

## ・逐条解説



## 前文

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、歴史や個性ある商店街とそれを取り巻く住宅街、大学などの教育文化施設が混在し、これまで様々な表情を持つ都市として、多様な人々や文化を受け容れながら発展してきました。

私たちを取り巻く社会が変化する中で、自治のあり方も変わりつつあります。文化、環境、福祉、教育、防犯・防災など、様々なまちづくりの課題に自主的に取り組む活動が広がり、地域の中で多様な区民が新たな役割を担い始めています。

今、この豊島区で共に暮らし、働き、学ぶ私たち区民は、自らが自治の主体であることを改めて確認します。

身近な地域の課題について、まずその地域に住む人々が主体的に取り組むことを起点とし、さらに地域社会に関わる多様な人々に協働の環を広げ、一人ひとりの個性と権利を尊重しながら、連携していく過程を大切にします。

また、私たちは、区議会及び区長に区政を信託するとともに、自らも積極的に区政に参加・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。

そして私たちは、地域からの視点とともに、より広い視野で社会をみつめ、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、未来に引き継いでいくことをめざします。

ここに私たち区民は、日本国憲法が掲げる地方自治の本旨を踏まえ、区議会及び区長と自治の基本理念を共有し、豊島区の自治の最高規範としてこの条例を制定します。

### 【基本的な考え方】

豊島区がめざす自治のあり方、自治の基本理念を明らかにし、豊島区の自治の最高規範としてこの条例を制定することを前文で宣言します。

通常の法令等にはこのような前文が置かれることはあまりありませんが、日本国憲法をはじめ、各分野の基本法などには、制定の趣旨を宣言的に明示するために前文が置かれています。また、豊島区で既に制定されている条例で前文が置かれているものとしては、「豊島区男女共同参画推進条例」があります。

前文は、必ずしも具体的な規定を定めるものではありませんが、条例の一部を構成し、かつ本則の各条項について、その解釈の指針を示すものと言えます。また、この条例は、豊島区における自治の最高規範として位置づけられるものであり、他の条例の立法や政策形成の指針として、区政運営全体を規律するものとなります。そのような条例の性格・意義に照らし、ここに前文を置きます。

なお、前文以降の本則は通常の法令文の用法に則り「である」調で表記することとしましたが、前文については、多くの区民がこの条例の理念を共有できるよう、「です・ます」調で表記し、分かりやすく平明な表現に努めています。

## 【解説】

前文は以下の4つの内容から構成されます。また、前文の主語を「私たち区民」とし、区民が自治の主体であることを明確にします。

### 1．豊島区の成り立ちと特性（1～3行目）

豊島区にふさわしい自治のあり方を考えるにあたって、区の成り立ちや特性を第一に踏まえます。豊島区の都市としての発展過程を明らかにし、街の表情の「多様性」とそこに集い文化を育む人々の「多様性」を豊島区の大きな特徴として捉えます。

### 2．条例制定の背景（4～6行目）

次に、今何故この条例を制定するのか、その背景にある地域社会を取り巻く環境の変化（地方分権、少子高齢化・人口減少社会への移行等）と自治のあり方の変化（国と地方、官と民の役割分担の見直し）を確認し、様々な地域活動の広がりを背景に、まちづくりを担う区民の役割が変化してきている状況を明らかにします。

### 3．めざすべき自治のあり方（7～16行目）

以上の豊島区の特性と条例制定の背景を踏まえ、めざすべき自治のあり方について、以下の4つの視点から述べます。

#### 自治の主体確認

豊島区で共に住み・働き・学ぶ多様な区民が自治の主体であること

#### まちづくりの基本理念

身近な地域における住民自治を起点とし、地域に関わる多様な区民による協働を広げていくこと

#### 区民自治の実現

区議会・区長に区政を信託するとともに区民自らも区政に参加・協働すること

#### 地域社会の将来展望

まちを訪れる人々との共生、豊かな地域社会を継承していくこと

### 4．条例制定の宣言（最終2行）

前文の締めくくりとして、区民・区議会・区長による基本理念の共有を謳い、この条例を豊島区の自治の最高規範として制定することを宣言します。

## 前文中の用語・キーワードの解説

### 受け容れながら（3行目）

「受け容れる」という語は通常「受け入れる」と表記しますが、多様な人々や文化を受容してきた都市としての懐の深さを表す意味から、敢えて「受け容れる」という字を当てています。

### 「まちづくり」(5行目)

ここで言う「まちづくり」とは、道路や景観整備などのハード面の街づくりではなく、人々が日々地域の中でよりよく暮らしていくためのあらゆる取り組みを意味します。地域社会の将来を展望し、一人ひとりの区民が安心して心豊かに暮らしていける「まち」を「つくっていく」ことが「自治」そのものとも言えます。以下この条例の中で「まちづくり」と言う場合は、そうした広い意味で捉えています。

### 協働（10行目）

35 ページ 第4条（基本原則）第3号「協働の原則」参照

### 信託（12行目）

ここで言う信託とは、文字通り信頼して区政を託すことを意味します。

この条例では、都市の特性を踏まえ、自治の主体である区民を区内に住む人だけではなく、区内で働く人や学ぶ人も含めて定義したので、区議会・区長はそうした幅広い区民から信託を受けているものとします。

日本国憲法はその前文で、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」として、主権者である国民の国政への信託を明記しています。しかし、現行の地方自治制度を定める法律の中には自治体に対する「信託」ということはどこにも記されていません。

分権改革以前の各自治体は、中央集権的な機関委任事務制度のもとで、国の下部組織的な機関として位置づけられてきました。そのような枠組みの中では、国民から信託を受けた国が自治体をコントロールすることで、間接的に自治体は国民からもコントロールされていたと考えられます。

しかしながら、分権改革により国と対等な関係に位置づけられ、自主的・自立的な自治体政策の展開が求められるようになった現在、区議会・区長の区民に対する責任はより大きなものとなっており、また一方、区民の区政に対する監視・コントロールの強化も一層求められるようになっていきます。区政運営の透明性の確保、区民に対する説明責任の徹底も、こうしたことを背景に要請されるものであり、区議会・区長の権限が区民から負託されたものであることを改めて確認する必要があります。

また、分権社会における自治のあり方を、身近な地域の課題は近隣住民の互助・共助によって解決することを基本とし、近隣では解決できないことを自治体が担い、自治体では解決できないことを国が担うという補完性の原則に基づいて考えれば、国政に対する国民の信託とともに、最も身近な自治を担う区政に対する区民の信託を明らかにする意義があります。

この条例においても、この補完性の原則に基づき、区民の主体的な地域活動を自治の起点とし、その上で、団体自治を担う機関として区民が区議会・区長を置くという考えに立っています。即ち、自治の主体である区民が、区民自治を実現するためにその権限の一部を区議会・区長に信託しているものとして捉え、現行地方自治制度の二元代表制に基づく自治機構のあり方を改めて定義しています。こうした考え方は、住民自治を基本とする日本国憲法の「地方自治の本旨」に合致するものと言えます。

また、この条例では、区議会・区長は幅広い区民から信託を受けているものとしていますが、現行地方自治制度は、住民のうちの有権者が直接選挙した議員と首長が自治体運営を担い、行政サービスの提供に対応して、それに係る費用を住民が住民税として納めるといふ、参政権、役務の提供を受ける権利、負担を分任する義務の3つを基本の柱として、その仕組みが支えられています。

したがって、選挙が区議会・区長への信託を明らかにする第一義的なかたちであることは言うまでもありません。しかし、實際上、役務の提供は住民に限定されず、特に豊島区のように人口の移動や流入出が大きな都市社会においては、区が実施する個々の施策や事業は、住民だけではなく様々な区民の利益に関わってきます。また、現行制度では参政権と納税の義務は必ずしも対応していませんが、区民税を納めることも、その用途を区に負託しているという意味で信託のひとつのかたちとして捉えることができます。

そこで、この条例では、信託を選挙というかたちに限定せず、区民全体の福祉の向上を図るために、区議会・区長は幅広い区民から有形無形の信託を受けているものとしします。

#### まちを訪れる人々（14行目）

繁華街池袋や様々な文化資源・観光資源を抱える豊島区には、昼間人口に含まれる在勤・在学者以外にも多くの人々が訪れます。いわゆる「来街者」と呼ばれる人々、或いは区を通過するだけの人々は、まちづくり・自治の主体とは言えません。

しかし、このまちを快適で安全なものとするためには、例えば「ポイ捨て禁止条例」や「生活安全条例」などの区のルールを守ってもらう必要があります。また、そうした人々にとっても、豊島区が訪れたいまち、住んでみたいまちとなるようにとの願いを込め、ここで来街者等についても触れています。

地方自治の本旨（17行目）

「地方自治の本旨」は、日本国憲法第92条に、自治体の組織・運営に関する事項を規律する基本となるものとして掲げられていますが、その意義については、憲法の中では具体的に規定されていません。

この「地方自治の本旨」については、一般的に、自治体運営は住民自身の意思と責任のもとに行わなければならないという「住民自治」と、この住民自治を実現するために、国から独立した自治体を設け、自治体自らの意思と責任のもとで自主的・自律的な自治体運営が行なわれなければならないという「団体自治」のふたつの原則から構成されると言われます。

また、憲法は、この「地方自治の本旨」を受け、続く第93条において長及び議員の直接公選制を規定して住民自治の原則を具体化し、第94条で自治体の権能、条例制定権を規定して団体自治の原則を具体化しています。

すなわち、この「地方自治の本旨」が憲法における地方自治の基本理念を表すものと言え、この条例の前文及び第3条に規定する豊島区の自治の基本理念も、この「地方自治の本旨」を踏まえたものであることを示します。

日本国憲法 第8章 地方自治

第92条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

第93条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

2 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。

第94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

第95条 一の地方公共団体だけ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。

最高規範（18行目）

36 ページ 第5条（最高規範性）参照

## 第1章 総則

この章では、この条例全体に通じる基本事項・共通事項を規定します。

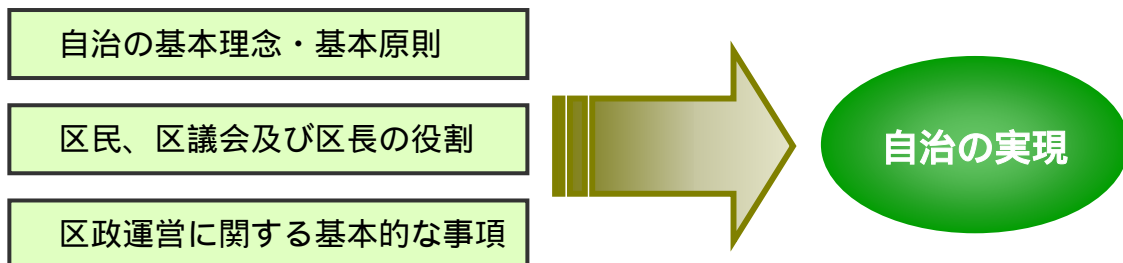
(目的)

第1条 この条例は、豊島区の自治の基本理念及び基本原則を明らかにするとともに、区民、区議会及び区長についてのそれぞれの役割並びに区政運営に関する基本的な事項を定めることにより、自治の実現を図ることを目的とする。

### 【解説】

前文に続く第1条として、この条例で定める主な内容と条例全体の大きな骨組みを示し、この条例の立法目的を簡潔に述べます。

この条例で定める主な内容は、以下の図の ~ を大きな柱としています。そして、これを定めることにより、「自治の実現」を図ることを条例制定の目的とします。



こうした目的規定は本則の冒頭に置かれ、前文とともに条例全体の解釈指針として位置づけられます。



(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 住民 豊島区の区域内(以下「区内」という。)に住む人をいう。
- (2) 区民 前号に掲げるもの又は区内で働く人若しくは学ぶ人をいう。
- (3) 事業者等 区内で事業活動又は公益的な活動を行う団体をいう。
- (4) 区長等 区長、教育委員会、選挙管理委員会及び監査委員をいう。
- (5) 区 区議会及び区長等をいう。

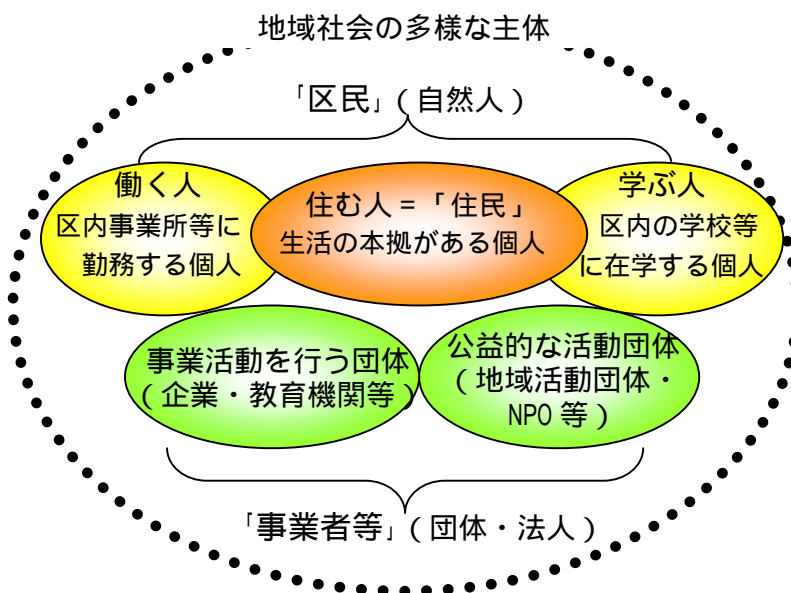
### 【基本的な考え方】

この条例の中で用いられる用語について、その意義を明確にし、解釈に疑義が生じないように定義します。

定義規定の対象としては、この条例に関わる各主体やこの条例の中のキーワード等が考えられますが、ここでは、豊島区の自治を構成する「区民」「区議会」「区長」に係る用語に絞ってその意義を明らかにします。その他、「協働」(第4条)、「コミュニティ」(第10条)などのキーワードについては、個々に関連する条文の中で定義します。

自治の主体となる「区民」についてどのように定義するかは、検討過程においても最も議論となったところです。これまでの議論を踏まえ、この条例では、「住民」「区民」及び「事業者等」について、以下のように整理しています。

- ・住民  
区内に生活の本拠がある個人  
= 自治の第一義的な担い手
- ・区民  
住民 + 区内で働く人・学ぶ人  
= 多様な人々で構成される都市の特性を踏まえた幅広い定義
- ・事業者等  
区内で事業活動及び公益的な活動を行う団体  
= 地域社会を構成する多様な主体の一員として位置づけ



\* 「住民」「区民」は「自然人」に限定し、自治に関わる権利・責務の主体性を明確にします。

## 【解説】

(1) 住民 豊島区の区域内(以下「区内」という。)に住む人をいう。

---

住民を「区内に住む人」と定義します。「区内に住む人」とは、区内に住所を有する個人(自然人)を意味し、住所とは生活の本拠がある所を意味します。

豊島区のような都市型社会では、「住む」と一口に言っても、住民登録をして区内に定住している人もいれば、居住実体があっても住民登録をしていない人、或いは住民登録をしていても一日のほとんどの時間を区外で過ごし家には寝に帰るだけという人など、ライフスタイルは人様々です。さらに、豊島区の人口動態を見ると、1年間の転入・転出者数がそれぞれ人口の約8%にのぼり、単純計算で12人にひとりの割合で住民が入替わっていることになり、都市住民の流動性の高さが特徴づけられます。

このように様々な居住形態の人々の集合が都市の特徴と言えますが、この条例では住民登録の有無にかかわらず、区内に生活の本拠がある個人を住民と定義し、日々地域で生活する人が、暮らしやすい地域社会を築いていく役割を第一義的に担っているものとして捉えます。

### 【参考】

・地方自治法第10条第1項

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。

\*この場合の「住所を有する者」とは、自然人であると法人であることを問わず、また、人種、国籍、性、年齢、行為能力の有無を問わないと解されており、外国人はもとより、区内に事務所等を有する法人(事業者)もここに含まれます。

・民法第22条

各人の生活の本拠をその者の住所とする。

(2) 区民 前号に掲げるもの又は区内で働く人若しくは学ぶ人をいう。

---

多様な人々が集う都市の特性を踏まえ、前号の「区内に住む人」に加え、「区内で働く人」と「区内で学ぶ人」を区民と定義します。

ここで言う「区内で働く人」とは、区内の事務所または事業所に勤務する人のほか、区内で店舗や事務所等を営む個人事業者やボランティアとして区内の施設等で働く人など、有給・無給を問わず恒常的に区内で勤労する人を意味します。

