

豊島区自治基本条例区民会議

中間まとめ

平成17年1月

目次

1 . 検討にあたっての基本的な考え方	1
2 . 中間まとめ	5
(1) 前文	5
(2) 区民の定義、権利と責務	6
(3) コミュニティからの市民自治	9
(4) 区政への参画、協働	13
(5) 議会・行政運営	17
3 . 条例の構成案と検討項目	24
4 . 検討の経過	25
参考資料	26
・豊島区自治基本条例区民会議案の策定に関するパートナーシップ協定	
・豊島区自治基本条例区民会議会則	

1. 検討にあたっての基本的な考え方

私たち豊島区自治基本条例区民会議（以下「区民会議」）は、私たち区民自らが豊島区の自治のあり方について主体的に考え、議論することを通じ、「(仮称)豊島区自治基本条例」に反映させる区民会議案の策定をめざしています。

このため、区とパートナーシップ協定を結び、自主的な検討の場として区民会議を位置づけ、以下のような考え方に基づき検討を進めてきました。

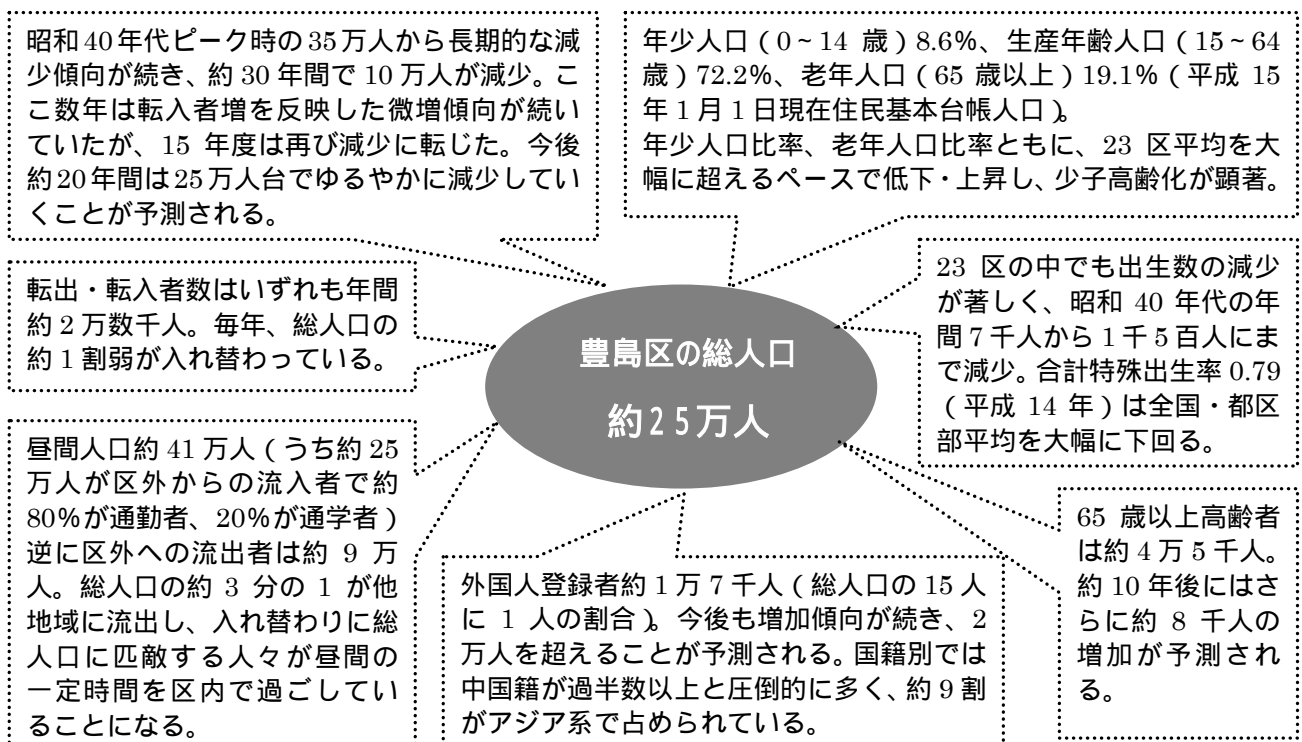
(1) 豊島区の現状や地域特性を踏まえた自治のあり方を考える

近年、自治体運営の基本原則を定めるものとして、全国的に自治基本条例制定の動きが広がっています。しかし、自治基本条例にはこれがモデル条例だというものはありません。都市としての成り立ちや歴史、地域社会の現状等は自治体ごとに異なり、その中でどのような自治基本条例を制定していくかは、それぞれの自治体自身が考え、定めていくべきものだと思います。どのような過去があって現在があり、それをどう未来につなげていくのか...そうした視点から豊島区のあるべき自治の姿を描いていきたいと思っています。豊島区の現状や地域特性を踏まえ、豊島区にふさわしい自治を実現していくための具体的な制度として、何よりも自治の主体である区民が「使える条例」にしていくことが大切だと思います。

