具体例：委員会での審議、陳情・請願の審査、参考人制度の活用、公聴会の開催 〕</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民の多様な意見を汲み上げ、審議等を通じて施策に反映する。</li> <li>具体的政策を最終的に決定する。</li> </ul> <p>〔 具体例：委員会での審議 〕</p>

注) 議会の役割・責務については、「議員必携 全国町村議会議長会編 学陽書房 平成 11 年 5 月 10 日 第六次改定新版」からの引用による。

# 「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

平成 15 年 ( 2003 年 ) 1 月

発行 / 文 京 区

編集 / 企画政策部新公共経営担当課

〒112-0003

東京都文京区春日 1 - 1 6 - 2 1

0 3 ( 3 8 1 2 ) 7 1 1 1

E-mail [newpublic@city.bunkyo.tokyo.jp](mailto:newpublic@city.bunkyo.tokyo.jp)

印刷物番号 A0102005