また、「区内で学ぶ人」とは、区内の学校等教育機関に在学する人を意味します。

いずれも一定期間、一定時間を区内で過ごし、主要な活動拠点として豊島区に在留している人であり、短期間のアルバイトやボランティア、或いは単発的な講座・講習会等への参加者等は含まれません。

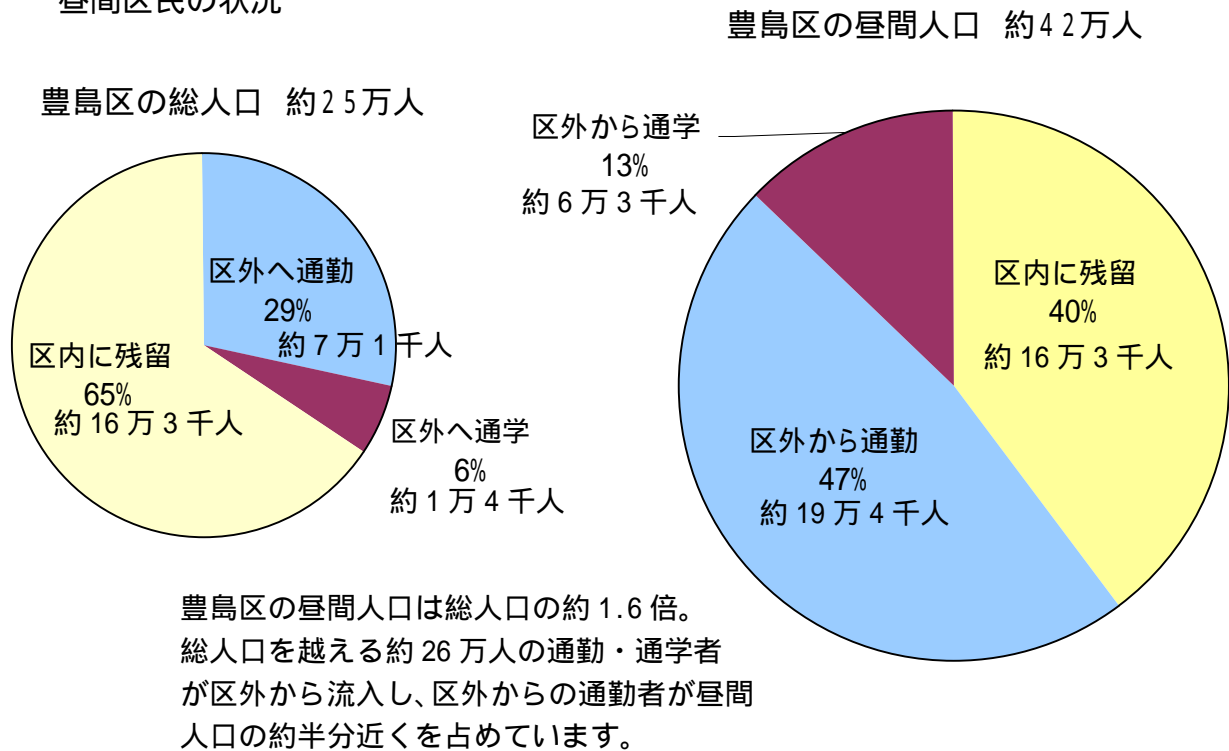
豊島区という都市は、何らかの目的でこのまちを生活の場としている多様な人々で構成されています。特に、昼間の時間帯は、区民の約3分の1は区外の勤め先や学校に通っており、逆に総人口を超える26万人もの方が区外から流入しています。このような状況において、例えば災害時のことひとつ考えても、住民だけではなく区内に在留する多様な人々が、それぞれの立場で協力し合うことが必要です。

また、この条例は、住民が第一義的な自治に担い手であることを前提としつつ、さらに地域社会に関わる多様な人々に協働の環を広げていくことを自治の基本理念としています。実際に、地元の事業者や大学の学生たちがまちづくりに参加し、地域の活性化が図られている例は数多くあります。そうした多様な人々をまちづくりに活用していくことは、都市ならではのメリットとも言えます。

これまで制定された他の自治体の条例を見ても（次ページの表参照）、区民（市民等）の定義の仕方はそれぞれ少しずつ異なっていますが、参加と協働のまちづくりを進めていくために、地域に関わる多様な人々を区民（市民）と定義している点ではほぼ共通しています。

しかし、自治に参加する権利や責務の主体として位置づけるには、区民の範囲にも一定の明確さが求められます。そこで、この条例では区民の範囲を「区内に住む人」、「区内で働く人」、「区内で学ぶ人」の自然人（個人）に限定します。

### 昼間区民の状況



他自治体条例の区民（市民、町民等）の定義・範囲比較

条例名	定義の有無	区民(市民・町民)に含まれるもの					
		住民	在勤者	在学者	活動者	事業者	その他
ニセコ町まちづくり基本条例	×						
宝塚市まちづくり基本条例	×						
生野町まちづくり基本条例	×						
会津坂下町まちづくり基本条例	×						
鳩山町まちづくり基本条例	×						
清瀬市まちづくり基本条例	×						
羽咋市まちづくり基本条例	×						
杉並区自治基本条例						区民等 に含む	
柏崎市市民参加のまちづくり基本 条例						市内に事務所を有す る法人その他の団体	
吉川町まちづくり基本条例						町内に事務所を有す る法人その他の団体	
伊丹市まちづくり基本条例	×						
東海市まちづくり基本条例	×						
大佐町まちづくり基本条例	×						
南河内町まちづくり基本条例							納税者
富士見市自治基本条例						市内に事務所又は事 業所を有する法人その 他の団体	
大平町自治基本条例							
多摩市自治基本条例							
関川村むらづくり基本条例							
愛川町自治基本条例			町民等を含む			町民等 に含む	権利・義務 を有する者 (町民等)
草加市みんなでまちづくり自治基 本条例						市内に事務所・事業所 を有する法人、その他利 害関係がある人や団体	
伊賀市自治基本条例						市内で活動する法人その他の団体	
久喜市自治基本条例							
越前市(旧武生市)自治基本条例						市内に事務所を有する法人、市内 で活動する組織その他の団体	
新見市自治基本条例						市内に事務所を有す る法人その他の団体	
奈井江町まちづくり自治基本条例							
八戸市協働のまちづくり基本条例							
原町市まちづくり基本条例						市民活動する人又は市内に事務所 を有する法人	
「文の京」自治基本条例(文京区)						区民等 = 区民、地域活動団体、非営 利活動団体及び事業者	
足立区自治基本条例						区内に事務所又は事 業所を有する法人その 他のもの	
中野区自治基本条例	×						

条例名	定義の有無	区民(市民・町民)に含まれるもの					
		住民	在勤者	在学者	活動者	事業者	その他
川崎市自治基本条例							
大和市自治基本条例							
静岡市自治基本条例							
知立市まちづくり基本条例							
さぬき市まちづくり基本条例	×						
秩父市まちづくり基本条例						市内に事務所又は事業所を有する法人その他の団体	
岸和田市自治基本条例						市内に事業所を置く事業者	
四日市市市民自治基本条例			市民等を含む				
三春町町民自治基本条例						町内に事務所を有する法人その他の団体	
豊田市まちづくり基本条例							
善通寺市自治基本条例						生活の関りを有するすべての者及び市内で事業又は活動を行う法人その他の団体	
登別市まちづくり基本条例	×						
名張市自治基本条例						市内に事業所を置く事業者又は市内で活動する団体	
木曾町まちづくり条例						町内で活動する法人その他の団体	
三鷹市自治基本条例							
清水町まちづくり基本条例							
大東市自治基本条例							
池田市まちづくり条例						市内に事業所を有する法人その他の団体	

(3) 事業者等 区内で事業活動又は公益的な活動を行う団体をいう。

前号で自治の主体である「区民」を自然人に限定したことに伴い、事業活動や公益的な活動を行う団体を「事業者等」と定義します。

企業、大学等の教育機関、NPO等の公益的な活動団体は協働のまちづくりに欠かせない存在であり、地域社会を構成する多様な主体の一員として位置づけます。

「事業活動」とは、営利・非営利を問わず一定の目的を持って継続的に行なわれる経済的な活動を意味し、ここで「事業活動を行う団体」とは主に区内に事務所・事業所を有する企業や法人を言います。また、公益的な活動の公益とは、社会一般の利益、公共の利益を意味し、ここで「公益的な活動を行う団体」とは、主に地域活動団体、ボランティアグループ、NPO等の団体を言います。しかしNPO法人等はある意味では経済的な事業活動団体でもあり、逆に公益法人等の非営利事業者は公益的な活動団体とも言え、また企業等の営利法人であっても社会貢献活動などを行う場合は公益的な活動団体の側面も有しており、両者は厳密に区別できるものではありません。

(4) 区長等 区長、教育委員会、選挙管理委員会及び監査委員をいう。

---

区の代表者としての役割や区長の専権事項について言う場合は「区長」とし、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員を含めた執行機関全体について言う場合は「区長等」と定義します。

地方自治法は自治体の長について、「当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表する」(第147条)ものと位置づけ、自治体の事務を管理し、執行する権限を規定しています。また、事務を執行するために職員を補助機関として位置づけています。

一方、同法は、長のほかの執行機関として、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員を置くことを定め、首長への権限集中排除や民主化政策推進の観点から区長から独立した機関として位置づけています。

こうした行政委員会については、今次の地方制度調査会の答申(第28次地方制度調査会「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」平成17年12月9日)で、制度の見直し、弾力化が提起されています。それに基づいて制度改正も予想されますが、現行法では必置が義務づけられており、この条例の中では現行制度を踏まえて定義します。

(5) 区 区議会及び区長等をいう。

---

区民の信託に基づき、代表機関として団体自治を担う「区議会」及び「区長等」を「区」と定義します。

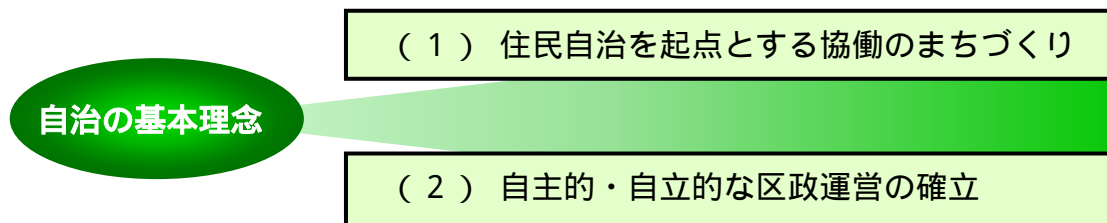
通常、「区」といった場合には、行政区分としての「豊島区」そのものを指す場合もあり、また行政機関・執行機関のみを指す場合もあり、その時々で使い分けられていますが、この条例の中では、用語の定義を明確にするために、議決機関である「区議会」と執行機関である「区長等」を合わせた「地方公共団体」を「区」と言います。

(基本理念)

第3条 区民及び区は、次に掲げることを自治の基本理念とする。

- (1) 身近な地域の課題について、住民自らが主体的に取り組むことを自治の起点とし、多様な区民及び事業者等が協働してまちづくりを行うこと。
- (2) 区は、区民、事業者等及び関係機関と連携し、自らの判断と責任の下に、自主的かつ自立した区政運営の確立を図ること。

【解説】



豊島区がめざす自治の基本理念として、第1項でまちづくりの基本理念を、第2項で区政運営の基本理念をそれぞれ定めます。

地域における区民の主体的な地域活動こそが自治の土台となるものです。中でも、身近な地域の課題について、まずそこに住む人が取り組むことが自治の起点となります。さらに、豊島区という都市の特性を踏まえ、住む人だけではなく地域に関わる様々な人々や事業者等に協働の環を広げていくことを第1の基本理念とします。

さらに、区民の信託を受けた区議会及び区長等が、区民や事業者等、或いは他の自治体や国・東京都等の関係機関と連携し、分権時代に対応した自主的・自立的な区政運営の確立を図ることを第2の基本理念とします。ここで言う「自らの判断と責任」は、「自己決定・自己責任の原則」として言われるものです。

また、第1の基本理念は日本国憲法が掲げる「地方自治の本旨」の「住民自治」の原則に対応し、第2の理念は同じく「団体自治」の原則に対応しています。両者の関係は、「住民自治」が基本であり、「団体自治」はこれを実現するための手段として位置づけられます。

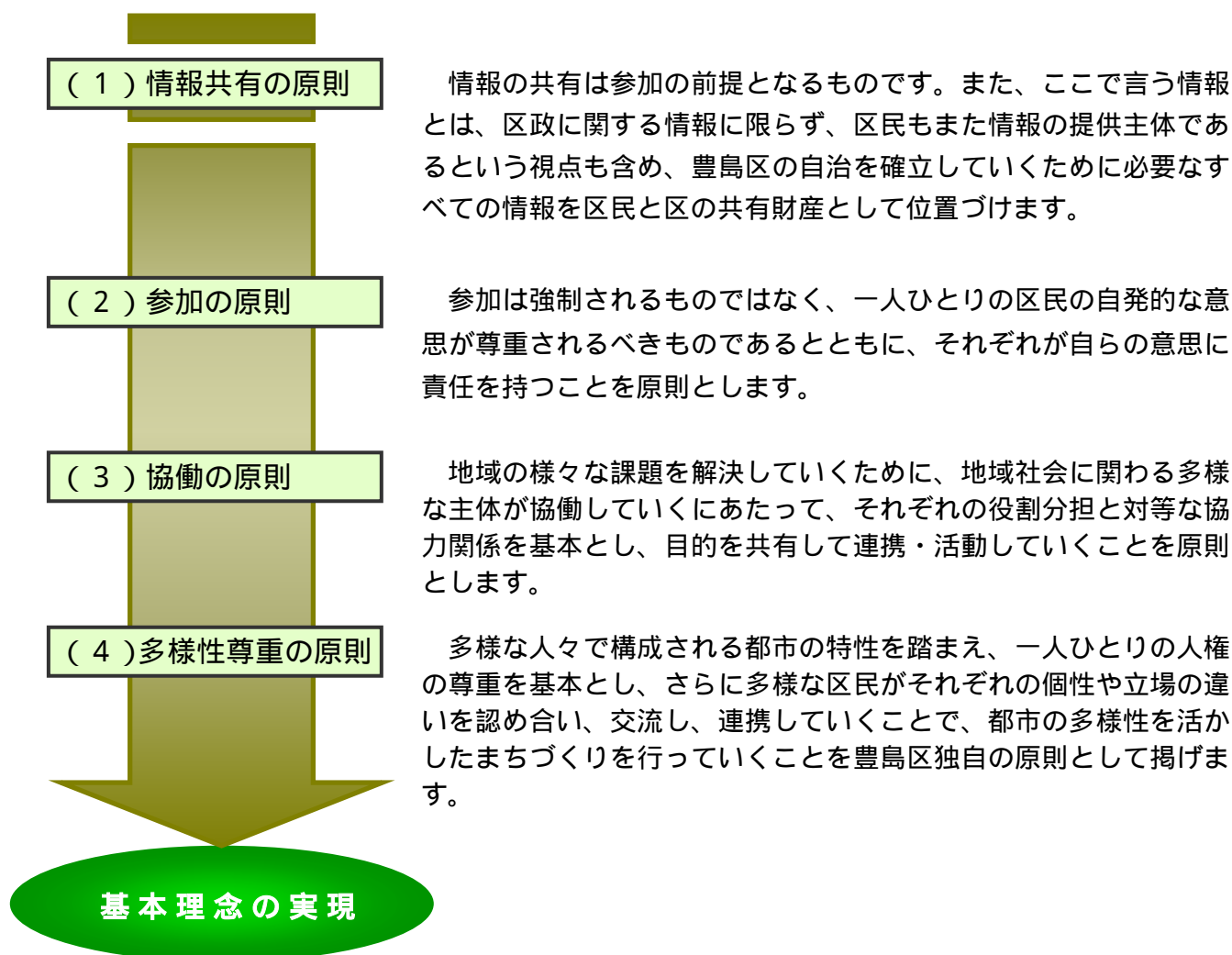
(基本原則)

第4条 区民及び区は、前条の基本理念を実現するため、次に掲げる原則を自治の基本原則とし、それぞれ次に定めることを内容とするものとする。

- (1) 情報共有の原則 区民及び区が、相互に情報を提供し、共有すること。
- (2) 参加の原則 区民の参加は、責任ある主体的な意思に基づくものであること。
- (3) 協働の原則 地域社会に関わる多様な主体が、それぞれの役割分担及び対等な協力関係に基づき、共通の目的を実現するために連携し、ともに活動すること。
- (4) 多様性尊重の原則 年齢、性別、国籍、心身の状況、社会的・経済的状況等の違いに配慮するとともに、多様な区民の個性を尊重すること。