そこで、私たち区民会議では、人口や世帯の動向、産業などのデータから、豊島区の現状や地域特性について考えてみました。

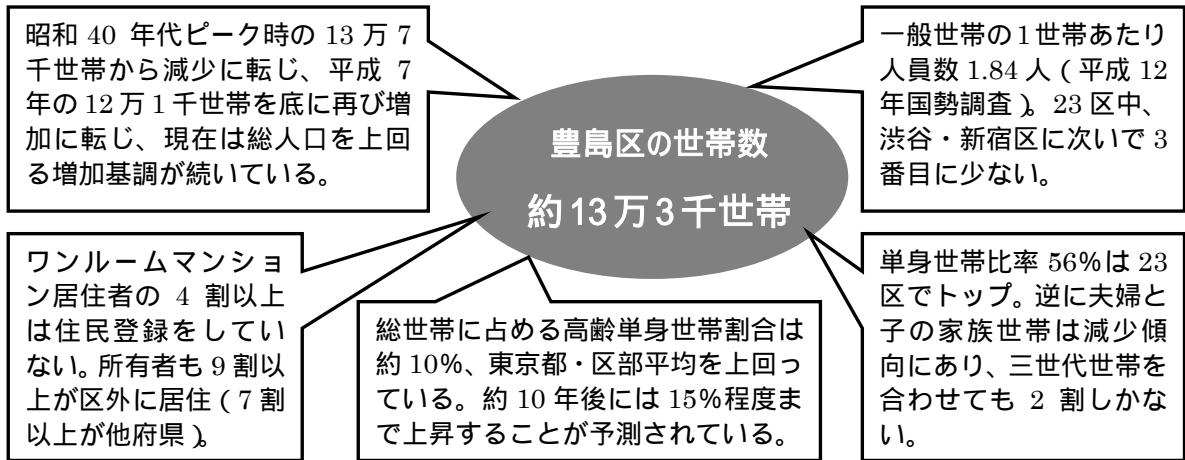
人口から見た豊島区

さまざまな人が入り混じり流動しているまち、少子高齢化が進む都市社会



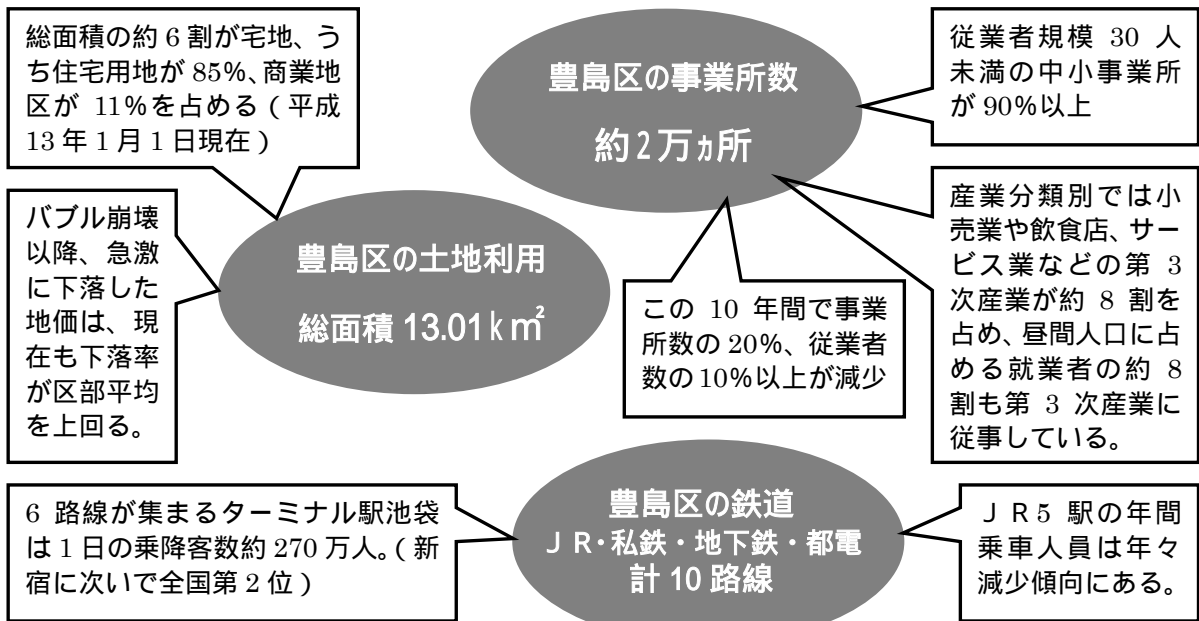
世帯から見た豊島区

ファミリー世帯の減少と単身世帯の急増、半数以上を単身世帯が占める



土地利用・産業・交通などから見た豊島区

副都心池袋をはじめとする商業地と住宅地が混在、高い交通利便性



(2) 都市における自治の主体を考える

これまでの議論の中で、私たちが一番多くの時間を割いたテーマが、自治基本条例の主語となる「区民」とは誰かということです。

前項の豊島区の現状でも見たとおり、豊島区というまちは、住民だけではなく、区内の事業所で働く人、区内の学校で学ぶ人、あるいは様々な目的で活動する人、さらに事業を営む法人や各種活動団体など、様々な人と組織によって構成され、日々変動し、流動しています。

そうした都市型社会において、誰が自治の主体たり得るのか...私たちの議論はそこに集中し、様々な意見が出されましたが、大きく分ければ、以下のふたつの考え方に集約できます。

豊島区の自治は、そこで生活を営む「住民」が担うものであり、「住民」は「ホスト」としてまちづくりに関わる権利と責務を有し、住民以外の人びとについては、「ゲスト」として考える。



自治の主体はまちづくりに参加する意思のある「市民」であり、「住民」という枠組みに限定しない。特に豊島区のような都市においては、多数の昼間人口や様々な活動に携わる人々の存在を抜きにしてまちづくりを考えることはできない。

以上は、やや図式的に意見を二極化したものであり、実際の議論は両者の中間領域も含め、行きつ戻りつしました。

現在の国の制度では、「納税」や「選挙」などの権利義務について、基本的には「住民基本台帳」に基づく「住民」をベースにした制度設計が成されています。しかし、実際の様々な行政サービスの受け手は「住民」に限定されていませんし、かといって「住民投票制度」などを考えた場合、住民と住民以外の人とを全く同等に考えるのも現実的でない側面があります。

いずれにしても、国の制度を変えるには法改正によるしかありませんが、少なくとも地域における「自治」を考えていく中では、その主体となる「区民」の定義を自治体自らが定めることは可能でしょうし、むしろ主体的に定義していくことが求められていると思います。

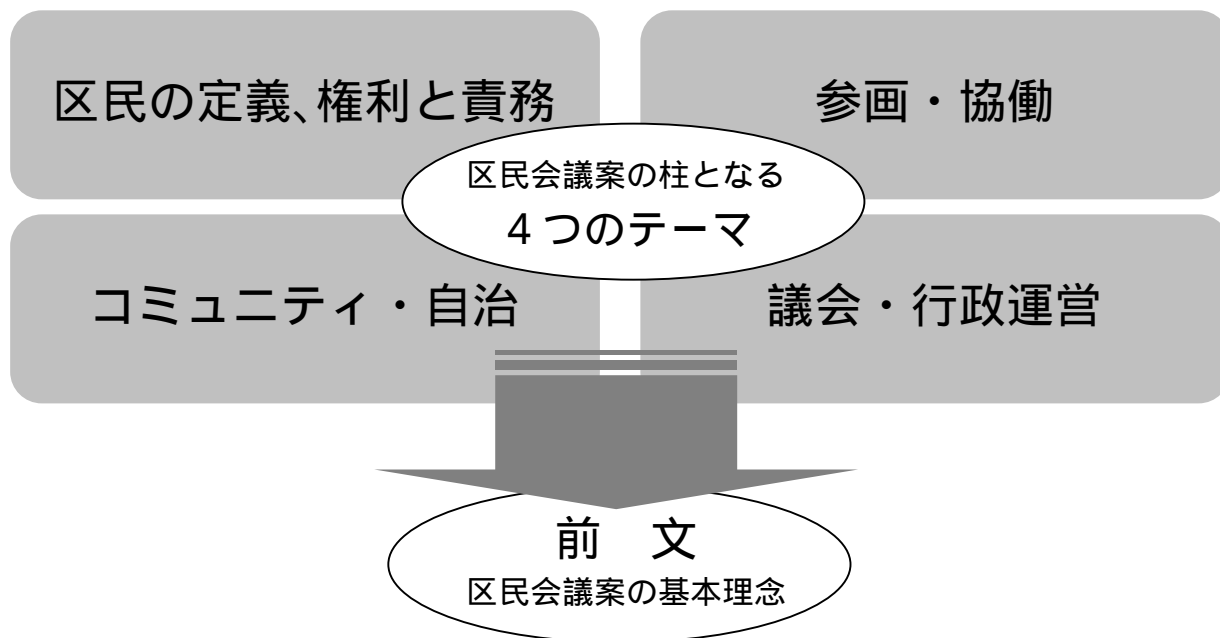
私たち区民会議は、豊島区における自治の主体となる「区民」とは誰かをきちんと定義づけることが、都市における自治基本条例の土台となると考えます。

(3) 検討方法

以上のような基本的な議論を経て、実際に条例の内容について検討していくこととしました。具体的な検討をスタートする際、私たち区民会議は、最終ゴールとしてどのような区民会議案を作るかについて話し合いました。

その中で、自分たちの考えを条例にきちんと反映させていくためには、できるだけ条文に近いかたち、少なくとも「要綱」というところまでは持っていきたいということを確認しあいました。しかし、私たちは条例づくりのプロではありませんから、条文の文法等に関する知識は持ち合わせていません。文法の問題にエネルギーを費やすよりも、まずは、これだけは外せないという私たちの考えをきちんと出していくための議論をしっかりとしようということになりました。そこで、ひとりひとりが自治基本条例の中に盛り込みたいと思うこと、一番大切だと思うことを出し合い、その中から以下の4つのテーマを抽出し、テーマ別にワーキンググループをつくり、議論を深めていく方法を取ることとしました。

この「中間まとめ」は、そうしたグループ討議の内容と、それを踏まえて全体で考えた条例の前文案から構成されています。言い換えれば、豊島区の自治を考えていく上で私たちが大切だと考えるエッセンスを取り出したものです。各項目についての検討結果は、あえて条例の構成にはとられず、グループごとの区分に従い次章に示しました。



2 . 中間まとめ

(1) 前文

前文は本則の条文とちがひ、法的な拘束力はないとされています。しかし、逆に、なぜ自治基本条例をつくるのか、或いはどのような「自治」を目指していくのかということについて、区民としての思いや情熱を語ることができる部分であり、また、条文の文法にはとらわれず、比較的自由に表現できる部分でもあります。