【解説】

第3条の基本理念を実現するための行動指針として4つの基本原則を定めます。





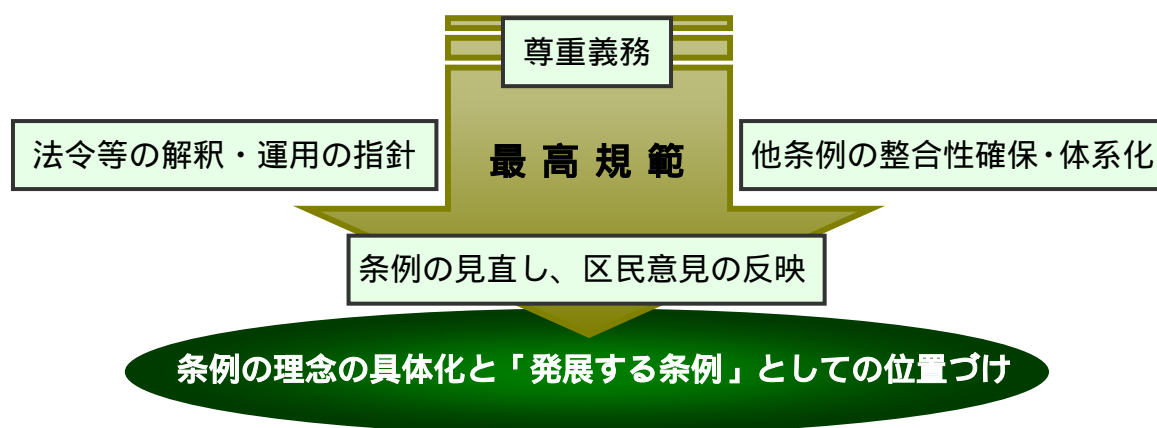
(最高規範性)

第5条 この条例は、豊島区の自治の最高規範であり、区民及び区は、この条例に定める事項を最大限に尊重しなければならない。

2 区は、この条例の理念に照らして、法令等を解釈又は運用し、他の条例等を制定又は改廃するとともに、この条例の理念を具体化するための条例等の体系化に積極的に取り組まなければならない。

3 区は、社会、経済等の環境の変化並びに区民及び区による自治実現の取組状況等に照らして、この条例の内容を検証し、区民の意見を反映した見直しを行うものとする。

### 【解説】



最高規範の規範とは、行動や判断の基準を意味するものです。この条例を豊島区の最も上位の規範として位置づけることにより、まちづくりや区政運営にあたって、区民及び区はこの条例の理念を尊重しなければならないことを第1項に定めます。

次に、分権改革により自治体の自治立法権・自主解釈権が拡大したことに伴い、法令等を解釈・運用する場合はこの条例の理念を指針とし、他の条例等を制定・改廃する場合には、この条例と整合性を図ることを第2項で規定します。また、この条例は制定して終わりではなく、制定をスタートラインとして条例の理念を具体化していくことによって始めて生きたものとなります。そこで、条例間の整合性を図るだけでなく、より積極的に自治の推進を図る条例・制度の体系化に取り組むことを定めます。

さらに、自治をめぐる状況は日々刻々と変化しています。また、分権改革の取り組みも現在進行形であり、今後様々な地方自治制度の改革が予想されます。そうした社会環境の変化や自治推進の取り組み状況に応じて、条例の内容そのものを検証し、見直しを行っていくことを第3項で規定し、この条例を「発展する条例」として位置づけます。

ただし、最高規範であるこの条例を区民の意思に反して安易に改廃することは許されません。見直しを行うにあたっては、区民の意見を反映させていくこととします。

また、見直しの時期について一定期間を明示するという考え方もありますが、状況の変化に柔軟に対応していくため、敢えて時期は明示せず、代わって次条の「自治推進委員会」の審議事項のひとつにこの条例の運用及び見直しを規定し、実効性を担保します。

#### 自治立法権・自主解釈権の拡大

平成 12 年 4 月の地方分権一括法施行により、従来の中央集権的な行政システムの根幹をなしていた機関委任事務が廃止され、自治体の事務は法定受託事務と自治事務に再編されました。そして、そのいずれについても法令に反しない範囲で条例を制定することが認められ、自治体の条例制定権が飛躍的に拡大しました。また、国と地方自治体との役割分担が明確化され、住民に身近な行政はできる限り地方に委ねることを基本とし、国の関与は必要最低限のものとする関与の原則に基づき、国の関与は法令又はこれに基づく政令の根拠を要する法定主義が定められました。そして、これを受けた改正地方自治法第 2 条第 12 項は「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにならなければならない」と規定しています。

こうした分権改革の流れの中で、地域の個性を活かした独自施策を展開していくためにも、自治立法権・自主解釈権の活用が今後益々重要性を増してきます。

#### 最高規範性

自治基本条例も他の条例も法形式としては同じ「条例」であり、法規の効力に優劣はありません。また、自治基本条例を最高規範とするために、他の条例とは異なる特別な改正要件（議会の特別多数、住民投票による過半数の賛成等）を設けるとする考え方もありますが、制定・改廃等について特別な取扱いを規定することは、地方自治法第 116 条第 1 項「この法律に特別の定がある場合を除く外、普通地方公共団体の議会の議事は、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる」の規定との関係が問題となります。

ここで言う最高規範性とは、そうした法形式上の優劣関係としてではなく、自治の基本理念や自治の主体としての区民の権利や責務、区民の信託に基づく自治機構のあり方など、自治の基本となる内容を規定することによって、実質的に他の条例を規律する上位規範として位置づけるものです。

例えば、教育基本法について、最高裁判決（昭和 51 年 5 月 21 日大法廷）は、教育関連法の中で中心的地位を占めるものであり、法形式上は教育基本法の規定に矛盾する法律規定を無効とするものではないけれども、他の法令の解釈・運用においては、できるだけ同法の趣旨、目的に添うよう考慮すべきであるとの解釈を示しています。

これと同様の考えに基づき、規定内容に基本法的な性格を持たせることにより、実際の運用において上位規範として位置づけるものとします。

(自治推進委員会の設置)

第6条 自治の円滑な推進を図るために、区長の附属機関として自治推進委員会を設置する。

2 自治推進委員会は、この条例の運用及び見直し、この条例の理念を発展させるための諸制度及び組織機構のあり方その他の自治の推進に関する重要事項について、区長の諮問に応じて審議を行い答申するとともに、自ら区長に対して提言することができる。

3 区長は、前項の答申及び提言を尊重し、豊島区の自治を推進する施策に反映させなければならない。

4 前3項に定めるほか、自治推進委員会に関する必要な事項は、別に条例で定める。

【解説】

前条で示したように、この条例の制定をスタートラインとして自治推進の取り組みを具体化し、それをまたフィードバックさせて「発展する条例」として育てていくことが必要です。

そのような取り組みを実効あるものにするために、自治の推進装置としての役割を担うものとして自治推進委員会の設置を規定します。

自治推進委員会は、区長の附属機関として位置づけ、以下の事項ことについて区長の諮問に応じて審議し、答申するとともに、自らも区長に提言できることとします。なお、自治推進委員会の構成や運営に関することは、この条例の制定後に別の条例で定めることとします。

この条例の運用及び見直し

この条例の理念が他の条例等や具体的な施策・制度に反映されているかチェックするとともに、条例の理念が社会状況や自治推進の取り組み状況の変化に即応しているか検証し、必要な見直しを行います。

この条例の理念を発展させるための諸制度や組織機構のあり方

自治推進委員会で検討すべき諸制度としては、この条例の中で制度の枠組みだけを定めた「住民投票制度」(第24条)や「地域における協議会」(第27条)等が想定されます。また、組織機構のあり方としては、今次の地方制度調査会答申(「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」平成17年12月9日)で提起され、制度改正が予想される区長の補助機関(助役、収入役等)や行政委員会等の必置規定の見直し等が想定されます。

分権改革の進展とともに、今後も様々な制度改正が予想されますが、国の制度改正の後追いをするだけでなく、自立した自治体としてあるべき自治体運営のあり方を模索し、豊島区にふさわしい自治制度を自ら構築していく姿勢が求められます。そうした方向性をリードする装置となるこの委員会の果たす役割は非常に大きなものと言え、現在想定される事項に限らず、その他の自治の推進に関する重要事項についても検討していくこととします。

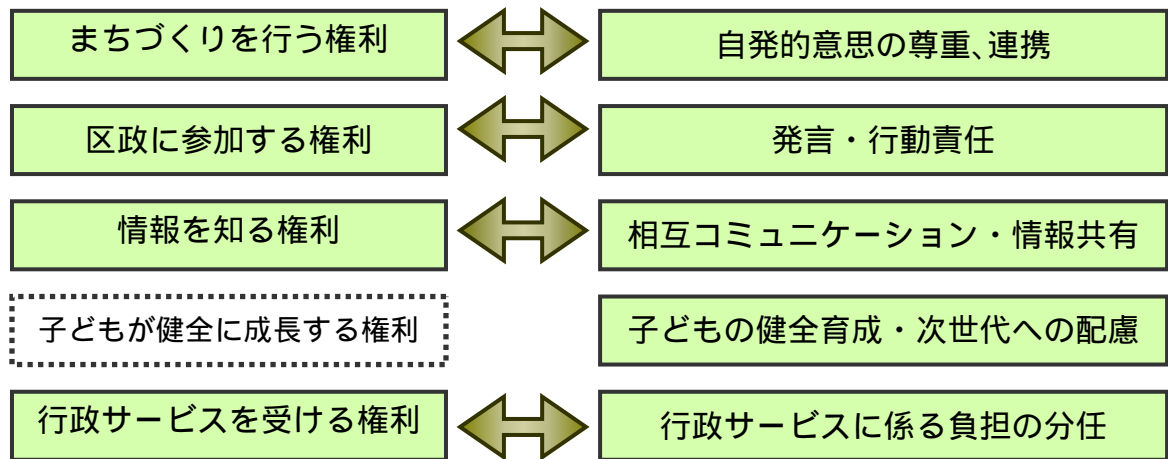
## 第2章 区民等

この章では、自治の主体である区民の権利と責務、及び地域社会を構成する一員としての事業者等の役割を規定します。

### 【基本的な考え方】

この章で規定する区民の権利は、自治に関わる権利を包括的に規定するものであり、個々具体的な権利を保障するものではありません。個々具体的な権利は、地方参政権のように既に定められている法令等に基づくか、或いは、住民投票の投票権などのように、この条例の理念に基づいて新たに制度化する中で規定していくこととなります。

また、区民の責務は、権利を行使するにあたって努めるべきことを定めるものであり、以下の図で示す通り、区民の権利と責務の各号は、第4号を除き対応しています。



ここで規定する責務も、個々具体的なものではなく、強制や罰則を伴うものではありません。したがって、「行政サービスに係る負担の分任」も、納税の義務に限定されるものではなく、地域社会を維持していくために区民全体で負担を共有し合うことを意味します。

日本国憲法は、「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によって、これを保持しなければならない。又、国民は、これを濫用してはならないのであって、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負う」(第12条)とし、国民の権利も「公共の福祉」によって制約を受けることを規定しています。同様に、自治に関わる区民の権利も、自治の実現に向けた区民自身の努力によって保持されるべきものであり、また、権利のみを主張して濫用することは許されるものではありません。したがって、ここで規定する区民の責務は、権利の保持及び濫用の抑制の観点から、憲法条文中の「公共の福祉」に当たる部分をまちづくり・自治の視点から分かりやすく読み解いたものと言えます。

第4号に対応する「子どもが健全に成長する権利」については、この条例と同時に制定された「子どもの権利に関する条例」に委ねることとし、この条例では区民全体に関わる権利・責務に限定しています。

(区民の権利)

第7条 区民は、自治の主体として、次に掲げる権利を有する。

- (1) 地域のまちづくりを主体的に行う権利
- (2) 区政に参加する権利
- (3) 前2号の権利を行使するために必要な情報を知る権利
- (4) 行政サービスを受ける権利

2 区民は、まちづくり及び区政への参加又は不参加によって、いかなる差別も受けない。

## 【解説】

自治に関わる区民の権利を以下の通り規定します。なお、第4条第2号で区民の主体的な参加を基本原則としたことに基づき、参加は誰からも干渉・強制されるものではないことを明らかにするために、参加・不参加によっていかなる差別も受けないことを第2項に規定します。

### (1) 地域のまちづくりを主体的に行う権利

地域における区民の主体的な取り組みが自治の土台となるものであり、その主体性は最大限に尊重されなければなりません。

国の法令等が規定する住民の諸権利は、団体自治に参加する権利に重点が置かれていますが、この条例では、区政に参加する権利以前に、まちづくりを主体的に行う権利を自治に関わる区民固有の権利として第1に規定します。

### (2) 区政に参加する権利

分権社会を迎え、地域の個性を活かした施策の展開が求められており、施策づくりへの区民参加、区民との協働によるまちづくりの推進が不可欠なものとなっています。そこで、前号の主体的にまちづくりを行う権利に続き、区民自治を実現していくための基本的な権利として、区政に参加する権利を第2に規定します。

地方自治法は、自治体に対する住民の権利として、選挙に参与する権利のほか、直接請求権(条例の制定・改廃、事務の監査、議会の解散、議員・長・主要公務員の解職)、住民監査請求・住民訴訟について規定していますが、こうした諸権利は、自治体運営を監視・コントロールすることに主眼が置かれています。

一方、審議会等の委員公募やパブリックコメント制度の導入など、自治体レベルでは特に政策形成過程への参加機会が年々拡大、多様化されつつあります。また、住民投票やインターネットを活用した電子会議室、パートナーシップに基づく協働事業の推進等、今後もより多様な参加機会の導入が想定されます。そうした動きも踏まえ、この条例で区政に参加する権利を包括的に規定します。

### ( 3 ) 前 2 号の権利を行使するために必要な情報を知る権利

第 4 条第 1 項の情報共有の原則に基づき、まちづくりや区政への参加の前提となる権利として、「情報を知る権利」を規定します。

まちづくりを行うにあたっては、地域の現状や課題は何か、その課題を解決するためにはどのような方法があり、誰と連携していくべきかなどの情報が必要です。

また、区政への参加についても同様に、区政の現状と課題、事業や施策の決定・実施方法、その有効性やコストなどの情報を得ることが、施策づくりへの参加や区との協働によるまちづくりの前提となります。

### ( 4 ) 行政サービスを受ける権利

ここで言う行政サービスとは、区が区民を対象として実施する全ての事業を包括的に示すものであり、個々具体的なサービスの受給について法令、条例等に規定されるものは、その規定に基づくこととなります。

地方自治法第 10 条第 2 項は「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」と定めています。役務の提供と負担の分任は自治制度の根幹となるものであり、ここで確認的な意味も込め改めて規定します。



(区民の責務)

第8条 区民は、権利には責任及び義務が伴うことを自覚し、前条第1項各号の権利を行使するに当たっては、次に掲げることに努めなければならない。

- (1) 地域のまちづくりにおいて、区民相互の自発的意思を尊重し合い、連携すること。
- (2) 区政に参加するうえで、自己の発言及び行動に責任を持つこと。
- (3) 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こと。
- (4) 子どもが安全かつ健全に成長できるよう配慮するとともに、豊かな地域社会を将来に引き継いでいくこと。
- (5) 行政サービスに係る負担を分任すること。

【解説】

前条の権利の各号に対応し、権利を行使するにあたって努めるべき責務を以下の通り規定します。

なお、ここで「権利には責任及び義務が伴うことを自覚し」として、権利と責務を対応させる意義は、前条で規定する各権利の濫用を抑制することを目的とします。

(1) 区民相互の自発的意思の尊重、連携

「まちづくりを行う権利」を行使するにあたり、第4条第2号の「参加の原則」に基づき、区民相互の自発的意思を尊重し合うこと、また同第3号の「協働の原則」に基づき、相互に連携していくことに努めるものとします。

(2) 区政に参加するうえでの発言、行動責任

区民の意思を区政運営に反映させていくために、「区政に参加する権利」は最大限に尊重されるべきであり、正当な理由なしにこれを妨げられることがあってはなりません。しかし、区民もまた、区政に対し意見を表明し、参加するにあたっては、自立した自治の主体としての責任を果たすよう努めるものとします。

(3) 区民相互のコミュニケーション、情報共有

まちづくりの主体である区民は、情報の受け手であると同時に、情報の送り手でもあります。第4条第1項の「情報共有の原則」に基づき、情報の提供主体でもある区民の責務として、区民相互のコミュニケーションの尊重とまちづくりに必要な情報を区民相互で共有していくことに努めるものとします。

#### ( 4 ) 子どもの健全育成、次世代への配慮

将来の自治の担い手となる子どもたちの育成は、少子化が著しい豊島区において大きな課題であり、子どもの健全育成と豊かな地域社会の継承を、区民の責務として宣言的に規定します。

当初の区民会議案では、「子どもが健全に成長する権利」及び「それぞれの年齢にふさわしい参加の権利」が盛り込まれていましたが、子どもの権利のみを個別に規定することは、区民全体を対象として自治のあり方を定めるこの条例の中でバランスを欠く面もあるため、ここでは区民全体に関わる責務として、「子どもの健全育成、次世代への配慮」のみを規定します。

#### ( 5 ) 行政サービスに係る負担の分任

前条第 4 号の行政サービスの提供を受ける権利に対応し、それに係る負担を分任することを規定します。

ここで言う「負担」とは、区民税等の納税義務に限定せず、分担金、使用料、手数料などの負担も含まれるものとします。また、経済的な負担だけでなく、防犯パトロールやリサイクル清掃活動など、地域において区民が主体的に取り組む活動等も広い意味では負担として捉えることができ、様々な負担を包括的に含むものとします。

また、「分任」とは、個々のサービスの提供に対応する負担を個々に負うことを意味するものではなく、誰もが安心して快適に暮らしていける地域社会を維持していくために、必要な負担を区民全体で分かち合うことを意味します。



## 権利と責務・義務の関係

一般的に「義務」とは、人として当然しなければならないこと、従わなければならないことを意味し、法的には「...しなければならない(作為義務)」「...してはならない(不作為義務)」など、強制力・拘束力をともない、通常これに違反した場合には何等かの罰則・制裁が課せられるものと解されています。

このような強制力のある法的な「義務」は、法令に基づくか、あるいは正当な法的権利の行使に付随して生じるものであり、前者は、例えば納税の義務や刑事罰など、社会システムの維持に欠かせないこととして、憲法その他の法令で定められているものであり、後者は、例えば情報公開請求権に対する開示義務など、一方が権利を行使するにあたって相手方の履行義務が保障されてはじめて成立するような表裏一体の関係にあるものです。

このような表裏一体の関係にあるものとして区民の権利を考える場合は、それに対応するのは区民の責務ではなく、例えば区政情報を知る権利に対して、情報公開及び提供、説明責任など区の義務として捉えることになります。

したがって、この条例で規定する区民の権利と区民の責務の関係は、上記のような法的レベルにおける表裏一体の権利・義務の関係を示すものではなく、例えば「まちづくりを行う権利」に対して「まちづくりを行う義務」といったひとつの行為に対して同時に権利・義務を規定するものではありません。それは、第7条第2項で「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」こととして明記しているところでもあります。

これに対し、「責務」は、一般的に「責任を伴う義務」として「義務」を包括する広い概念で使われますが、法的には努力義務的な規定をする場合に用いられることが多く、行為者が自らの意思に基づいて一定の行為を行う権利、逆に一定の行為を強制されない自由など、行為者の主体的な権利に伴って行為者自身が遵守しなければならない務めなど、道義的・理念的な内容を定める場合には「責務」が使われます。

この条例で規定する権利は、区民の主体的な意思によって保持されるものであり、規定内容から言っても、強制やそれに伴う罰則のニュアンスが含まれる「義務」では区民の主体性を阻害するおそれもあり、ここでは「責務」という言葉で規定することがふさわしいと言えます。

また、憲法の基本的な構造は、国民の国政への信託に対応し、国家が国民に保障する権利(基本的人権等)を明らかにするものとして捉えられますが、この条例は権利の保障のみを目的とするものではなく、区民自らが自治の主体としてまちづくりや区政に参加し、区と協働して自治の実現を図ることを目的とするものですから、権利とそれに伴う責務を規定することにより、自治に関わる区民の主体性をより明確に示すことができます。

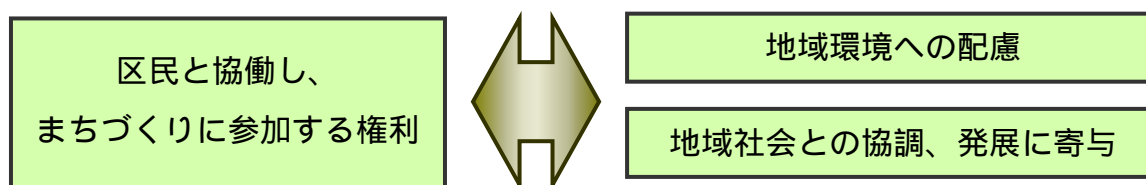
(事業者等の役割)

第9条 事業者等は、地域社会にかかわる多様な主体の一員として、区民と協働し、まちづくりに参加することができる。

2 事業者等は、地域環境に配慮するとともに、地域社会と協調し、その発展に寄与するよう努めなければならない。

#### 【解説】

第2条(定義)で、自然人である区民とは別に、事業活動や公益的な活動を行う団体を「事業者等」と定義し、地域社会を構成する多様な主体の一員として位置づけたことに伴い、事業者等の役割として、第1項で事業者等のまちづくりに参加する権利を、第2項で事業者等の地域社会に対する責務を規定します。



第2項の「地域環境への配慮」とは、事業活動が地域の生活環境に及ぼす影響、特に企業等の営業活動等による影響の大きさを考慮し、地域環境を乱すことのないよう、事業者等の社会的な責任を求めるものです。

また、「地域社会との協調」とは、もう一歩進んで、地域社会を構成する一員として、地域への関心を高め、地域のまちづくりへの協力・参加を促すものです。

近年、企業の社会貢献の意義が言われ、地域の中で企業が果たす役割が大きくなっています。大学等の教育機関も、実践的な教育・研究の場として、地域との連携を図る取り組みを進めています。さらに区民自らも、文化、環境、福祉、教育など幅広い分野で、ボランティアグループからNPO法人まで、様々な団体を組織し、公益的な活動を展開しています。

このような団体は、多様な主体による協働のまちづくりに欠かせない存在になっており、今後益々重要な役割を担うことが期待されます。

### 第3章 コミュニティ

この章では、区民の主体的な活動の基盤となるコミュニティについて、その意義と原則等を規定します。

#### 【基本的な考え方】

この条例は、第3条で「住民自治を起点とした協働のまちづくり」を自治の第1の基本理念として掲げ、また、第7条で「地域のまちづくりを主体的に行う権利」を区民の権利の第1に規定しており、地域における区民の主体的な取り組みを自治の土台として位置づけています。

そのような意味からも、区民の地域活動を醸成する「コミュニティ」は、この条例の最も重要なキーワードの一つと言えます。そこで、コミュニティについて一章を設け、その意義とコミュニティを基盤として区民がまちづくりを主体的に担うものであることを明らかにするとともに、区が果たすべき役割を規定します。

(コミュニティの意義)

第10条 コミュニティとは、地域における多様な人と人とのつながりをいう。

2 地域における活動及びそれを担う組織・集団はコミュニティを基盤として形成される。

#### 【解説】

コミュニティを「地域における多様な人と人とのつながり」と定義し、コミュニティを基盤(1階部分)として地域活動やそれを担うための組織・集団(2階部分)が形成されるという新たな定義を提起します。

これまで制定された他自治体の条例を見ると、その多くはコミュニティを地域社会における「組織」「集団」と定義していますが(次ページ参照)、この条例では、特定の活動や組織・集団以前の人と人との緩やかなつながりをコミュニティとして捉え、活動や組織・集団は、コミュニティという土壌の中から、相互の信頼関係や共通の認識、目的等を媒体として形成されるものとして、コミュニティそのものとは分けて定義します。

コミュニティを基盤として形成される活動・組織・集団

コミュニティ = 地域における多様な人と人とのつながり

## 他自治体条例のコミュニティの定義例

条例名	定義
ニセコ町まちづくり基本条例	町民一人ひとりが自ら豊かな暮らしをつくることを前提としたさまざまな生活形態を基礎に形成する多様なつながり、組織及び集団
柏崎市市民参加のまちづくり基本条例	自主性と責任を自覚した市民で構成される地域社会の多様な集団及び組織
吉川町まちづくり基本条例	お互いに助け合い、心豊かな生活を送ることを目的とし、自主的に結ばれた地域内の住民組織及び集団
大佐町まちづくり基本条例	町民一人ひとりが自ら豊かな暮らしをつくることを前提としたさまざまな生活形態を基礎に形成する多様なつながり、組織及び集団
大平町自治基本条例	自主的、自立的に結ばれた町民により構成される地域に根ざした多様な集団及び組織
多摩市自治基本条例	市民が互いに助け合い、心豊かな生活をおくることを目的として、自主的に結ばれた組織
関川村むらづくり基本条例	村民がお互いに助け合い、育みあう心豊かな生活を送ることを目的として、自主的に結ばれた組織
久喜市自治基本条例	今暮らしている地域をより良くすることを目的とし、多様な活動への参画を通して形成されるつながり、組織及び集団
新見市自治基本条例	地域の生活課題に対応するために自発的かつ自立的な意識を持つ市民で構成された地域社会の多様な集団及び組織
八戸市協働のまちづくり基本条例	市民が共同体意識又は連帯感を持って生活する一定範囲の基礎的な近隣社会
原町市まちづくり基本条例	地域や共通の関心によってつながった多様な組織及び集団
川崎市自治基本条例	居住地、関心又は目的を共にすることで形成されるつながり、組織
大和市自治基本条例	互いに助け合い地域の課題に自ら取り組むことを目的として自主的に形成された集団
知立市自治基本条例	地域住民が互いに助け合い、地域の課題に自ら取り組むことを目的として自主的に結ばれた組織又は集団
さぬき市まちづくり基本条例	市民が互いに助け合い、豊かな暮らしを築くことを目的として自主的に構成する地域社会の多様な集団及び組織
秩父市まちづくり基本条例	自主性と責任を自覚した市民で構成される、地域社会の多様な集団及び組織
善通寺市自治基本条例	居住地域を基礎とした多様な人と人とのつながり及び福祉、環境、教育等のまちづくりに関する課題を基礎として形成される人と人とのつながり

## コミュニティの新たな定義

「コミュニティ」については、様々な定義が試みられていますが、日常的によく使われる割には、その定義は明確ではありません。

また、最近では、町会・自治会等の既存の地縁的な住民組織を「地縁コミュニティ」と言ったり、特定のテーマで活動する組織・集団を「テーマコミュニティ」「知縁コミュニティ」と言ったり、或いはインターネットを通じた「ネットコミュニティ」「電子コミュニティ」など、コミュニティの定義づけが多様化しています。

しかし、そのように特定の組織・集団をコミュニティと定義すると、組織・集団に属さない人はコミュニティの外にはじき出されてしまいます。一方、この条例の基本理念である住民自治を起点とする協働のまちづくりを実現していくためには、そうした組織・集団に属していない人も含め、地域活動に関わる人材を掘り起こし、より多くの区民がそれぞれの立場で地域活動に関われるチャンネルを広げていくことが求められます。

豊島区のような都市社会においては、単身世帯・マンション世帯の増加等を背景に住民のライフスタイルが多様化し、住民相互の交流や地域活動への参加・関心が薄まる傾向が見られます。確かに都市では、人との関わりが地域に限定されない傾向が強く見られますが、その一方で、地域とのつながりを求める声も少なくありません。

「協働のまちづくりに関する区民意識調査」(平成17年3月豊島区)によれば、「身近な問題を解決する上で近隣住民による地域の課題への取り組みは重要だと思う」とする人が全体の約8割にのぼり、実際の地域活動への参加状況については、「参加している・参加したことがある」が28.4%(「日常的・定期的に参加している」8.6%+「たまに参加したことがある」19.8%)と3割には満たないものの、「参加したことはないが、機会があれば参加したいと思っている」が24.6%、「参加したいと思うが、参加できない」が31.6%と潜在的な参加意欲は高いことがうかがえます。

豊かな地域社会を築いていくためには、こうした区民一人ひとりの潜在意欲を引き出し、相互のつながりや活動の環を広げ、その中から、身近な地域の課題を区民自らが解決する自治の力を高めていくことが求められています。

この条例では、組織・集団以前の緩やかな人と人のつながりをコミュニティと定義し、多様な人々の集合体である都市社会の特徴をマイナスと捉えるのではなく、逆に多様な人々が集う都市だからこそ多様な活動が生まれる可能性が大きいというプラス面で捉えています。住民同士だけではなく、地域で働く人、学ぶ人なども含め、より多様な人と人とがつながり合う「開かれたコミュニティ」から新たな活動の可能性を広げていきます。

(コミュニティを基盤とする活動の原則)

第11条 コミュニティを基盤とする活動の原則は、次に掲げることを内容とする。

- (1) 区民の自発的な意思に基づく参加及び区民相互の立場を尊重した連携を基本とすること。
- (2) 区民一人ひとりの生活を豊かにすることを目的とすること。
- (3) 子どもからおとなまで、世代を越えた交流及び学び合いを大切にすること。

#### 【解説】

コミュニティを基盤とする活動の原則として、以下の3つを定めます。

#### (1) 主体的な参加、相互の尊重・連携

第4条第2号の「参加の原則」に基づき、コミュニティを基盤とする活動への参加は、区民の自発的な意思に基づくこと、また、同第3号「協働の原則」、第4号「多様性尊重の原則」に基づき、相互の立場を尊重し合いながら連携していくことを原則とします。

#### (2) 区民一人ひとりの生活を豊かにすること

コミュニティを基盤とする多様な活動の目的は、それぞれの活動ごとに個別に定められるものですが、ここでは全ての活動に共通する目的として、地域活動への参加を通じて区民自身の自己実現の場が広がり、また、多様な区民活動が展開されることにより地域社会が生き生きとしたものとなることにより、区民一人ひとりの生活を豊かにしていくことを原則とします。

#### (3) 世代を越えた交流・学び合い

少子高齢化が著しい豊島区の現状を踏まえ、それをマイナスと捉えるのではなく、豊かな「加齢文化」を活用していくことをめざし、世代を越えた交流と学び合いを大切にしていくことを豊島区独自の原則として位置づけます。

( 区の役割 )

第 12 条 区は、コミュニティを基盤として活動する区民の主体性を尊重しなければならない。

2 区長等は、コミュニティを基盤とする活動に対して必要な支援を行うとともに、この条例の理念にのっとり、多様な活動が連携していくための施策を推進しなければならない。

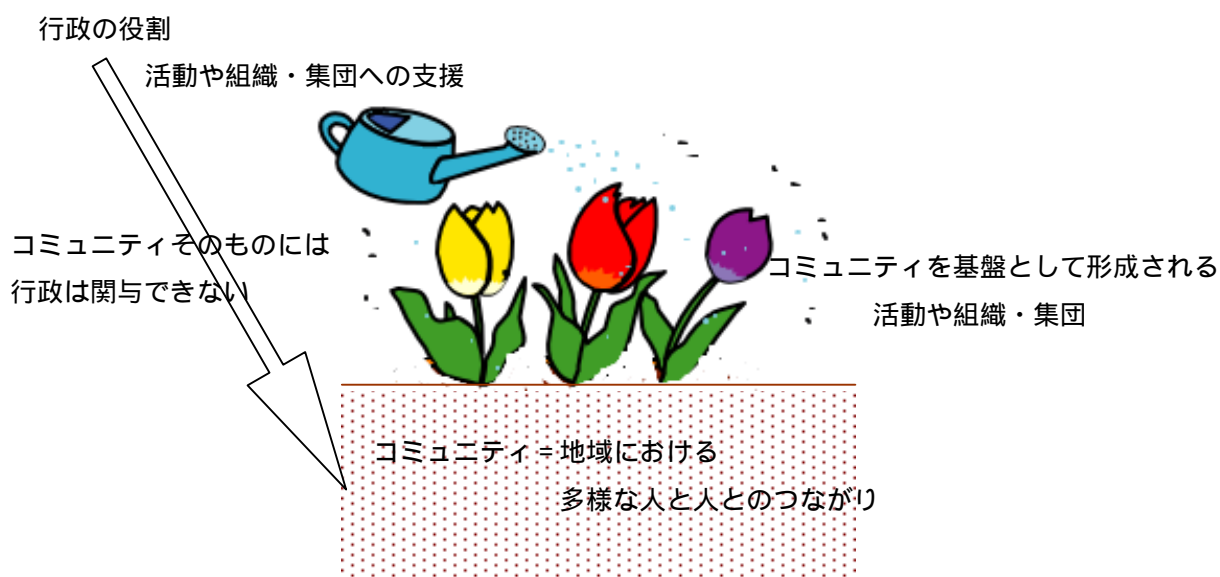
### 【解説】

第 10 条で「地域における多様な人と人とのつながり」をコミュニティと定義したことにより、区はコミュニティそのものには関与できないことを明確にし、その上で、コミュニティを基盤とする活動・組織に対する行政の役割を規定します。