それぞれのテーマ別ワーキンググループの検討段階でも、前文を見据えた議論や前文につながる意見が出されていました。その意味でも、この前文案は区民会議でのこれまでの議論を集約し、自治に対する私たちの思いをひとつのかたちとして表現したものとと言えます。

私たちの豊島区は、副都心池袋を中心とするにぎわいのあるまち、大学などの教育文化施設、歴史と個性ある商店街とそれをとりまく住宅街とが混在する様々な表情を持つ都市として、多様な人々・文化を受け容れてきました。

この豊島区で共に暮らし、働き、学び、活動している私たち区民は、まちを訪れる人々とともに豊島区をさらに豊かなものとして未来へ引き継いでいきます。

私たちをとりまく社会が変化する中で、持続可能な社会・魅力ある地域社会を作るために、豊島区も含めて、国と自治体、自治体と住民等との役割の見直しとともに、まちづくりや環境、福祉、教育などに取組む市民の組織や地域のコミュニティなどが新たな役割を担い始め、また担うことが求められています

私たち区民は、今このような認識のもと、私たち自身がまちづくりと自治の主体であることを改めて確認し、自治について自ら考え、自治の担い手として参加し、責任ある行動をします。

私たち区民は、このまちの自治を行うにあたり、多様な一人ひとりの個性と権利を尊重し、交流し、連携していく過程を大切にします。

私たち区民は、区議会並びに区長に区政を信託するとともに、その自治に果たす役割の向上を求め、自らも積極的に区政に参画・協働することを通じ、真に区民の意思に基づく自治の実現を図ります。

私たち区民は、地域からの視点を出発点とし、広い視野でこの国と地域の未来を見据え、誰もが誇りを持つ豊かな・楽しい・文化的な活力あるまちづくり、美しい・喜びのある・安全安心で・思いやりのある・住みよいまちづくりの実現を目指します。

このような決意のもと、私たち区民は、区議会および行政と自治の基本理念を共有し、豊島区の自治の基本的なあり方を定め、豊島区の憲法ともいふべき豊島区自治基本条例を制定します。

(2) 区民の定義、権利と責務

【区民の定義、権利・責務グループ】

私たちのグループでは、これまでの全体会議での議論を踏まえ、さらに区民の定義について議論を重ねました。そのなかで、「区民」については、「住民」の枠組みに限定せず、より幅広い範囲で考えるべきであると考えています。しかし、住民投票などの投票権を考えていく場合には「住民」でなければ実施できない参加の権利もあり、個別の権利や義務を考えるにあたっては「区民」と「住民」をそれぞれについて区別する必要があります。

そこで、「区民」「住民」それぞれの定義とその権利と責務を以下のようにまとめました。

区民および住民の定義

1. 区民の定義

区民とは年齢・国籍を問わず、以下の者をいう。

- (1) 豊島区在住の者
- (2) 豊島区在勤・在学・在活動の者

2. 住民の定義

住民とは以下の者をいう。

- (1) 豊島区の住民基本台帳に登録している者
- (2) 豊島区に外国人登録している者

【その他意見】

豊島区というまちは、区内に住んでいる人だけではなく、区内で働く人や学ぶ人など、何らかの目的で豊島区というまちを生活の場としている様々な人々から成り立っている。そうした「都市」としての豊島区の特徴を踏まえ、生活を起点に誰もが住みよいまちづくりを考えていくにあたっては、「区民」を幅広くとらえる必要があると思う。

ボランティア活動や様々な地域活動に携る人々、また個人だけではなく、区内で事業を営む法人や各種活動団体等の組織について、豊島区のまちづくりの主体として何らかの形で位置づける必要があると思う。区民の定義の中にどのように書き込むか、どこまで区民の定義を広げるかについては、さらに検討する必要がある。

「住民」と「区民」の間で、豊島区に対する意識（帰属意識ともとれる）の乖離が甚だしいことが予想される。理想としては、豊島区に関係する各主体を「区民」として定義することが望ましいのだろうが、豊島区内の会社・学校などに在籍している「区民」の意識を如何にして取り込むかが今後の課題である。

権 利

1．区民の権利

(1) 参加する権利

区民は、まちづくりに主体的に参加する権利を有する。

区民は、自治の主体として区政に参加する権利を有する。

区民は、区政に対し意見を表明し、提案する権利を有する。

(2) 参加における平等の権利

区民は、まちづくり及び区政に参加する権利を平等に有する。

区民は、まちづくり及び区政への参加・不参加によっていかなる差別も受けない。

(3) 情報を知る・受ける権利

区民は、まちづくり及び区政への参加に必要な情報を知る権利を有する。

区民は、区政への参加に必要な情報の開示を区に請求する権利を有する。

区民は、区政への参加に必要な情報について区から説明を受ける権利を有する。

(4) 未成年の権利

青少年及び子どもは、それぞれの年齢にふさわしい参加の権利を有する。

青少年及び子どもは、「子どもの権利条約」に則り、安全かつ健全に成長する権利を有する。

2．住民の権利

(1) 選挙権・被選挙権

住民は、法律の定めるところにより、区長及び区議会議員の選挙に参加する権利を有する。

(2) 区政の重要事項の決定に参加する権利

住民は、条例の定めるところにより、住民投票に参加する権利を有する。

住民は、条例等の定めるところにより、区の重要な計画等に関わる審議会等の委員に就任する権利を有する。

責 務

1．区民の責務

(1) 参加する責務

区民は、自らが自治の主体であることを認識し、まちづくり及び区政に積極的に参加するよう努めるものとする。

区民は、まちづくり及び区政に参加するにあたり、自己の発言と行動に責任を持つよう努めるものとする。

区民は、自治の主体として区と協力し、豊島区の自治の拡充に努めるものとする。

(2) 区民相互の連携を深める責務

区民は、区民相互のコミュニケーションを大切にし、まちづくりに必要な情報を共有するとともに、連携してまちづくりを進めるよう努めるものとする。

区民は、区民相互の人権を尊重し、まちづくりへの参加・不参加による差別を排除するよう努めるものとする。

(3) 未成年に対する責務

区民は、豊かな地域社会の発展に寄与するとともに、さらに豊かなものとして将来に引き継いでいけるよう努めるものとする。

区民は、青少年及び子どもが、安全かつ健全に成長できるよう配慮する。

2 . 住民の責務

(1) 住民は、法律の定めるところにより、行政サービスに係る負担を分任する。

(2) 住民は、法律の定めるところにより直接選出した区長及び区議会に区政を信託する。

【その他意見】

「区民」の一部は「住民」でなくとも、納税の義務を有する。(法人事業税・固定資産税などが挙げられる)

「住民」で、外国人の権利が不明確(豊島区で生活する権利?)

来街者の権利・義務まで条文で触れる必要があるか?(当グループでは触れる必要が無いという方針である)

「来街者」という言葉が一般的でないので、定義をする必要がある。

区民の権利の(4)未成年の権利について、区で何かしら条例、特に「子どもの権利条約」に関わる条例があるのならば、逆にそのことを含ませた方がいいのではないか。

(3) コミュニティからの市民自治

【コミュニティ・自治グループ】

私たちのグループは、豊島区が現在打ち出している「地域区民ひろば」構想から考えはじめ、コミュニティというものは行政が線引きしたり、施設を整備したりすることによって形成されるものではないという結論に至りました。

自治の原則を定めるにあたって、身近な地域における自治＝コミュニティこそが基本になるものであり、それ抜きに自治を語ることはできません。しかし、自治基本条例の中で、コミュニティとはこういうものだとして規定することは非常に困難です。特に豊島区のように、地域住民相互のコミュニケーションが希薄になりがちな都市社会において、コミュニティのあり方をイメージすることは難しいことです。そうした難しさを感じながらも、私たちは議論を重ね、以下の2点にコミュニティのイメージを集約しました。