コミュニティを基盤とする活動・組織をどのように形成していくかは、区民の主体性に委ねられるべきものです。そこでまず、区民の主体性の尊重を第 1 項に明記します。

また、下の図で示すように、行政の基本的な役割は、コミュニティを基盤として形成される活動や組織に対して側面から支援することになります。この場合の「支援」とは、活動場所や情報等の提供のほか、必要に応じて活動資金等の援助を行うことを意味します。また、地域の中では様々な活動が展開されていますが、そうした活動や組織が連携していくためには出会うきっかけが必要であり、相互を結びつけるコーディネート機能が求められます。そこで、活動間の情報の共有化やネットワーク化のために必要な施策の推進を第 2 項に規定します。

なお、第 1 項の主語は「区」として区議会と区長等の双方に係るものとし、第 2 項の主語は「区長等」として支援・施策の推進を「区長等」(行政)の役割として規定します。



## コミュニティ行政のあり方

「コミュニティ」という言葉が行政分野の課題として登場したのは、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告「コミュニティ - 生活の場における人間性の回復 - 」(1969年9月)に遡れます。この報告は、市民社会の生活の場における新たな集団結成の必要性を提起し、コミュニティを「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人及び家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互の信頼感ある集団」と定義しています。

この報告に続いて策定された「コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱」(自治省1970年)に基づき、70年代以降全国各地の自治体でモデルコミュニティ事業が展開されました。このモデル事業は、主にコミュニティ施設の整備を中心に、施設整備と住民による施設管理運営をセットにし、住民協議会・コミュニティ協議会等を組織化する形で進められましたが、住民の主体的な自治活動にまでにはつながらず、期待されたほどの成果をあげることができませんでした。

一方、行政主導のコミュニティづくり・住民組織づくりとは別に、公害問題や都市問題などの顕在化により1960年代後半から起こった住民運動は、様々な地域課題を解決するための自主的な市民活動へとつながり、70年代後半以降、全国各地で多彩なまちづくり活動が展開されるようになりました。また、阪神淡路大震災を機に、ボランティア活動への関心が高まり、ボランティアグループからNPOへと、自主的・自立的な活動とそれを担う組織の裾野は着実に広がってきています。

こうした経緯を踏まえ、今後コミュニティ施策を展開していくにあたっては、これまでのコミュニティ行政への反省の上に立ち、行政が「コミュニティづくり」を先導するという発想から、区民の主体性・自主性の尊重を第一とし、地域の中で区民相互が話し合い、活動や組織のあり方を主体的に決定していく仕組みづくりへと転換していくことが求められます。

そうした意味からも、地域の多様な区民が地域の様々な課題を共有し合い、その解決に向けて議論し、まちづくりのあり方を自ら決定していく「開かれた協議の場」の形成が、住民自治を実現していくための第一の課題となります。

そこでこの条例では、次条の「まちづくりに関する提案等」の中で、そうした地域合意のための「開かれた協議の場」の基本的な枠組みを定め、さらに都市内分権を視野に入れた住民自治組織づくりの観点から、第27条に「地域における協議会」を規定しています。



(まちづくりに関する提案等)

第 13 条 区民は、地域の共通課題について共に考え、合意形成を図るための自主的な協議に自発的な意思に基づき参加することができる。

2 区民は、前項の協議を通じ、まちづくりに関する区民の考えを区長に提案することができる。

3 区長は、前項の提案を受けた場合は、その趣旨を尊重し、区政に反映させるよう努めなければならない。

#### 【解説】



地域におけるまちづくりを進めていく上で、例えば地区計画であるとか地域協定などを策定しようという場合や、地域の共通課題を解決するための合意形成が必要な場合に、誰もが参加でき、相互の意見を尊重しながら議論ができる「開かれた協議の場」が必要です。

地域の中には、異なる価値観を持つ人々や、異なる目的で活動する様々な団体が存在します。そうした中で合意形成を図ることは容易なことではありませんが、同じテーブルで議論を重ねるプロセスを通じてこそ、民主的な地域社会が形成されます。

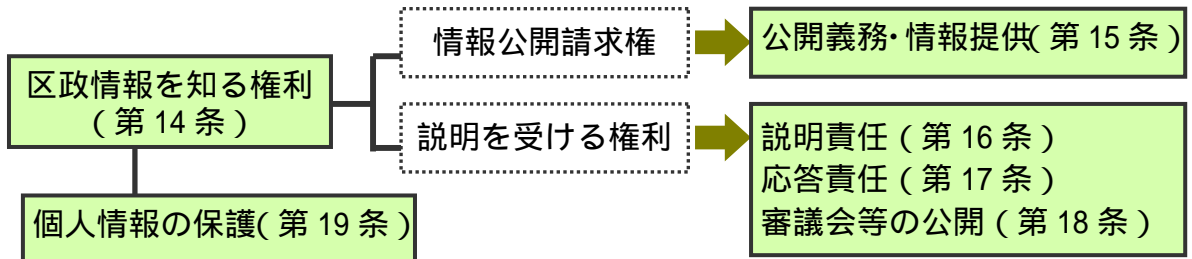
また、第 3 条第 1 号に掲げる「住民自治を起点とする協働のまちづくり」の基本理念を実現するためには、コミュニティを基盤とする活動を通じて、区民が地域におけるまちづくりを主体的に担っていくことが求められます。そこで、開かれた協議を通じて、合意形成したまちづくりに関する区民の考えを区長に提案することができることを第 2 項で規定し、提案を受けた区長が、その趣旨を尊重してまちづくりの施策に反映するよう努めることを第 3 項で規定します。

こうした規定は具体的な制度を定めるものではありませんが、多様な区民による民主的な討議プロセスの意義を明らかにするとともに、区民による施策提案、政策形成過程への参加を促進することを目的とするものであり、この条例を根拠として、今後具体的な提案制度等の創設を検討していくものとします。

## 第4章 区政への参加、協働

### 第1節 情報の共有等

区政への参加の前提となる区政情報の共有について第1節で規定します。  
この節の各条文の構成は、以下の図で示す通りです。



(区政情報を知る権利)

第14条 区民は、区政への参加に必要な情報の公開を区に請求し、区から説明を受けることができる。

#### 【解説】

第7条(区民の権利)第1項第3号の「情報を知る権利」のうち、区政への参加の前提となる「区政情報を知る権利」として、情報公開請求権と説明を受ける権利を規定します。公開請求権だけでなく、区政情報について説明を受ける権利を合わせて規定することにより、区政情報の共有をより実質的なものとします。

なお、ここで言う区政情報とは、以下の「議会情報」と「行政情報」の双方を含みます。

議会情報(「豊島区議会情報公開条例」第3条の定義)

議会の事務局の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録であって、議会の事務局の職員が組織的に用いるものとして、議会の議長が管理しているものをいう。ただし、官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に頒布し、又は販売することを目的として発行されるものを除く。

行政情報(「豊島区行政情報公開条例」第2条第2号の定義)

実施機関(区長、教育委員会、選挙管理委員会及び監査委員)の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、マイクロフィルム及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が管理しているものをいう。ただし、官報、公報、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に頒布し、又は販売することを目的として発行されるものを除く。

( 区政情報の公開及び提供 )

第 15 条 区は、前条に定める区民の権利を保障し、区民の区政への積極的な参加を推進するために別に条例の定めるところにより、区政情報を区民に公開しなければならない。

2 区は、多様な媒体を積極的に活用し、区政情報を区民に分かりやすく提供しなければならない。

【解説】

前条で規定された区民の「情報公開請求権」を保障するため、区政情報の公開義務を第 1 項で規定します。ここで言う別に定める条例とは、「豊島区議会情報公開条例」及び「豊島区行政情報公開条例」を言います。

また、分権社会に対応した地域の個性を活かしたまちづくりを行っていく上で、区民参加をより一層促進していくためには、公開義務を果たすだけでなく、区民が区政への関心や参加の意欲を高められるよう、様々な媒体を活用して区民に分かりやすく情報を提供していくことが求められます。そこで、第 2 項で積極的な区政情報の提供を規定します。ここで言う多様な媒体とは、区広報紙やホームページなど区が主体的に発信する情報媒体の他、マスコミへの情報提供など多様なメディアの活用も含まれます。

( 説明責任 )

第 16 条 区長等は、政策の立案、実施及び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しなければならない。

【解説】

第 14 条で規定した区民の「説明を受ける権利」を保障するため、区長等執行機関の説明責任を明示します。

説明の時期については、政策形成過程における透明性を確保するため、政策の決定後ではなく立案の段階からとし、実施・評価にいたる一連の区政運営の流れに対応して説明しなければならないものとし、また、その経過や内容だけでなく効果等についても分析し、政策とそれに基づく施策・事業の必要性が区民に十分理解されるよう、分かりやすい表現で説明するものとし、

平成 12 年の地方分権改革による自治体の自己決定権の拡大に伴い、区の説明責任、特に政策形成過程における透明性の確保がより一層求められるようになっていきます。また、少子高齢化や人口減社会への移行に伴い多様化する行政ニーズに対し、限られた行財政資源をより有効に活用するために、「選択と集中」の視点から施策の重点化を図っていく必要があり、そうした意味からも、区民が区の施策を総合的に判断できるよう、施策の背景とな

る区政の現状や課題を明らかにしていくことが求められます。

このため、豊島区では平成 13 年度から、審議会等に限定せず、庁議等の政策形成に深く関わる内部会議も含めた会議録をホームページで公開し、平成 15 年度からは、重要な計画・条例等の案を事前に公表し意見を募集するパブリックコメント制度を導入するなど、政策形成過程の透明性の向上に努めています。

さらに、財政白書（区財政の現状と推移）やバランスシート等の財務諸表を毎年公表するほか、施設白書、人事白書、行政経営白書など、区政の現状や課題を様々な角度から分析した資料を作成・公表し、政策形成の背景となる区政の現状等について明らかにしています。

このような政策形成過程をオープンにする意義は、行政による恣意的な政策決定を排除するだけではなく、施策づくりへの区民参加を促進することにもつながります。

（応答責任）

第 17 条 区長等は、区民から区政に関する要望、意見、苦情等の申し立てがあったときは、速やかに事実関係を調査し、これに答えなければならない。

#### 【解説】

区民の説明を受ける権利を保障するため、前条の説明責任と対になるものとして、区民からの要望、意見、苦情等の申し立てに答える区長等の応答責任を規定します。

応答責任も区民の説明を受ける権利を保障するものであり、広い意味では説明責任に含まれるとする考え方もありますが、行政側から説明するというだけではなく、区民の側からも説明を求めることができるという双方向性を明確にします。

（審議会等の公開）

第 18 条 区長等が設置する審議会等の会議は、公開する。ただし、法令、条例等の規定により非公開とされる会議又は議事内容に別に条例で定めるところの非公開情報が含まれ、公開することが適当でない認められる場合は、この限りでない。

#### 【解説】

区長等が設置する審議会等とは、地方自治法第 138 条の 4 第 3 項に基づく附属機関やその他条例・規則等により設置するもので、区の重要な計画等の策定にあたってその案を審議する機関として、政策形成過程に大きな役割を果たしています。区長等の説明責任の一環として、こうした審議会等の会議の公開原則を定めます。

ここで言う公開とは、会議の傍聴及び会議録等（会議資料を含む）の公表を言います。法令、条例等の規定により非公開とされる会議とは、行政情報公開・個人情報保護審査会、介

護認定審査会等、設置条例の中で非公開と規定している会議があげられますが、審議事項の中に個人情報が含まれるなど、非公開とする正当な理由があるものに限定されています。また、別に条例で定めるところの非公開情報とは、「豊島区行政情報公開条例」第7条で「非公開情報」として規定される情報で、公にすることにより、権利・利益を侵害するおそれのある個人または法人・事業者等の情報、犯罪の発生を招くおそれのある情報、公共の事務・事業等に支障を及ぼすと認められる情報、公開請求者以外の第三者が実施機関の要請を受けて公にしないとの条件で任意に提供した情報等を言います。

(個人情報の保護)

第19条 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、別に条例の定めるところにより、区が保有する個人情報の保護について必要な措置を講じなければならない。

2 区は、個人情報の開示等を求める権利を保障する。

【解説】

個人情報の保護は、この節の「情報の共有」とは目的を異にしますが、知る権利とプライバシー等を守る権利とは密接な関係にあるため、個人情報の保護に関することでもここで規定します。

第1項の別に定める条例とは、「豊島区個人情報保護条例」を指しますが、この条例は区の執行機関のみを対象とするものです。区議会については、個人情報の保護に関する個別の条例は制定されていませんが、「豊島区議会情報公開条例」第4条に、議長の責務として「個人の秘密その他個人に関する情報がみだりに公にされることがないように最大限の配慮をしなければならない」と規定されています。

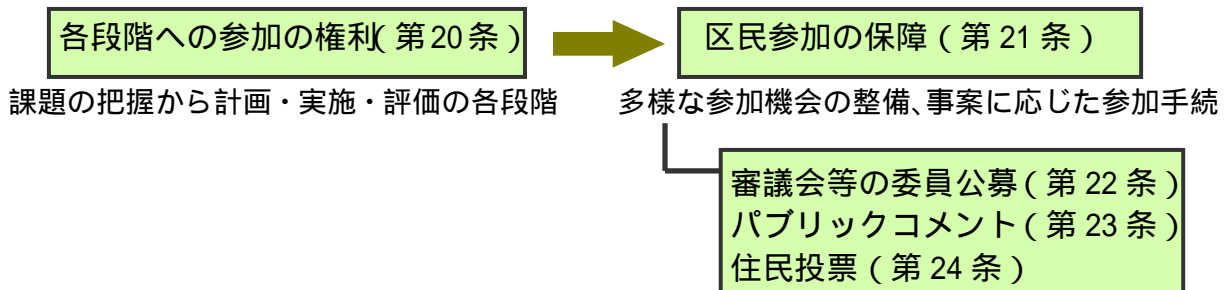
区は行政活動を行う上で、住民記録をはじめ多数の個人情報を保有しています。特に事務の電算化に伴い個人情報の電子データ化が進む中で、その適正な利用や情報セキュリティの確保が求められるようになり、昭和52年7月に「電算処理に係る個人情報の保護に関する条例」を施行しました。さらに、平成13年1月には、電算処理される個人情報に限らず、行政活動の中で取り扱われるすべての個人情報を対象とし、収集から廃棄に至る全過程における取扱いルールを定める「豊島区個人情報保護条例」を施行しています。同条例は、個人情報の保護に関して必要な措置として、情報の収集の制限、適切な管理、利用・提供の制限、委託に伴う措置、自己情報の開示等の保障について定めています。

なお、第2項で規定する個人情報の開示等を求める権利とは、自己に関する情報の開示請求権のほか、訂正請求権（事実には誤りがある場合の訂正）、削除請求権（適正に収集されたものではない場合の削除）、中止請求権（規定に違反する目的外利用・外部提供の中止）を含みます。

## 第2節 区民参加

この節では、第7条（区民の権利）第1項第2号の「区政に参加する権利」に基づき、区民参加を促進するための基本ルールと主な参加の手続を定めます。

各条文の構成は以下の図で示す通りです。



### （区政への区民参加）

第20条 区民は、区における課題の把握並びに計画等の策定、実施及び評価の各段階において区政に参加することができる。

### 【解説】

第16条の説明責任の項でも述べたように、施策の必要性や有効性を判断するには、施策の背景となる区政の現状や課題を知ることが前提になります。

また、区政の課題とは地域の課題を集約したものに他ならず、地域の課題を把握するためには、区が独自に現状を分析するだけでなく、区民が地域の課題をどのように認識しているかをすくいあげていく必要があります。そうした観点から、ここで課題の把握からの区民参加を規定するものですが、それにより、区民自身も地域の課題について関心を持ち、認識を深めることができ、区民からの政策提言の可能性を広げていくことにもつながります。

さらに、課題の把握にはじまり、課題を解決するための計画等の策定、計画等に基づく事業の実施、事業実施後の結果に対する評価にいたる各段階において、区民は区政に参加できるものとしします。

### 「参画」と「参加」

「参画」は意思決定への参加、計画段階からの参加を意味するものとして「参加」と区別する考え方もありますが、両者が厳密に使い分けられている訳ではなく、「参加」の方が一般的な用語として分かりやすいため、この条例案では「参画」の概念を含めたものとして「参加」を広く捉えています。

(区民参加の保障)

第 21 条 区長等は、区民が区政に参加できるように多様な参加の機会を保障しなければならない。

2 区長等は、区の基本的な計画又は重要な政策等を策定する場合に、事案に応じて必要な区民参加の手続を講じなければならない。

【解説】

前条の「区政の各段階に参加する権利」を保障する区長等の責務として、第 1 項で多様な参加機会の保障を規定します。また特に、政策形成過程への区民参加を推進するため、基本的な計画や重要な政策等を策定する場合には、様々な参加の方法の中から、それぞれの事案に応じて適切な手続を講じなければならないことを第 2 項で規定します。

なお、現在、各段階別に行われている主な区民参加の手法を洗い出してみると下表のようになります。政策形成過程への区民参加をより一層推進していくためには、の段階における様々な参加手法を事案に応じて有効に活用するとともに、より多くの区民が参加できるよう、インターネットを活用した電子会議室や施策提案制度、さらに住民投票制度などの新たな参加の仕組みについても検討していく必要があります。

課題の把握	広聴制度、アンケート、モニター活動、公聴会（住民説明会等）
計画・政策の立案	審議会等への委員公募、ワークショップ、パブリックコメント
実施	協働事業提案制度、区民ボランティア、アドプト制度
評価	行政評価委員会・補助金等審査委員会等への委員公募

(審議会等の委員の公募)

第 22 条 区長等は、法令、条例等により審議会等を設置する場合は、委員の一部又は全部を区民から公募しなければならない。ただし、審議会等の議事内容に別に条例で定めるところの非公開情報が含まれる場合その他委員を区民から公募することが適当でない認められる場合は、この限りでない。

【解説】

政策形成過程への区民参加を保障するため、区の重要な政策や計画等の策定に関わって、区長等が審議会等の会議を設置する場合に、原則として委員を公募しなければならないことを規定します。

ここで言う「別に条例で定めるところの非公開情報」とは、第 18 条（審議会等の公開）と同様に、「豊島区行政情報公開条例」第 7 条で規定される非公開情報を言います。また、「その他委員を区民から公募することが適当でない」と認められる場合」の例としては、特定分野の専門的事項に関し専門家の立場から審査を要する審査会や、行政内部或いは関係団体等の連絡・調整を目的とする会議等があげられます。

豊島区では、平成 13 年 4 月に「会議録の作成に関する指針」とともに、「附属機関等への委員公募等に関する基本方針」を施行し、審議会等への委員公募の目標基準を定め、区民参加の推進を図ってきました。この条例で委員公募の原則を改めて明記することにより、内部規範としての指針ではなく、その実効性がより担保されることとなります。

（パブリックコメント）

第 23 条 区長等は、区の基本的な計画又は重要な政策等を決定する場合に、事前に区長等の案を公表し、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長等の考え方を公表しなければならない。

#### 【解説】

パブリックコメント制度（意見提出制度）とは、

政策等の検討、案の策定

案の公表

意見（パブリックコメント＝公衆の意見）の募集

政策等の決定と結果の公表

以上の流れで行われる参加手続で、政策等の策定・決定過程の公正の確保と透明性の向上を図り、区長等の説明責任を果たすとともに、区民参加の促進を目的とします。

豊島区では、平成 15 年 4 月に「豊島区パブリックコメント実施要綱」を施行し、すでに制度の導入を図っていますが、この条例で改めて規定することにより、この条例を根拠として、対象となる事案については必ず実施することが義務づけられます。

なお、対象となる事案については実施要綱の中で以下の通り定められています。

基本構想、基本計画、補完計画、その他各行政分野ごとの基本方針や進むべき方向などの基本的事項を定める計画、方針、指針等の策定又は改定

区の基本的制度を定める条例の制定又は改廃

区民等の生活に直接かつ重大な影響（義務の設定、権利の制限等）を与える内容を定める条例、規則等の制定又は改廃

その他区長が特に必要と認めるもの

また、案とともに政策等の趣旨、背景、論点、区の考え方等をわかりやすく説明する資料も合わせて公表するものとしています。

この制度は、区民の誰もが平等に意見を提出できる制度であり、幅広い区民の参加を引き出すことが期待でき、さらに、政策等に関連する資料を合わせて公表することにより、区政情報の共有化を図ることにもつながります。



(住民投票)

第 24 条 区は、区政に重大な影響を有する事項について、住民投票制度を設けることができる。

2 区は、住民投票の結果を尊重しなければならない。

3 住民投票の実施に関して必要な事項は、別に条例で定める。

#### 【解説】

新たな区民参加の仕組みの一つとして、住民投票制度の設置を規定します。

区政に重大の影響を有する事項について、住民の意思を直接問い、区議会・区長の最終的な意思決定に反映させる住民投票制度は、間接民主制を補完するものとして、また、住民自治の拡充の観点からも有効な参加制度と言えます。

しかし、住民投票を具体的に制度化するにあたっては、どのような事案が住民投票の対象となり得るのか、テーマの適格性をはじめ、発議・投票要件、実施に当たっての情報提供のあり方や実際の実施方法など、検討すべき課題が数多くあります。特に、発議・投票要件については、他の自治体の条例でも様々に規定されていますが(次ページ参照) 個々具体的な参加の権利を保障するものですから、豊島区としてその対象をどのように規定するかについて、さらに検討を深めていく必要があります。

そこで、今後さらに議論を積み重ね、実施に関して必要な事項については別に条例で定めることとし、この条例では、制度の設置と投票結果に対する尊重義務の基本的な枠組みを規定するものとします。

なお、法律に基づく住民投票は議会や長の意思決定を拘束しますが、条例に基づく住民投票については、議会・長以外に団体意思の決定権限を配分することは違法とするのが通説であり、住民投票の結果をもって議会や長の意思決定を法的に拘束するものではありません。したがって、ここで言う投票結果の尊重とは、意思決定にあたって、投票結果を慎重に受け止め、住民の意思をじゅうぶん尊重して判断することを言います。

## 住民投票の請求発議要件・投票要件規定比較

	条例名	請求・発議権			請求要件			投票要件		
		住民	議員	首長	有権者	未成年	外国人	有権者	未成年	外国人
	杉並区自治基本条例					18歳	1			
	「文の京」自治基本条例(文京区)	制度の規定のみで要件等は規定なし								
	足立区自治基本条例	制度の規定のみで要件等は規定なし								
	中野区自治基本条例									
	鳩山町まちづくり基本条例									
	鳩山町住民投票条例							18歳		
	柏崎市市民参加のまちづくり基本条例									
	吉川町まちづくり基本条例							18歳		
	南河内町まちづくり基本条例					18歳				
	多摩市自治基本条例									
	草加市みんなでまちづくり自治基本条例	○	○	○	○					
	伊賀市自治基本条例									
	越前市(旧武生市)自治基本条例								2	
	川崎市自治基本条例						3			
	岸和田市自治基本条例					18歳			18歳	
	大和市自治基本条例					16歳			16歳	
	静岡市自治基本条例									
	善通寺市自治基本条例	○	○	○	○					
	三鷹市自治基本条例					18歳				
	名張市自治基本条例		○	○		18歳				
常設型 住民投票 条例	高浜市住民投票条例					18歳			18歳	
	富士見市民投票条例								4	
	桐生市住民投票条例									
	哲西町住民投票条例					18歳			18歳	
	広島市住民投票条例					18歳			18歳	
	三野町まちづくり住民投票条例					18歳			18歳	
	総和町住民投票条例					18歳			18歳	
	大竹市住民投票条例					18歳			18歳	

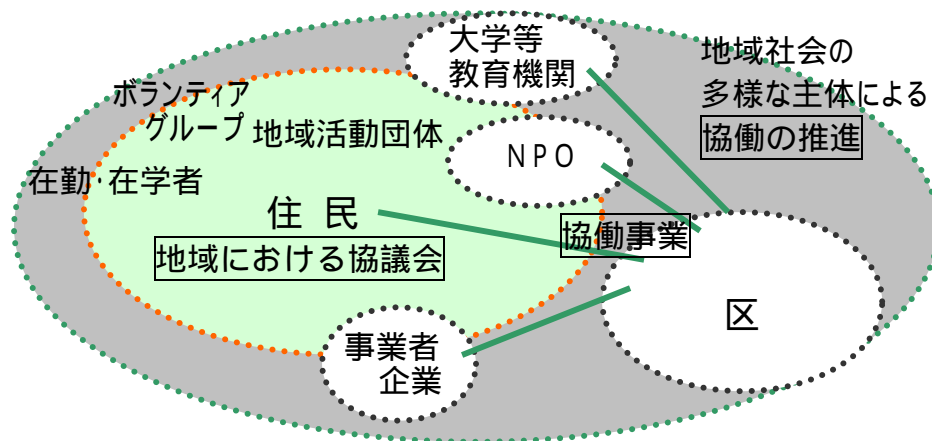
- 「区に住所を有する年齢満18年以上の規則で定めるもの」 規則で永住外国人も含めることを規定
- 必要に応じて20歳未満、市内に住所を有する外国人を加えることができるとの規定を置いている
- 制度の詳細を検討中、中間報告では外国人・未成年を含める考え方
- 富士見市は自治基本条例に先行して常設型の市民投票条例を制定。投票資格者は有権者に限定しているが、「投票人以外の市民の意思の把握」を市長の努力義務とし、18歳以上、永住外国人についても市民投票に準じた投票を行うことが規定されている。

### 第3節 協働

この節では、第4条第3号の「協働の原則」に基づき、協働のまちづくりを行っていく上で、区長等が果たす役割を規定します。

ここでは、以下の通り、3つの観点から協働を捉えています。

- (1) 地域社会を構成する多様な主体による「協働の推進」(第25条) 広義の協働
- (2) 区長等(行政)と多様な主体間との「協働事業」(第26条) 狭義の協働
- (3) 協働社会の土台となる住民自治の仕組みとしての「地域における協議会」(第27条)



#### (協働の推進)

第25条 区長等は、地域社会にかかわる多様な主体が協働の意義及び目的を共有し、共に活動できるよう支援するとともに、協働を推進するための総合的な施策を整備しなければならない。

#### 【解説】

地域社会にかかわる多様な主体とは、区民、地域活動団体、NPO、大学等の教育機関、事業者・企業、そして区(区議会と区長等)も含め、豊島区の地域社会を構成するあらゆる主体を言います。

少子高齢・人口減社会に移行する中で、将来にわたって持続可能な地域社会を築いていくためには、そうした多様な主体がそれぞれの能力や個性を活かしながら協働し、公共の課題をともに担い合っていく仕組みの構築が求められています。そのような「新たな公共」の構築に向け、必要な支援や総合的な施策を整備していくことを区長等の責務として規定します。

(協働事業)

第 26 条 区長等は、公益的な目的を共有する活動団体、教育機関その他の事業者等との協働事業を推進するために、支援その他の必要な施策を講じることに努めるものとする。

2 区長等は、協働事業が円滑に遂行されるように、相互の責任及び役割分担等についてあらかじめ明らかにしなければならない。この場合において、区長等は、協働事業に関する協定を締結することができる。

#### 【解説】

ここでは、事業者等と区長等（行政）が実際に協働事業を行う場合の区長等の役割を規定します。

ここで言う公益的な目的を共有する活動団体とは、主に NPO 等の民間非営利活動団体を言います。また、大学等の教育機関や、社会貢献活動を行う企業等も協働のパートナーに含まれます。

協働とは、相互の対等な関係を基本とするものですから、本来はどちらがどちらを支援するという関係ではありません。しかしながら、新しい公共の担い手としてその役割が期待される NPO は、近年法人数が飛躍的に増加し、活動の広がりを見せる一方、経済的な活動基盤の弱さが指摘されています。

「平成 16 年度市民活動団体調査報告書」（内閣府国民生活局）では、約 8 割の団体が行政からの支援を必要と思うと答え、また、本区が平成 13 年に区内 560 の地域活動団体を対象に行った調査（区民地域活動白書：平成 14 年 6 月）でも、活動上の課題として約 8 割の NPO 法人が活動資金の不足を一番にあげ、約 7 割が行政からの活動資金の助成を望んでいるとの結果が出ています。

こうした調査結果を見ても、NPO 等活動団体の主体性を尊重しつつも、行政が必要な支援を行っていくことが求められていると言えます。そこで、協働事業を推進していくにあたって、「支援」を含めた必要な施策を講じていくことを区長等の責務として第 1 項で規定します。

また、第 2 項では、実際に事業者等と区長等とが協働事業を行う場合に、対等なパートナーシップを確立するための原則として、事業を開始するに先立ってそれぞれの責任や役割分担を明確にすることを規定します。また、そうした事前確認内容を実効あるものとするために、その内容を協定として結ぶことができることとします。

( 地域における協議会 )

第 27 条 区長は、区民との協働によるまちづくりを推進するために、一定の地域区分を定め、それぞれの地域に協議会を設置することができる。

2 区長は、前項に定める協議会を設置する場合は、多様な区民が参加できるように配慮するとともに、その運営については、できるかぎり区民の自主性に委ねるものとする。

## 【解説】

第 3 条（基本理念）第 1 号で規定するように、地域における区民の主体的な取り組みこそが協働のまちづくりの土台となるものです。

本格的な少子高齢社会を迎え、誰もが地域の中で安心して暮らしていける地域セーフティネットの構築が喫緊の課題となっており、「行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を十分に発揮する仕組み」（第 27 次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」平成 15 年 11 月）を具体化していくことが求められています。

こうした観点から、より身近な地域における住民自治を実現する仕組みとして、一定の地域区分ごとに協議会を設置することを規定します。また、この協議会は多様な区民が地域課題について共通のテーブルで話し合うことを目的とするものであり、協議会を設置するにあたっては、多様な意見が適切に反映されるよう、その構成に配慮することとします。

この条例を検討する過程で、地域におけるまちづくりを区民が主体的に担っていくためには、多様な区民や活動団体が地域の様々な課題について合意形成を図っていくための「開かれた協議の場」の必要性があげられ、第 3 章コミュニティの第 13 条に、そうした協議の場を通じてまちづくりに関する提案ができることを規定しています。

そのような協議の場の形成は、本来は区民の主体性に委ねられるべきですが、地域の中には異なる価値観や目的で活動している様々な区民や団体があり、そうした人々が同じテーブルにつくこと自体なかなか容易なことではありません。そこで、区民が主体的に形成する協議の場とは別に、多様な区民や団体を行政がコーディネートしていく必要性も提起されました。また、一定の権限を地域に委譲し、地域の自己決定権を制度的に保障していく都市内分権も視野に入れると、全区的な住民自治の仕組みづくりにあたっては区長のリーダーシップが求められます。