1. 隣近所の日常的なコミュニケーションや一定の生活空間・生活時間を共有する人と人とのつながりがコミュニティの土台となる
2. そうした個々の生活を起点にしたつながりの中から、地域の共通課題を解決するために、地域の内外に存在するグループや組織と必要に応じてグループ同士が連携していくことで、豊島区らしいコミュニティが形成されていく

町会・自治会といった既存の地縁組織(地域コミュニティ)と、近年広がりを見せつつあるボランティアセクターやNPO等の新たな市民活動組織(目的コミュニティ)とが連携していき、豊島区らしい都市型のコミュニティをいかに形成していくかが課題と考えます。私たちは、こうしたニューコミュニティを新たに「生活コミュニティ」という言葉で表現しました。

コミュニティの定義

豊島区におけるコミュニティを以下の通り定め、地域コミュニティを核としてその多様なコミュニティが各々緊密に結びつくことにより、地域課題の解決力を高めるものとする。

1. 地域コミュニティ

居住地域における日常生活の中での出会い、多様な地域活動への参加等を通して形成される人と人とのつながり

2. 目的コミュニティ

福祉、環境、教育、文化、スポーツ等に対する共通の関心に支えられた活動によって形成される人と人とのつながり

3. 生活コミュニティ

地域コミュニティと目的コミュニティが連携した取組みをとおして形成される人と人とのつながり

【その他意見】

出だし部分については、「豊島区の地域課題・目的課題・生活課題を有効に解決しうる単位、要素又は要因が、自発的活力に満ちたコミュニティにある事を鑑み、(認め)その定義を以下のように定める」と言うような書き口もあるように思う。

小さな決定範囲は住民の生活実体に合致するが、それぞれの生活に応じた関心の幅をあわせ持つ。豊島区を小さな自治単位の連続模様（モザイク）と考え、コミュニティをいきいきとつくりなおし、新しい豊島区を創る。

生活コミュニティは、個々人の生活を支えるコミュニティであり、地域コミュニティをベースにしながらか目的別コミュニティを取り込んで多様な生活のニーズをサポートしていく新しいコミュニティをめざす。

コミュニティの原則

1. 自発性・自主性の原則

コミュニティは区民の自発的な意思によって形成されるものであり、区は、コミュニティ形成における区民の自発性と自主性を最大限に尊重しなければならない。

2. 参加の原則

すべての区民は、コミュニティ活動に参加することにおいて平等であり、また、参加にあたっては、個人の自主性が尊重される。

3. 自己決定・自主運営の原則

コミュニティの運営は、自己決定・自主運営を原則とし、コミュニティの成員は自らの決定について責任を分かち合うよう努める。

4. 連携の原則

地域で活動する様々なコミュニティは、地域の共通課題を解決するために連携・協力し、必要に応じて新たなコミュニティを形成することができる。また、課題の解決に伴い、コミュニティを解散することができる。

5. 合議の原則

コミュニティにおける合意形成においては、互いの意見を尊重し合い、自由な意見交換による合議のプロセスを大切にする。

【その他意見】

章のタイトルはコミュニティのおきて、作法等でも良いかと思う。

コミュニティの範囲・規模は住民の合意により決定される。

生活コミュニティはそこに住んでいる人たちのコミュニケーション、利便性、実感にもとづくものであり、既存の行政区などの地域区分とは必ずしも一致しない。しかも、現在は古いコミュニティが壊れて新しくつくりなおす途上であり、それを一律に画一的に規定することはできない。住民自身によるつくりなおしのプロセスこそが大切であり、それをどう支援するのが重要である。

コミュニティ自治の原則は、自主運営・自主管理・自主財源である。それをめざして、運営できる人材や能力を生み出し、プロジェクトを生み出す。また区の予算配分についても提案や関与を行う。

コミュニティによるまちづくり

1. まちづくりの基本理念

コミュニティは、地域区民の合意形成に基づき、地域におけるまちづくりを主体的に担う。区はコミュニティにおける決定を尊重し、まちづくりに必要な施策を推進する。

2. コミュニティ活動の促進

コミュニティはすべての区民に開かれたものとし、次に掲げる取り組みを通じ、参加の機会を保障するとともに、コミュニティ活動の促進に努める。

コミュニティ活動に関する情報の共有

コミュニティ活動を担う人材の発掘・活用

コミュニティ活動に関する生涯学習機会の提供

コミュニティ活動の拠点づくり

区は、コミュニティの自主性を尊重しつつ、コミュニティ活動の促進に必要な支援を行う。

3. 地域自治の仕組み

地縁組織、市民組織その他の自主活動を行うグループ等は、共通する地域課題の解決について協議する場を積極的に設け、相互の立場を尊重しながら、それぞれの能力を活かし、連携してまちづくりを進めていくものとする。

地域におけるまちづくりを進めていくにあたっては、それぞれの地域の特性や成員の構成等に基づき、その地域に適した自治の仕組み（条例等）を築いていくものとする。

区は、この自治の仕組み（条例等）を充分尊重し、その趣旨に則り、地域におけるコミュニティ相互の連携、地域自治の仕組みづくりを支援する。

4. まちづくりの目標（ビジョン）

区民と区は、まちづくりの基本理念に基づき、それぞれに協働し、次に掲げるまちづくりの推進につとめるものとする。

すべての区民の人権が保障され、多様な価値観が尊重されるまちづくり

すべての区民が、生涯にわたって学ぶ喜びを持ち、生涯学習にとりくめるまちづくり

次世代を担う子どもたちが夢と希望を抱き、健やかに成長できるまちづくり

加齢文化を大切にし、高齢者が生涯にわたり文化創造にかかわれるまちづくり

自らの地域と生活の美しさを維持、あるいは再創造することによる自信と誇りを次世代に伝承するまちづくり

【その他意見】

コミュニティをまちづくりの主体とする考え方に基づき、コミュニティの役割について、まちづくりの視点から組み立ててみた。

区が打ち出している「区民ひろば構想」について、この構想をどう区民の側に取り込んでいくか…対案というか逆にこの条例でどう規定していくかを考え、地域自治の仕組みづくりにおける原則、区の役割（基本スタンス）について提案する。

コミュニティの最も大切な役割は、成員がまちづくりに参加できる環境をつくることである。子どもと若者の居場所・参加があり、高齢者の文化が豊かで住みやすいまちを目指す。コミュニティ自治は、まず住民同士のコミュニケーションを活発にするところから始まる。それは日常的なあいさつ・対話から利害の異なる者同士の合意形成まで含む大変幅広い困難なしごとであり、自然発生的には生まれない。専門職やボランティアからなる仲介役、調整役世話役（コーディネーター）が必要である。

少子高齢社会、低成長社会により地域に人がかえってくる。一見向いている方向がバラバラのように見えるが、実は「地域のことに関わりたい」と考える人は多数派なのである。きっかけと体験学習が必要である。なによりも自分の存在感や生きがいを与えてくれる場と人間関係が必要である。エンパワーメントとは＜問題を解決する力をつける＞ことである。わたしたちは、地域から人を育てる。人を見出す。そして共に歩む。区はそれを支援する。まちづくりの権利と責任の主なものは、教育・選挙・納税である。

生活コミュニティの成員は

- ・ 地域教育を共に担う権利と責任を持つ
- ・ 選挙への関心を高め、また議員を真の意味での住民の「代理人」とするために、生活コミュニティからの公約をつくり候補者の公約に反映するとともに実効度や効果を評価する。
- ・ 税金の使途、内容、効果を評価し、有効活用を図る。

(4) 区政への参画、協働

【参加・協働グループ】

豊島区は、基本構想の中で「あらゆる主体が参画しながら、まちづくりを実現していく」こと（「参画」と「協働」のシステム構築）を基本方針の第一に掲げています。この区民会議にも、在住者だけでなく、在勤・在学・在活動者など、区に関わりのある多様な立場の人々が参加しています。

私たちのグループは、こうした参加の広がりを自治基本条例の中できちんと制度化するために、既存の制度を整理するとともに、より参加を促進していくための仕組みについて検討しました。