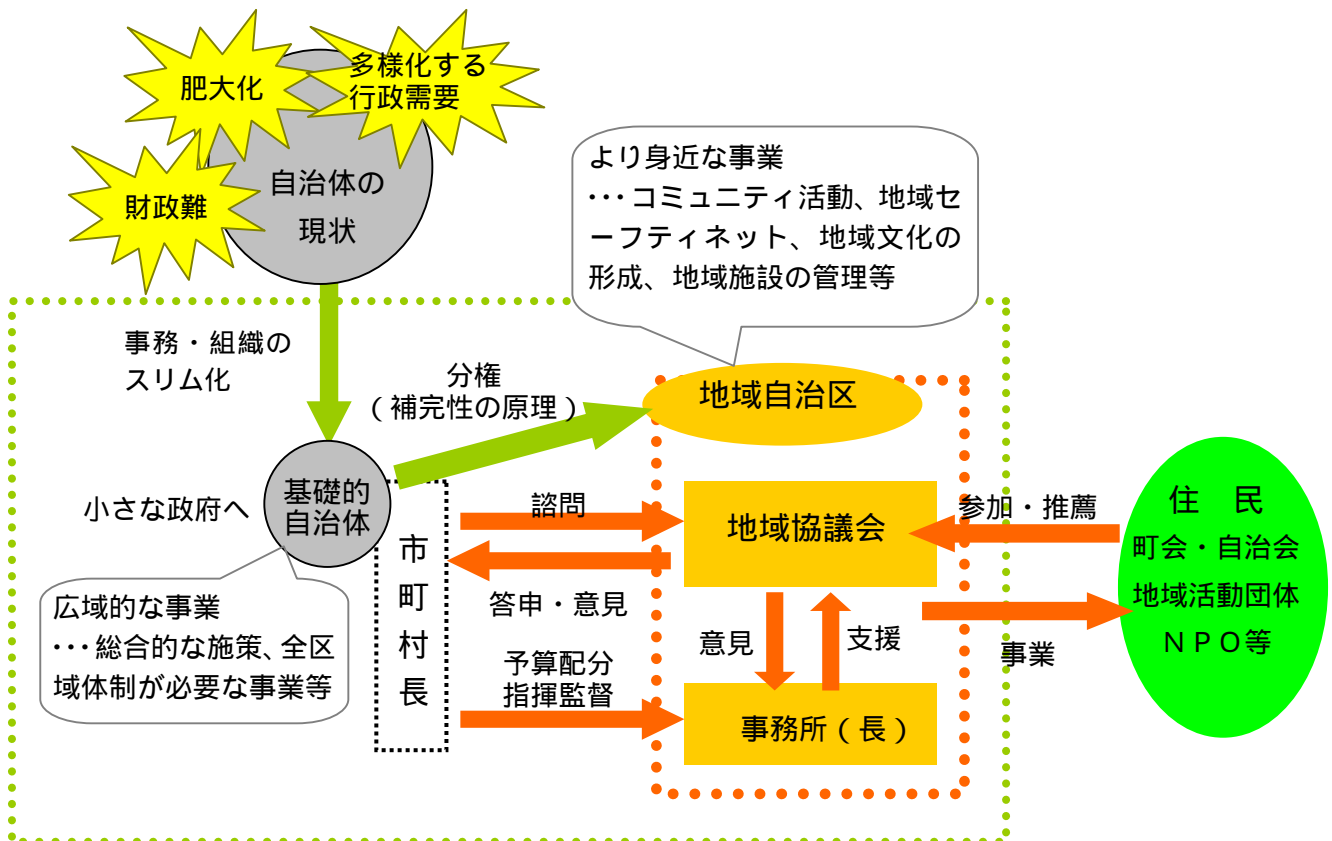
そのような考え方にに基づき、協議会の設置は区長が行うものとしませんが、住民自治の理念に基づき、運営はできるかぎり区民の自主性に委ねていくこととします。

## 地域自治組織

前述の地方制度調査会答申の中で、住民自治拡充の具体策として、基礎自治体内の一定の区域を単位とする地域自治組織の制度化が提起されました。

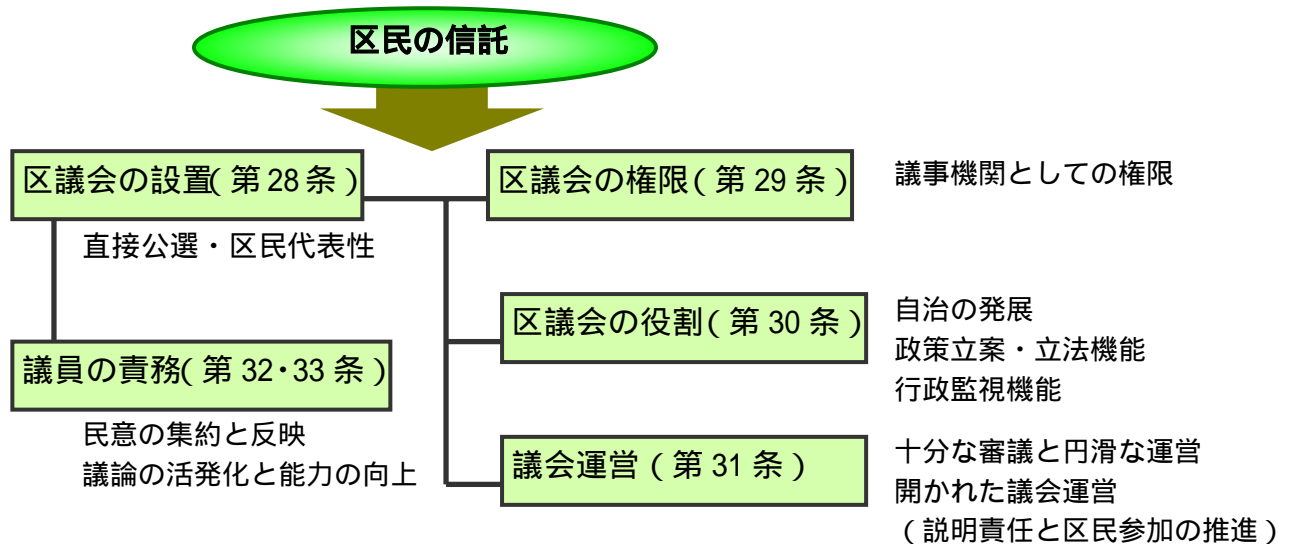
これを受けて、平成 16 年改正地方自治法において、「市町村は、市町村長の権限に属する事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるため、条例で、その区域を分けて定める区域ごとに地域自治区を設けることができる」(第 202 条の 4) という規定が新たに盛り込まれました。また、地域自治区の組織として、多様な住民から構成される「地域協議会」を置くこととし、地域自治区に関わる事務等について審議し、意見を述べる機関として位置づけるとともに、条例で定める市町村の施策に関する重要事項で地域自治区に係るものを決定・変更しようとする場合は、長はあらかじめ地域協議会の意見を聴かなければならないことを規定しています。(同 202 条の 5～8)。

### 【地域自治区の設置による地域内分権のイメージ】



## 第5章 区議会

この章では、区民の信託に基づく区議会の意義と権限、及び分権時代に対応する区議会の役割と議員の責務を規定します。各条文の構成は以下の通りです。



### 第1節 区議会の意義及び役割

#### (区議会の設置)

第28条 区民は、法律の定めるところにより、直接選挙で選出された議員で構成される区議会を置く。

#### 【解説】

分権改革により自己決定・自己責任の原則に基づく自立した区政運営が求められる中で、区民を代表して団体の意思決定を行う区議会の役割は一層重要なものとなっています。この条例では区民を自治の主体として位置づけたので、現行自治制度を基本としつつ、さらに区民代表機関としての位置づけを明確にするために、自治の主体である区民が区議会を設置することを宣言的に規定します。

ここで言う「法律の定めるところにより」の法律とは、日本国憲法とこれに基づく地方自治法、公職選挙法を言います。

議会の設置は、日本国憲法に「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する」(93条)と規定され、憲法及びこれに基づく地方自治法(第89条)にその法的な根拠が求められます。また、議員の選出については、同じく憲法に「地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」として直接公選が保障され、これに基づく地方自治法及び公職選挙法で有権者の範囲等が規定されています。

これらの法律に基づく手続きにより選出された議員で構成される区議会が、区民自治実現のために、幅広い区民から信託を受けた代表機関としての役割を果たすものとします。

(区民の信託と区議会の権限)

第 29 条 区議会は、区民の信託に基づく議事機関として、区民の意思を区政に反映させるため、条例の制定又は改廃、予算及び決算の認定等の事件について議決する権限を有する。

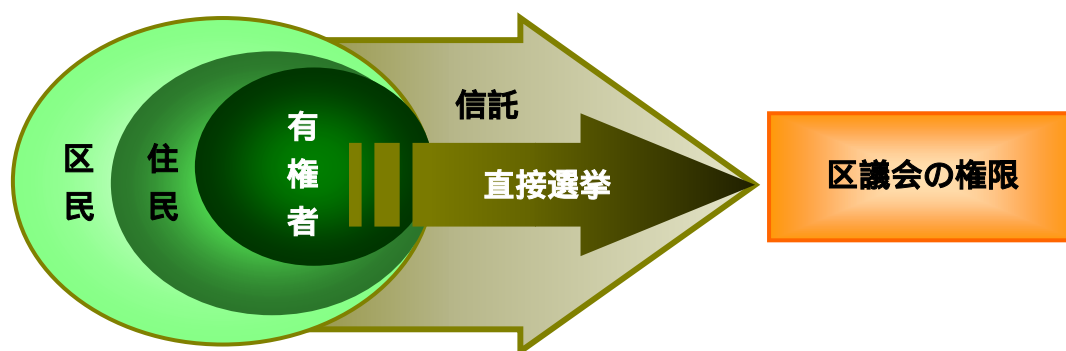
【解説】

前条で区議会の設置を規定したことを受け、区民の信託に基づく議事機関として、団体意思の決定を行う区議会の権限を明らかにします。

ここで言う区民の信託とは、前条でも述べた通り、区民全体の福祉の向上を図るために、区民からその権限の一部を負託されているものとして捉え、選挙に限定せず、幅広い区民から有形無形の信託を受けているものとします。

また、区議会の権限として、地方自治法第 96 条に規定される 15 項目の議決事項のうち、特に重要な条例の制定・改廃、予算及び決算の認定を例示し、ここに改めて規定します。

この条例は、豊島区における自治の基本ルールを定めるものであり、既に法律に定められていることであっても、自治の根幹をなす事項については、区民自治の視点から捉えなおし、この条例の中で改めて位置づけることにより、自治の全体像を示すこととします。





(区議会の役割)

第 30 条 区議会は、自立的な意思決定機能の向上を図るとともに、区民自治の発展を支える役割を果たさなければならない。

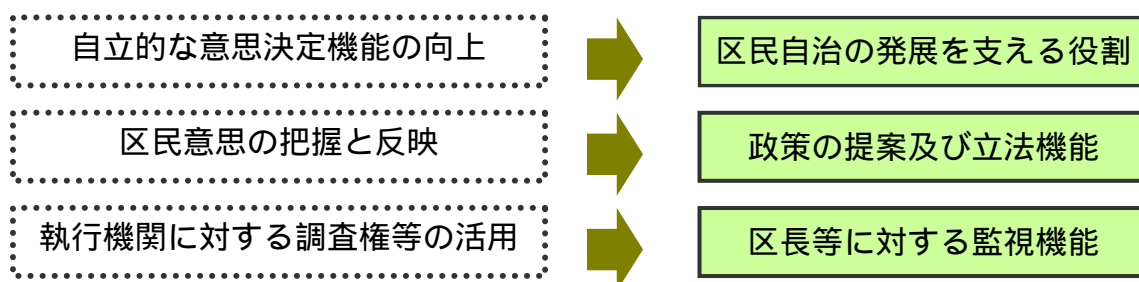
2 区議会は、区民の意思の把握に努め、これを区政に反映させるため、政策の提案及び立法を行わなければならない。

3 区議会は、区長等が執行する事務・事業に関する検査、調査、意見聴取等の権限を活用し、適正に事務・事業が執行されているかを監視しなければならない。

【解説】

新たな分権時代に対応する区議会の役割として、自治体として自立した意思決定を行っていくことを通じて、区民自治の発展を支える役割を明らかにします(第1項)。

また、分権改革の進展により、自治体の自己決定権が拡大してきたことに伴い、区長との適正なチェック&バランスに基づいた自治体運営を行っていくために特に強化が求められる区議会の機能として、「政策立法機能」(第2項)、「行政監視機能」(第3項)のふたつを規定します。



第1項の意思決定機能とは、自治体としての団体意思を決定することであり、具体的には議会における議決を意味します。議会の議決事項については、地方自治法第96条第1項に列記されていますが、続く第2項に条例によって議決事項を追加することができることと規定されており、住民自治の拡充の観点からの活用が求められています。

また、第2項の政策立法機能の強化については、議員による議案提出権(地方自治法第112条)や議案に対する修正動議の発議権(同第115条の2)の活用、第3項の行政監視機能の強化については、執行機関の事務に対する検査権及び監査請求権(同98条)及び調査権(同100条)等の活用があげられます。

こうした議会機能の強化については、第28次地方制度調査会の答申(「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」平成17年12月9日)においても、地方分権の時代において「地方公共団体の自己決定権の拡大に伴い、団体意思の決定を行う前提として、議事機関である議会の政策形成機能の充実が求められているほか、地方分権の推進に伴い、地方公共団体の役割が拡大し、また住民への説明責任を果たすことがますます重要となっていることから、執行機関に対する監視機能についても、その一層の充実強化が必要と考えられる」と述べられています。

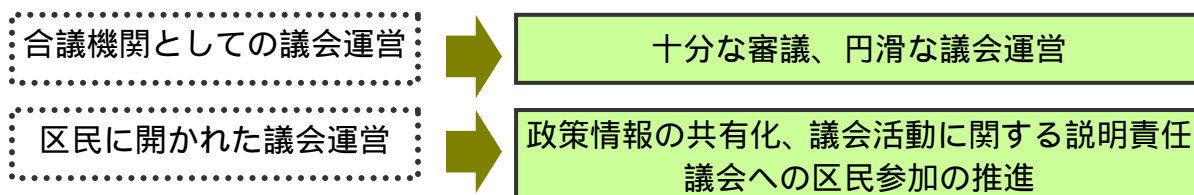
(議会運営)

第 31 条 区議会は、区民の意思を代表する議事機関としての役割を果たすため、十分な審議を尽くすとともに、円滑な議会運営に努めなければならない。

2 区議会は、区民との政策情報の共有を図り、議会活動について区民に分かりやすく説明するとともに、議会への区民参加を推進し、開かれた議会運営に努めなければならない。

### 【解説】

分権時代に対応した区議会の役割を果たすため、議会運営の基本原則を以下の通り規定します。



区議会は、区民の代表である複数の議員から構成される合議機関として、多様な民意を吸収するとともに、総合的な観点から意思決定を行う場であり、そのための審議を十分に尽くすことが第一に求められます。しかし同時に、区民の意思を的確に反映していくためには、意思決定に一定の迅速さも求められることから、円滑な議会運営に努めることをあわせて規定します。

また、社会経済状況の変化により民意が多様化する中で、区民と区議会との意思が乖離しないよう、区議会に対する区民の関心や理解をより一層高めていくことが求められています。

豊島区議会では、「区議会だより」の発行のほか、平成 15 年にインターネットを活用した区議会ホームページを開設し、本会議だけではなく委員会も含めた会議録を公開するなど、審議過程の透明性の向上を図っています。また、全国の自治体議会においても、夜間の議会開催や TV 中継などのほか、公聴人・参考人制度の活用や議会と住民との意見交換会の開催など、議会への住民参加を広げる新たな取り組みも広がりつつあります。

そうした動きも踏まえつつ、分権改革により一層求められる区議会の機能強化に対応する議会運営のあり方として、区民に「開かれた議会運営」を掲げ、議会活動を通じて得た政策情報を区民と共有すること、議会の活動内容に関する説明責任を果たしていくこと、また、区議会への区民参加を推進していくことを第 2 項で規定します。

## 第2節 議員の責務

### （行動の指針）

第32条 区議会議員は、多様な区民の意見・要望を集約し、総合的な視点に立って区政に反映させることを行動の指針としなければならない。

#### 【解説】

区議会議員は、区民の代表として、区民との話し合いや地域の中で様々な活動とともにすることを通じて、多様な民意をすくい上げる役割を担っています。そうした民意の集約とともに、合議体である区議会の場においては、総合的な視点に立って民意を調整し、区的意思決定に反映させていくことを行動の指針とします。

都道府県議会制度調査会中間報告（「今こそ地方議会の改革を」平成17年3月）においても、多様な民意を表現・代表できるところが独任の首長とは異なるところであり、議会の機能として、民意を顕在化させるフォーラムとしての機能と民意を調整するコーディネーターとしての機能をあげています。

### （議論の活発化及び能力の向上）

第33条 区議会議員は、社会経済情勢、政策情報等に関する認識を深めるため研さんするとともに、議員間の議論を活発にし、審議能力及び政策立案能力の向上に努めなければならない。