情報の共有

1. 情報の公開及び提供

区は、区民の知る権利を保障し、区民の区政への積極的な参加を推進するため、情報を区民に公開する義務を負う。また、多様な媒体を積極的に活用して、情報を区民に分かりやすく提供する義務も負う。

2. 説明責任

区は、政策の立案、実施、評価のそれぞれの過程において、その経過、内容、効果等について、区民に分かりやすく説明する義務を負う。

3. 応答責任

区は、区民から要望、意見、苦情等の申立てがあったときは、速やかに事実関係を調査し、これに応答する義務を負う。

4. 審議会等の公開

審議会等の会議は、原則公開であることを明記する。

5. 個人情報の保護

区は、個人の権利及び利益が侵害されることがないように、保有する個人情報の保護について必要な措置を講じる義務を負う。また、その一方で、区が保有する自己情報の閲覧等を求める区民の権利を保障する義務も負う。

6. 学習機会の提供及び支援

区は、区民の社会参加促進、および区民主体の自治実現を目標とし、学習機会・場所の提供など、それに必要な能力を取得するための支援に努める。

【その他意見】

ここで定める「情報」とは、いわゆる「区政情報」に加え、「区民の自治実現のために必要なあらゆる情報」を指す。

情報公開等の前提となる「情報共有の原則」については、「情報が区民共有の財産であること」について総則に規定する。

個人情報の保護については、「共有」という概念とは少し意味が異なり、ここに規定することには違和感があるので、総則などに置くことも検討の余地がある。

区民参画

1. 各段階への区民参画

区民は、区における課題の把握、計画の策定・実施・評価の各段階において区政に参画することができる。

2. 参画の保障

区は、区民の意見が区政に反映されるとともに、参画の機会が保障されるように、多様な参画制度を整備する義務を負う。逆に参画できない区民について、区は、不利益を受けないように特段の配慮をする。

3. 参画の形態

区は、参画の機会を保障するため、次の方法のうち、事案に応じて必要なものを用いる。また、決定した方法及び意見等の取扱いを決定したときは、速やかに区民に周知する。

アンケート調査

公聴会

ワークショップ

審議会・懇談会

事業実施における参画

行政評価

4. パブリックコメント制度

区は、重要な政策及び計画の策定に際し、事前に案を公表し、区民の意見を聴くとともに、提出された区民の意見に対する区の考え方を公表しなければならない。

(5. 推進機関の設置 *要検討)

【その他意見】

「参加」が特に実施段階以降における関与を意味すると考えられるため、計画段階、課題の把握段階からの関与を表す「参画」という言葉をここでは使用した。

「課題の把握」について区民が参画するには、従来とは異なる何らかの仕掛けが必要になる。「苦情処理」ではなく「提案」であるため)

区民が参画できる事案について、基本構想・基本計画・重要計画などを具体的に挙げる必要がある。

最近、住民税の1%など歳入の一定割合の用途を住民が決める制度を導入する自治体が出てきている。このような形態の「予算策定過程への参画」を、本条例に盛り込むかどうかは検討する余地がある。

区民参画が一定の区民に限定されないように、参加の多様性、専門知識の活用、参画の制限などについても規定する必要がある。また、意見の多様性・参加の容易さの確保と同時に、「悪意ある参加」を防ぐ方策を考える必要がある。

参加の形態の中でも、幅広い区民が自らの意思で参画できる手段であり、また他の参画方法との併用も可能なパブリックコメントについては、特に規定を設ける。

WG内では、参画しやすい環境整備の一環として、区民・学識経験者で構成される推進機関（区民会議）の設置も検討された。

現状においては、参画できる事案や参画方法の選択が区に任されており、また「課題の把握」に区民が参画する仕掛けが必要なため、区と一般区民との間に立って提言・調整を行う機関として推進機関を設置しようという試みである。

ただし、機関の設置目的や、委員の選定方法、活動内容などについて意見の一致を得ず、今後の検討課題とすることにした。そのため「盛り込む事項」においては括弧つきの記入としてある。

住民投票

1. 住民投票

区長は、合併その他区政の重要事項について、直接区民の意思を確認する必要があると認めるときは、住民投票を実施することができる。投票資格など住民投票の実施に関して必要な事項は別条例で定めることとし、本条例を根拠に住民投票を実施することはできない。

2. 住民投票の請求及び発議

住民投票の請求及び発議は、住民、区議会議員、区長が、この条例（地方自治法）の定める要件の下に行うことができる。住民の要件については、永住資格を有する外国人及び満18歳以上の者を含めることとする。

3. 投票結果の尊重

投票結果に拘束力はないが、区長は、投票結果を尊重する義務を負う。

【その他意見】

住民投票については、住民投票条例という一般的な条例を制定する（常設型）か、に関する住民投票条例という課題ごとの条例を制定する（個別型）かを選択することになる。

争点の明確化 住民の関心の向上 投票率のアップという図式を考えて、個別型が良いと考えているが、住民請求が成立しても議会で否決されれば住民投票が実施できないという短所もある（常設型は、住民請求が成立すれば実施が可能）。

請求者の範囲 = 自治の担い手と考えれば、住民登録者以外の者をどこまで含めるかは検討課題。 範囲を広げれば、必要な連署の数も多くなる。

請求および投票資格における、年齢制限および永住外国人の取り扱いについては、引き続き検討課題とした。

協働

1. 協働の推進

区や区民、また区民同士が相互に連携・協力し、自治の実現と地域の発展に向けて努力していくことを協働の原則とする。

また、区は社会貢献の意欲ある区民や地域活動団体を、パートナーとして尊重し、彼らと協働できるように支援していく必要がある。

2. パートナーシップ

協働は、対等の関係にある者が協力して、何かを作り上げていく作業である。したがって、区は、パートナーが対等の立場に立って活動できるように、双方の役割分担等を決める義務がある。

【その他意見】

自治を実現していくためには、多様な主体の協働が不可欠である。そのためには、協働についての基本的な考え方を確認しておくことが必要である。WG では、「社会貢献の意欲ある区民や地域活動団体」を主体とし、対等性、責任・役割、機能・専門性、について特に盛り込むべきという意見が出た。

実際に協働を実現していくための具体的な手段については、「区民参画」に規定されることが多いと思われるが、その他にも具体的な手段がないか検討の余地がある。(例：パートナーシップ協定など)

(5) 議会・行政運営

【議会・行政運営グループ】

私たちが、住み・働き・学ぶ豊島区をより良い場所に育てて行く”まちづくり”の主人公は、在住者と在勤、在学などの「区に係わりを持つ人たち」、区民に選ばれた代表により構成される「議会」、区を代表する区長と区職員による構成される「行政」です。これら三者の何れが欠けても、豊島区の未来に向けての”まちづくり”の成功はあり得ません。

この三者が、相互の協力と適度な緊張関係を持ち、バランスよくそれぞれの機能を最大限発揮できるような仕組みが必要です。議会・行政グループは、「議会」「行政」がどのようにして「区に係わりを持つ人たち」と共に豊島区の”まちづくり”を進めて行くべきなのか。その基本的な考え方を検討し整理しました。

議会

議会の意義と役割

1. 議会設置の宣言

区民は、直接選挙により選出された議員で構成される区議会を設置します。

2. 区民意思の反映

区議会は、区民の信託を受けた代表による意思決定機関として、区民の意思・権利を行政運営に反映させるため、条例の制定・予算などについて審議を十分につくし議決します。

3. 自治の向上

区議会は、豊島区の自治を担う重要な機関としてその機能の向上を図るとともに、住民自治の発展を支える役割をはたします。

4. 就任時の宣言

議会議長は、議員任期初めの議会の開催にあたり、自治基本条例にのっとり議会運営を行うことを宣言します。

5. 政策の提案

区議会は、その権限と機能を発揮し、豊島区のまちづくりと区民の福祉の向上に寄与するため区民の意思の把握、調査等を行い政策の提案・立法を行うとともに、能力の向上に努めます。

6. 区政運営の監視と調査

区議会は、区政が区民の意思・利益を反映し適切に運営されていることを監視・牽制し、そのための調査、研究、意見聴取などを行うものとします。

【その他意見】

- ”まちづくり”の表現は別途定義する必要がありますが、ここでは以下の趣旨で使っています。『まちづくりとは、区民福祉のための「体制組織、施設、システム、環境その他」の整備を指し、単に区画整理事業や、道路、箱物を建てることを意味している訳ではありません。』

情報公開

1. 立法過程の公開

区議会は、条例の定めにより委員会、本会議等の会議の公開と保有する情報を公開し、立法過程を含む政策情報提供の充実により、区議会活動を区民に分りやすく説明する責任を果すものとしします。

2. 区民との情報の共有

区議会は、区民との政策情報の共有を図り、開かれた議会運営に努めるものとしします。

3. 議会情報公開条例の策定

区議会は、上記情報公開の考え方に沿って豊島区議会情報公開条例の策定を行うものとしします。

議会運営

1. 円滑・効率化

区議会はその意義と役割の達成を主旨とする、円滑・効率的な議会運営を行うとともに、定数・組織の最適化と効率化を図ります。

2. 区民参加の促進

区議会は、区民の意思の把握を目的とする公聴制度・参考人制度などを活用し、議会への区民参加を促進します。

3. 議会運営規則の制定

区議会は自治基本条例に沿った、議会運営規則の制定を進めます。

議員の責務

1. 行動の指針

区議会議員は区民の信託を受けた区民の代表者として、区民意思と権利の行政運営への反映を行動の指針としします。

2. 議論の活発化と能力向上

区議会議員は、議会の責務を果すため議員間の議論の活発化、審議・政策能力の向上に努めます。

【その他意見】

議会情報の公開時は、個人の基本的権利及び個人情報保護が保障されることが必要と考えています。

区長の責務

区長の意義

1. 区長設置の宣言

区民は、直接選挙で選出された区を統轄し代表する区長を置きます。

2. 区民の信託と権限

区長は、区民による信託を受けた区政運営の執行者（機関）として、区議会への議案の提出・予算の調製・特別区税の賦課徴収等の事務を管理し、それらを執行する権限を持ちます。

3. 就任時の宣誓

区長は就任にあたって、自治基本条例にのっとり条例理念の実現のため職務を執行することを宣誓します。

区政の執行

1. 誠実公正な区政の執行

区長は、区政運営にあたって区民の信託にこたえ誠実公正な職務の遂行に努めます。

2. まちづくりの推進と福祉の向上

区長は、区民の意思・利益を反映した行政サービスの提供を行い、豊島区のまちづくりの推進と区民の福祉の向上を図ります。

3. 区政運営方針の明示

区長は毎年、区政運営の基本方針を定め、議会と区民に説明するとともにその達成状況を報告します。

自治の充実

1. 自立した区政と住民自治

区長は、自治基本条例の理念にのっとり、議会・区民と連携し、自立した区政と住民自治の充実と発展を図ります。

2. 情報公開と説明責任

区長は、条例の定めるところにより、区が保有する情報の公開と積極的な情報提供により区政の状況を説明する責任を果し、開かれた透明性の高い区政運営に努めます。

3. 区民の参画

区長は、この自治基本条例の理念にのっとり、区民の区政への参画機会の確保するとともに参画のための環境整備を図り、区民と協働したまちづくりを推進します。

組織・職員の管理

1. 行政組織の整備

区長は、行政組織を区民と地域の多様なニーズに対応するよう整備し、さらに情勢と行政課題の変化に迅速に対応させるとともに、組織横断的な行政運営を行います。

2. 人材の育成

区長は、自治基本条例にのっとり「まちづくり」と区民との協働を進めるための人材の登用・育成を行います。

職員の責務

区民等との信頼関係・連携

1. 区民としての自覚

職員は、自らも豊島区の一員であることを自覚し、区民の信頼の獲得に努めます。

2. 全体の奉仕者

職員は、全体の奉仕者として、区民の信頼と満足度の向上に努め、区民との協働の視点を持ち職務の遂行に努めます。

職務執行

1. 誠実公正な職務の執行

職員は、その職責が区民の信託に由来することを自覚し、区長と法令の指示するところのみ従い、誠実公正に職務を執行するとともに創意をもって能率的な職務執行に努めます。

2. 自治基本条例の理念の実現

職員は、自治基本条例の理念を理解しその実現のため職務を執行することに努めます。

法令の遵守（公益通報）

1. 区政の違法・不当の是正

職員は、区政の運営に違法・不当の事実があるかそれらの恐れがある場合に、これを放置あるいは隠すことなく事態の是正に努め、区政運営を常に適法で公正なものにします。

2. 公益通報等による不利益処分の禁止

区長は、職員が区政の違法・不当あるいはそれらの恐れのある是正・通報を行った場合、他の法令等に反しない限り、不利益となる措置を行いません。

3. 公益通報等の処理機関

区長は、前項の通報を受ける機関を別に定め、通報の受付、調査、報告等の処理を委ねることを定めます。

【その他意見】

公益通報の項目は、基本的な方針を記述し、それに沿った個別の条文制定を求める。

公益通報の項目は、他の法令や先進自治体の例を参考にして検討を加える必要がある。

中野区は、区の内部に「委員会」を設置している。

しかしコストはかかるが外部に設置する方が、客観性や区民の監視機能を活かす点では有効と思われる。

行政運営

基本構想・総合計画

1. 策定

区長は、自治基本条例の趣旨にのっとり総合的・計画的な区政の運営を行うため、基本構想と総合計画を策定の上、議会の議決承認を受けます。

2. 目標の明示

基本構想・総合計画には、計画目標・実施内容・費用・期間を数値として明示することに努め、財政上の裏付けと実施の優先順位を付して策定します。

3. 区民等の参加

基本構想・総合計画は、区民の参加を担保する基本構想審議会の意見を尊重し策定します。

行政手続

行政手続は、公正と透明性を確保し区民の権利と利益保護に努めるため、自治基本条例にのっとりた条例を定めます。

行政評価

1. 評価の実行

区は、行政評価の実行に当っては、個別の施策と事業の達成度合いを常時モニタし報告を行います。個別の施策と事業が達成されていない場合は、注意を促す目的の業績測定を行います。

2. 執行状況の評価

施策と事業の執行状況は、個別の施策と事業毎に事前、途中、事後の評価を行います。

自治体法務の体系化と自治立法権

区は、自治基本条例に基づき自治体法務の整合・体系化を行うとともに、自主立法権、自治解釈権の活用のため積極的な研究活動を行います。

財政・財務

1. 予算編成

区は、総合計画・行政評価を踏まえた予算編成を行うとともに決算結果を含め、区民に十分な説明を行う責任を果たします。

2. 財政の健全化

区は、財政の健全化及び自立的な財政基盤の確立に努め、区民負担の適正化と世代間負担の公平化を図ります。

3. 財政状況と財務諸表の公表

区は、財政状況と財務諸表を区長の見解、評価内容を付し公表します。

出資団体、助成団体

1. 出資団体、助成団体の情報公開

区は、出資団体および助成団体等の情報公開を行うとともに、出資団体および助成団体等への情報開示の請求を認めます。

2. 出資団体、助成団体の監督

区は、出資団体および助成団体等へ出資目的の達成を求めます。

危機管理

1. 区民生活の安全性の向上

区は、区民生活の安全性向上の観点から、防災を考慮した安全なまちづくりを行うとともに、防災環境の悪化を防止します。

2. 大規模災害等の危機管理体制

区は、大規模災害の発生時等を想定した危機管理体制を整備し、大規模災害の発生時等には区民、関係機関と連携し区民生活の支援を行います。

3. 地域住民等による共助

区民は、大規模災害等に備え、区民相互の信頼関係を構築し、大規模災害等を想定した地域住民による共助、支援体制を整備します。

【その他意見】

代表的な外部団体には、「コミュニティ振興公社」、「社会福祉事業団」、「街づくり公社」等があり、豊島区の16年度支出額は約40億円で、区全予算に占める割合は4.5%となっている。

”危機管理”の表現は多くの意味を持つので、大規模災害を想定した事態に沿った表現に置き換えることも考慮する。

緊急時の区機能の一時的な停止を想定した、区に頼らない地域自身による体制づくりも自治基本条例に記述したい。

児童虐待等の対策

児童虐待等について、区の取り組みを求める意見が教育関係者に非常に多いので、災害に比肩すべき項目として児童虐待に関する豊島区の対応を項目として記述したい。

他機関等との連携

国・都との関係

1. 対等な政府間関係と役割分担（都区財政調整制度）

区は区民に最も身近な基礎的自治体として、国および東京都と対等な政府間関係を確立し各々の役割分担の明確化と財源配分のもと、その責任をはたす関係を目指します。

2. 自己責任・自己決定の原則

区はまちづくりの推進において、自らの意思で判断することを尊重し、区民と連携し自治を推進します。

他の自治体等との連携

1. 法制度構築のための連携

区は、近隣の区あるいは自治の拡充を志向する各地域の区市町村、近隣自治体、都、国、関係機関と連携し、区を越えたよりよいまちづくりと連携による地方自治の拡充のための法制度構築に取り組めます。

2. 諸問題解決のための連携

区は、近隣の区あるいは自治の拡充を志向する各地域の区市町村、近隣自治体、都、国、関係機関と連携し、経済の発展、防災、災害時支援、環境、教育など問題解決に取り組めます。

国際交流

区は、外国人人口の多い特性を考慮し、在住外国人、市民団体、海外の自治体等と連携し、経済の発展、防災、災害時支援、教育、環境、人権などグローバルな視点で問題解決に取り組めます。

【その他意見】

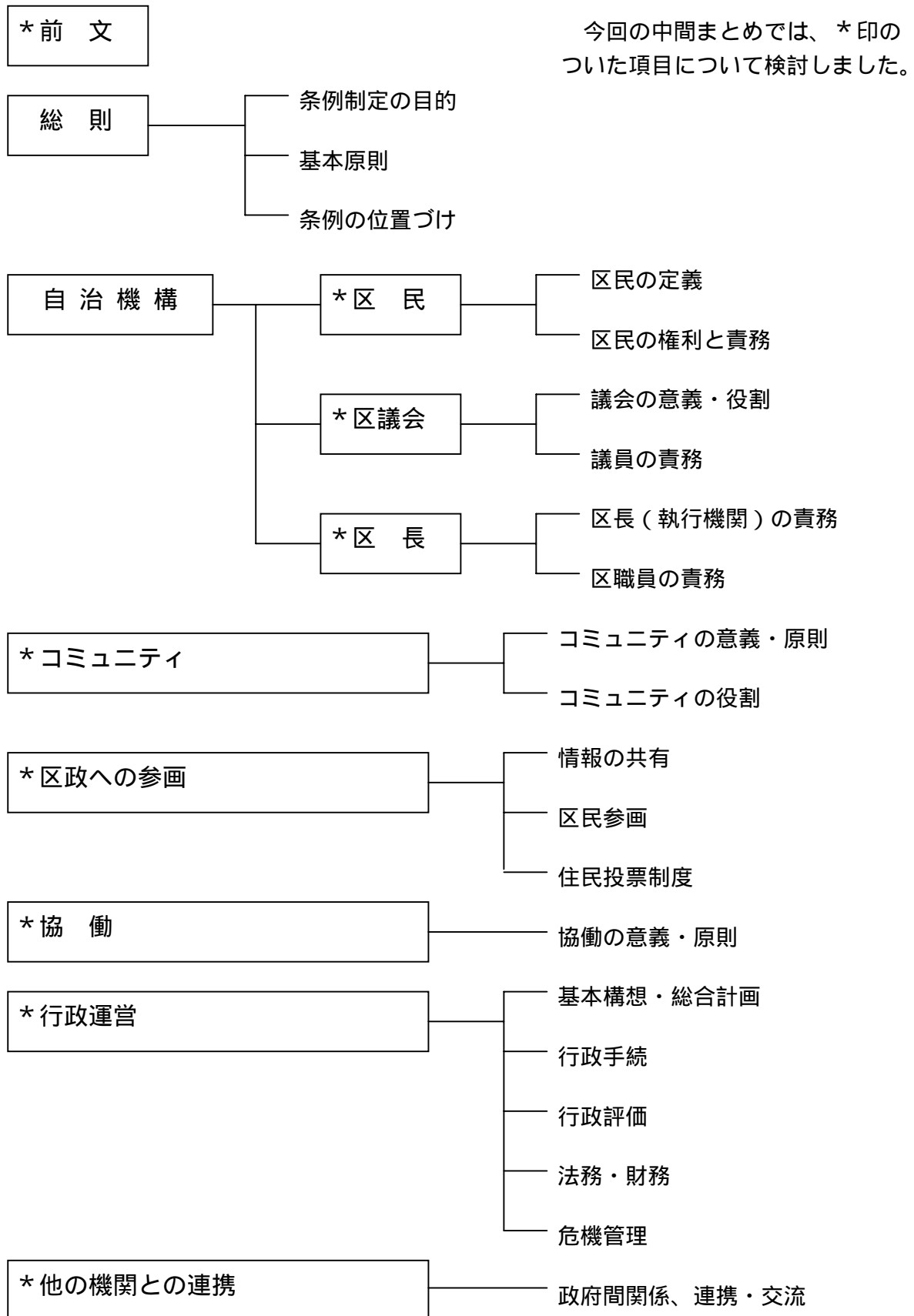
「都区財政調整制度」については以下の主旨の文章を記述する方向で考える。

都と区が役割分担を定めるとともに、それに応じた財源分配を行った上で都と区それぞれの責任を果たす関係を目指す。

「住民自治組織間の連携」として以下の内容の記述を求める意見があることを付記します。

- ・住民自治組織・NPO等は、連携、協働して課題に対処する。
- ・区は、住民自治組織・NPO等に対し住民自治発展の観点から、必要に応じアドバイスを行い問題解決の調整を図る。
- ・区は、区を越えて活動する住民自治組織、NPOについても自治基本条例の趣旨の範囲で発展を支援する。

3 . 条例の構成案と検討項目



4 . 検 討 の 経 過

全体会議等の開催

回	開催月日	議 題 等
第 1 回 (準備会)	平成 16 年 5 月 7 日 (金)	<ul style="list-style-type: none"> ●メンバー顔合わせ・自己紹介 ●講義「自治基本条例の考え方」 ●会議の進め方について
第 2 回 (準備会)	5 月 15 日 (土)	<ul style="list-style-type: none"> ●「自治」についての自由討議 ●会議の運営方法について
第 3 回 (準備会)	6 月 4 日 (金)	<ul style="list-style-type: none"> ●討議：「区民の権利と責務」 ●区民会議の会則について
第 4 回 (準備会)	6 月 19 日 (土)	<ul style="list-style-type: none"> ●討議：「豊島区基礎データ」を読む ●会則案・パートナーシップ協定案について
第 5 回 (準備会)	7 月 2 日 (金)	<ul style="list-style-type: none"> ●区民会議の方向性について ●会則案・修正案議決・承認
第 6 回	7 月 17 日 (土)	<ul style="list-style-type: none"> ●自治基本条例研究会報告書の学習 ●パートナーシップ協定締結式
第 7 回	8 月 25 日 (水)	●地域区民ひろば構想とコミュニティについての学習
第 8 回	9 月 3 日 (金)	<ul style="list-style-type: none"> ●夏休みの課題発表 ●条例の骨子について
第 9 回	9 月 24 日 (金)	●グループ討議
第 10 回	10 月 1 日 (金)	●グループ討議
第 11 回	10 月 16 日 (土)	●グループ討議・まとめ
第 12 回	11 月 12 日 (金)	●前文・総則の検討
第 13 回	11 月 20 日 (土)	●「中間まとめ」案作成方法等の検討
第 14 回	12 月 7 日 (火)	●前文素案の検討
第 15 回	12 月 16 日 (木)	●前文の検討
第 16 回	1 月 11 日 (火)	●「中間まとめ」の検討 (模擬フォーラム)
第 17 回	1 月 20 日 (木)	<ul style="list-style-type: none"> ●「中間まとめ」の決定 ●区民フォーラム開催について (打合せ)
区民フォーラム	1 月 29 日 (土)	中間まとめの発表

* この他、各ワーキンググループ別の個別会議や運営委員会等を開催しました。

豊島区自治基本条例区民会議案の策定に関するパートナーシップ協定

豊島区在住・在勤・在学・在活動者（以下「区民」と略します。）の自律的な組織である「豊島区自治基本条例区民会議」（以下「区民会議」と略します。）と豊島区（以下「区」と略します。）は、「豊島区自治基本条例区民会議案の策定に関するパートナーシップ協定」（以下「パートナーシップ協定」と略します。）を次のとおり締結します。

1 パートナーシップ協定の目的

地方分権の担い手である地方自治体は、効率的で持続可能な行政経営システムや、地域の課題は地域で解決していくことを原則とする住民自治のあり方を明確にすることが求められています。

区民会議と区は、参加と協働を柱とする自治基本条例の意義と必要性について共通の認識に立ち、対等な立場で議論し、豊島区の特性を踏まえた自治基本条例のあり方を検討します。

本協定は、区民会議と区が、各々の違いを認めつつ、それぞれの機能や能力を生かし、共に活動に取り組むという「パートナーシップ」に基づいて自治基本条例のあり方を検討するため、双方の役割分担と相互の連携・協力の内容を定めるものです。

2 パートナーシップに関する3つの原則

区民会議と区とは、パートナーシップに基づき、互いに次の原則を遵守します。

- (1) 対等な立場に立って議論し、意見を交わします。
- (2) それぞれの自主性を尊重します。
- (3) 相互に連絡・情報交換を密にし、互いに協力します。

3 区民会議の役割

- (1) 区民会議は、区民自らがめざす自治のあり方を自治基本条例に反映させるため、パートナーシップに基づき、区民会議案を策定します。
- (2) 区民会議は、幅広い区民の意見を集め、区民会議案に反映させます。
- (3) 区民会議は、区民会議案について、より多くの区民に理解と信頼を得られるよう、情報の公開および提供に努めます。
- (4) 区民会議は、平成17年3月を目標に「区民会議案」を作成し、区長に提出します。

4 区の役割

- (1) 区は、パートナーシップに基づき、区民会議案策定に向けて区民会議と協働します。
- (2) 区は、区民会議案の策定に必要な情報を提供します。また、区職員からなるプロジェクトチームを設置し、区民会議における案の検討に必要な各種の調査・研究を行い、区民会議に資料として提供します。
- (3) 区は、区民会議の活動に必要な場所を提供します。
- (4) 区は、専門家の派遣や調査活動などについて支援を行います。
- (5) 区は、区民会議の活動及び区民会議案の広報並びに情報公開に関し、媒体の提供などを通じて積極的に協力します。

5 相互の連絡調整について

- (1) 相互の連絡調整を円滑に行うため、区民会議に運営委員会を、区に事務局（政策経営部企画課）を設置します。
- (2) 区民会議運営委員会と区事務局は、会議の運営等に関し調整を必要とする事項について、適宜協議します。

6 区民会議案の取扱いについて

- (1) 区は、区民会議案の趣旨を最大限に反映し、条例案を策定します。
- (2) 区は、区民会議の意見、並びにパブリックコメントにより寄せられた幅広い区民からの意見について、区の間考え方を公表し、充分考慮して条例案の策定にあたります。

7 パートナーシップ協定の期限

パートナーシップ協定は、区民会議と区との合意を以って発効し、区民会議案の策定までとします。

8 その他

パートナーシップ協定に定めていない事項で、今後パートナーシップ協定を遂行する上で必要と認められるもの、また、疑義を生じたものについては、区民会議と区の協議の上修正するものとします。

豊島区自治基本条例区民会議会則

- 1. 名称 「豊島区自治基本条例区民会議」(以下「区民会議」と称する。)
- 2. 目的 「(仮称)豊島区自治基本条例」区民会議案の策定
- 3. 協定 区民会議と区との協働による条例案づくりを行うため、区とパートナーシップ協定を締結する。
- 4. 存続期間 区民会議案の策定までとする。ただし、区民会議案策定後の区民会議の役割については、会議終了時に改めて協議するものとする。
- 5. 会 員 豊島区内に在住・在勤・在学する者及び区内で活動する者で、区民会議への参加を申し込んだ個人
- 6. 構 成 全体会及び分科会（ワーキンググループ）を設置する。

全体会	会員全員で構成する。合議に基づく区民会議の意思決定機関とし、代表は置かない。
分科会	区民会議案の検討・立案を行う場とし、会員は少なくともいずれかひとつの分科会に所属するものとする。分科会の設置数及び各検討テーマについては、全体会において協議し決定する。 各分科会に、リーダー及びサブリーダーを置く。リーダーは分科会の検討経過及び結果を総括し、全体会に報告する役割を担う。サブリーダーはリーダーを補佐する役割を担う。
運営委員会	区民会議の円滑な運営を図るため、会議の企画運営について協議し、全体会の招集及び進行を担うものとして運営委員会を設置する。また、運営委員会は、区事務局との連絡・調整窓口としての役割を担う。

7. 議決の方法 決定は全員合意を原則とするが、迅速な決定が必要な場合や意見の統一が困難な場合は、出席者の3分の2以上の賛成をもって決定とする。

8. 会議ルール

互いの意見を尊重し合い、自由な発言を原則とする。

ただし、特定の個人・団体を誹謗・中傷する発言は厳禁する。

合意形成をめざし、徹底した議論を尽くす。

それぞれに異なる意見を認め合い、集約するためのプロセスを大切にする。

また、一度合意した事項については、その内容を尊重する。

発言の公平性に配慮し、少数意見を尊重する。

会議の進行役は発言が偏らないように配慮し、少数意見についても発言の機会を保障する。また議決において意見が分かれた場合は、少数意見の発言内容も記録として残す。

時間を厳守し、スピーディーな進行を心がける。

欠席・遅参する場合は、事前に事務局に連絡する。

9. 会議の公開 会議は公開を原則とする。ただし、運営委員会等連絡調整のための会議は公開の対象としない。

傍 聴

会場の許す範囲で傍聴も自由とする。ただし、傍聴者には発言権並びに議決権は認めない。また、会議の秩序を乱す行為や、会議の妨害になるような行為をした場合は退場を求める。

会議録

議事及び発言の要旨等を文書として記録し、公開する。

公開にあたっては、個人のプライバシーに関わる情報の保護に十分配慮し、発言者名については匿名とする。また、記録内容について区民会議の承認を得た後に公開するものとする。

10. 区民への情報提供及び意見聴取

区のホームページや広報紙等、様々な広報媒体を活用し、区民会議の検討状況を逐次情報提供し、区民への周知を図る。

区民会議の会員は、自分の活動する周囲への情報提供等を通じ、自治基本条例制定の意義や区民会議の検討状況の普及・啓発に努める。

区民会議案の策定にあたっては、広く区民の意見を求め、その意見をできるかぎり反映させるよう努める。

11. 改正等 この会則に定める内容について見直す必要が生じた場合は、全体会で協議の上、改正することができる。また、この会則に定めるもののほか、区民会議の運営について必要な事項は、その都度全体会で協議の上、決定する。