#### 【解説】

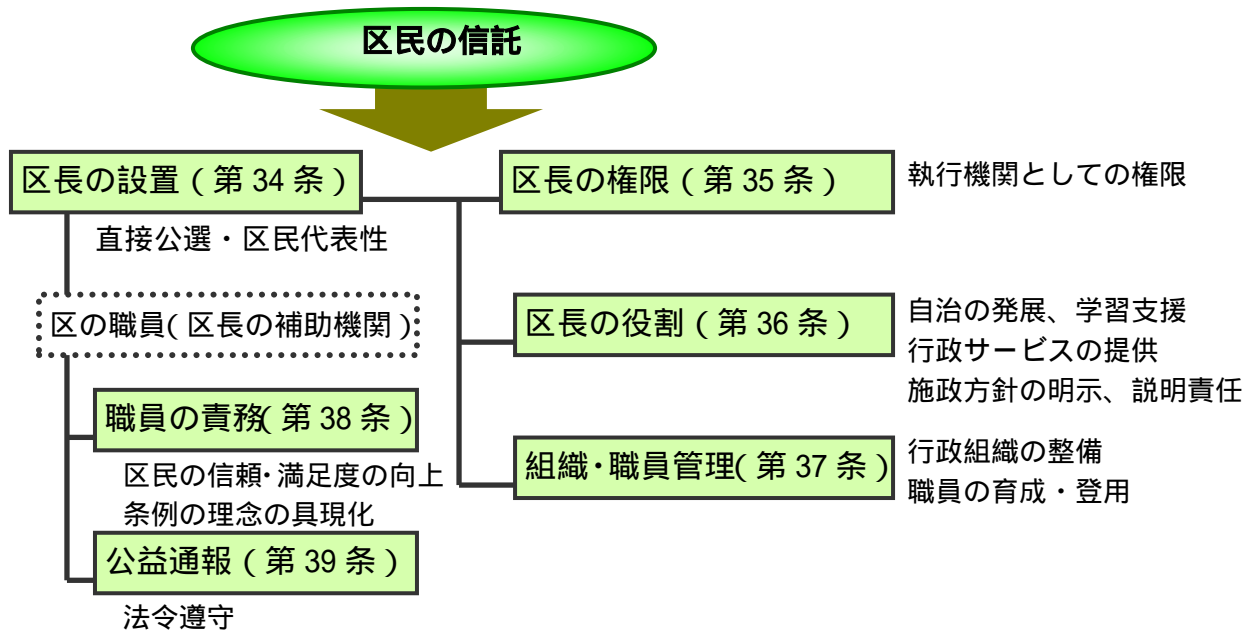
区政を取り巻く状況は日々刻々変化しており、社会の大きな流れや自治体改革の様々な取り組みに対し知見を広めることは議員活動の基本となるものです。

また、自治体独自政策の展開、政策レベルの向上が求められる中で、議員間の活発な議論を通じて政策に対する理解を深め、議会審議や政策立案に反映させていくことが求められています。

そうした観点から、一人ひとりの議員が自己研鑽し、また議員間で議論を活発化することを通じ、能力の向上に努めることを分権時代に求められる議員の責務として規定します。

## 第6章 区長

この章では、前章の区議会とともに、区民の信託に基づく代表機関として、区政を執行する区長の意義と権限、及び分権時代に対応する区長の役割と区の職員の責務を規定します。各条文の構成は以下の通りです。



### 第1節 区長の意義及び役割

#### (区長の設置)

第34条 区民は、法律の定めるところにより、直接選挙で選出された区長を置く。

#### 【解説】

第28条「区議会の設置」と同様に、区民による区長の設置を規定します。

なお、議会と異なり、区長の設置については日本国憲法には規定されておらず、その法的根拠は、地方自治法第139条の2「市町村に市町村長を置く」の規定を特別区にも準用するところに求めることとなります。

しかし、戦後地方自治法の制定により長の公選制が制度化されたにもかかわらず、特別区については昭和27年に区長公選制が廃止され、その後の長い自治権拡充運動を経て昭和45年に区長公選制が復活された歴史的な経緯や、特別区を憲法上の地方公共団体に該当しないとした最高裁判決(昭和38年東京都特別区事件)等、特別区の特殊な位置づけを踏まえ、さらに平成12年の特別区制度改革により基礎的自治体として位置づけられた意義の大きさを改めて確認し、この条例で区長の設置を定めることにより、基礎的自治体としての自立性を明確に示します。

(区民の信託と区長の権限)

第 37 条 区長は、区民の信託を受け、区を統轄し、これを代表する。

2 区長は、区政の執行機関として、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、これを執行する権限を有する。

【解説】

前条で区民により区長の設置を規定したことを受け、区民の信託に基づく区長の権限を明らかにします。

地方自治法第 147 条に基づき、区長が区を統轄し、代表するものであることを規定します。また、同 148 条及び 149 条に列記される区長が担任する 9 つの事務のうち、特に重要な区議会への議案の提出、予算の調整、特別区税の賦課徴収を例示し、ここに改めて規定します。

区議会への議案の提出とは、条例案、予算案、決算の認定など議会の議決事項とされている案件について区長の案を提出することを言います。また、行政サービスの提供や施策・事業の実施にあたって予算はその裏付けとなるものであり、予算の調整及び財源となる特別区税の賦課徴収を区長の重要な権限として位置づけます。

(区長の役割)

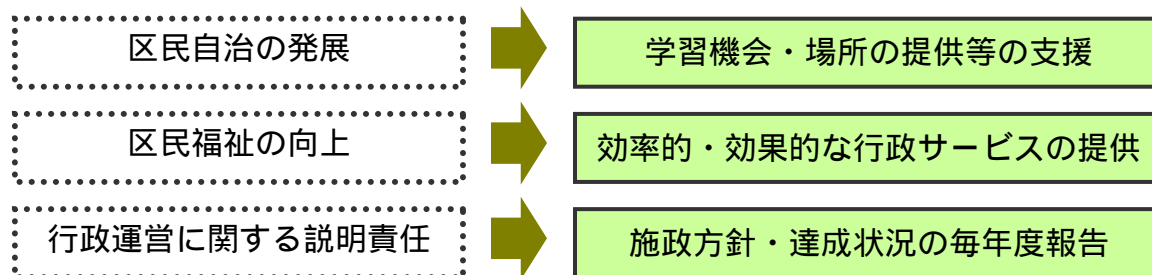
第 36 条 区長は、自立した区政の確立を図るとともに、区民自治の発展を支えるために区民自らが学習するための機会及び場所の提供等の支援に努めなければならない。

2 区長は、区民の意思を反映した行政サービスを効率的かつ効果的に提供し、区民福祉の向上を図らなければならない。

3 区長は、毎年度、行政運営の基本方針を定め、これを区民及び区議会に説明するとともに、その達成状況を報告しなければならない。

【解説】

分権時代に対応する区長の役割として、以下の 3 つの役割を規定します。



第 1 項の「区民自らが学習するための機会及び場所の提供等の支援」とは、区民が自治の担い手としてまちづくりに主体的に取り組むために必要な知識や技術を獲得するための学習

を支援することを意味します。例えば第 13 条に規定する「地域の共通課題についてともに考え、合意形成を図るための自主的な協議の場」において、意見や利害が異なる区民同士が合意形成を図っていく上で、まさに区民自身の「自治力」が問われることになり、そのような「自治力」を支える自立した自治の担い手を育成していくことは地域の大きな課題と言えます。そうした担い手づくりにおいて、区民の自己学習を支援していくための機会や場所の提供等をここに規定します。

また、地方自治法第 1 条の 2「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」及び第 2 条第 14 項「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」の規定に基づき、行政サービスの提供における区長の基本的な責務を第 2 項に規定します。

さらに、年度ごとに行政運営の基本方針を定め、区民と区民の代表機関である区議会に対して説明責任と報告義務を果たすことを第 3 項に規定します。

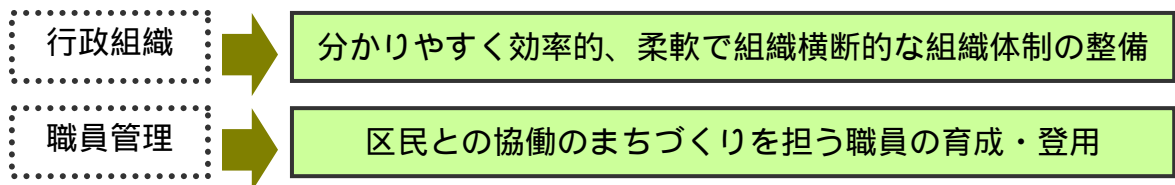
(組織及び職員の管理)

第 37 条 区長は、区民に分かりやすく効率的であるとともに、区民の多様な行政需要及び行政課題の変化に迅速に対応できる行政組織の整備に努め、組織横断的で総合的な視点から行政運営を行わなければならない。

2 区長は、この条例の理念にのっとり、区民と協働したまちづくり及び区民福祉の向上を図るため、職員の育成及び適切な登用に努めなければならない。

【解説】

分権時代に対応した執行機関の役割を果たすため、行政組織のあり方（第 1 項）と職員の管理（第 2 項）について以下の通り規定します。



豊島区では、抜本的な行財政改革により事務事業の再編を進める中で、職員定数の削減・適正な定数管理を図り、組織の簡素化に努めるとともに、限られた経営資源を有効に活用するため、政策目標に対応して組織編成を随時見直し、柔軟な組織づくりを進めています。さらに、人材育成計画（平成 12 年策定、17 年 12 月改定）に基づき、職員個々の能力向上と中長期的な視点に立った育成をめざし、人事制度も含めた人材育成プログラムを展開して分権社会に対応した職員の育成に取り組んでいます。



## 第2節 区の職員

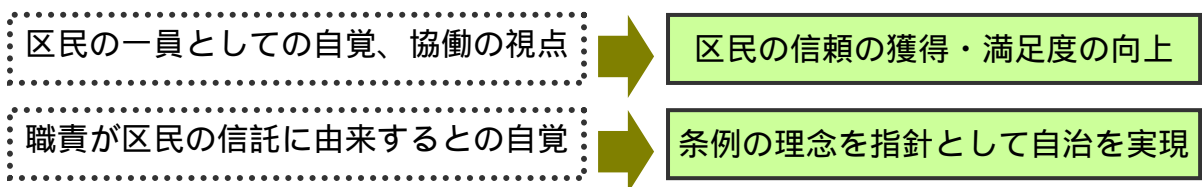
(区の職員の責務)

第38条 区の職員は、自らも区民の一員であることを自覚し、区民との協働の視点に立ち、区民の信頼の獲得及び満足度の向上に努めなければならない。

2 区の職員は、自らの職務が区民の信託に由来することを自覚し、誠実かつ公正に、及び創意をもって能率的に職務を執行するとともに、この条例の理念を職務執行の指針として、自治の実現に努めなければならない。

### 【解説】

区長の補助機関として行政運営に携わる職員について、分権社会に対応した責務を以下の通り規定します。



地方公務員法は、職員のサービスの根本基準として、「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない」(第30条)と定め、サービスの宣誓を義務づけるとともに、法令遵守義務、職務上の命令に従う義務、信用失墜行為の禁止、守秘義務、職務専念義務、政治的行為の制限、争議行為等の禁止等の公務員としての基本的な義務を規定しています。

これらは公務員として当然の責務と言えますが、分権時代を迎え、区民との協働のまちづくりを進めていく上で、区の職員には新たな能力・資質が求められています。

「豊島区人材育成計画」(平成17年12月改定)は、地方分権時代の要請に応え、今後求められる職員像として、(1)時代を読み、豊島区を「価値あるまち」へ変革する職員、(2)区民の一人として区民と協働して地域を創る職員、(3)自ら学び互いに学び合い、自己と組織の能力を高め活かす職員の3つの要素を掲げています。

以上のような考えに基づき、区の職員は自らも区民の一員であるとの自覚を持ち、区民との協働の視点に立って区民の信頼の獲得・満足度の向上に努めなければならないことを第1項で規定します。さらに第2項で、公務員としての基本的な責務とともに、この条例の理念を職務執行の指針として、自治の実現に努めることを規定します。

(公益通報等)

第 39 条 区の職員は、行政運営に違法若しくは不当の事実がある場合又は当該事実の発生のおそれがあると思料する場合には、これを放置せず、かつ、隠すことなく事態の是正に努めるとともに、行政運営を常に適法かつ公正なものにするよう努めなければならない。

2 前項に定める職員の是正行為に係る公益通報の取扱いに関して必要な事項は、別に条例で定める。

## 【解説】

地方公務員法に基づき、職員は全体の奉仕者として公共の利益のために勤務することを職務の基本とし、法令を遵守することが義務づけられています。

職員の違法・不当行為は、行政への信頼を失墜させるだけでなく、区民の利益をも損なうものであり、公務員の不祥事に対しては世間一般より厳しい目が注がれます。

そのような行為はあってはならないものですが、万一そうした事実或いは事実の発生のおそれがあると判断した時は、事態の是正に努めなければなりません。同時に、そのような是正行為、或いは公益のために通報した場合に、通報者が不当な扱いを受けないように適正に取り扱うことが求められます。

近年、企業等の不祥事が多発し、その多くが内部通報によって明らかになったことを背景として、事業者による国民の生命や身体の保護、消費者の利益の擁護等にかかわるコンプライアンス（法令遵守）の確保と、公益のために通報を行った者が解雇等の不当な取扱いを受けることのないよう通報者を保護する必要性が求められるようになり、公益通報者保護法が施行（平成 18 年 4 月 1 日）されました。

こうした国の法制度化の動きも踏まえ、区の職員についてもさらに法令遵守の徹底を図るため、職員の責務と関連し、公益通報に関する規定をここに置き、その取扱いに関して必要な事項は別に条例で定めることとします。

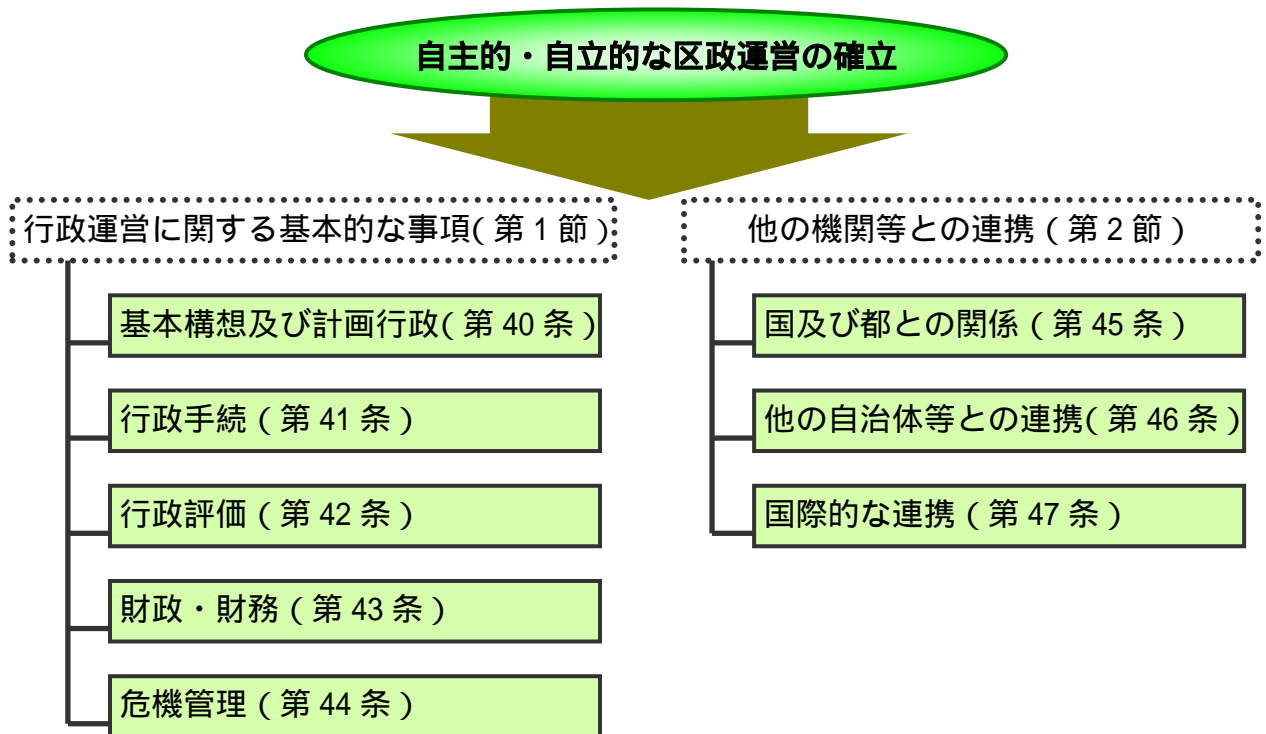
### 公益通報

事業者（事業者又はその役員、従業員等）について法令違反行為が生じ、又はまさに生じようとしている旨を、そこで働く労働者（公務員を含む）が不正の目的でなく、（1）事業者内部、（2）当該法令違反行為について処分又は勧告等を行う権限のある行政機関、（3）その他の事業者外部（報道機関等、当該法令違反行為を通報することがその発生又はこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる外部）のいずれかに通報することを言います。



## 第7章 区政運営

この章では、第3条第2号の基本理念に基づき、分権時代に対応した自主的・自立的な区政運営を確立するために、行政運営に関する基本的な事項と他の機関等との連携について規定します。各条文の構成は以下の通りです。



### 第1節 行政運営

#### (基本構想及び計画行政)

第40条 区長は、この条例の理念にのっとり、地域の将来展望を示す基本構想及びこれを具体化するための基本計画等を策定し、総合的・計画的な行政運営を行わなければならない。

2 区長は、社会経済状況を踏まえ、重点的に展開すべき施策等を明らかにするとともに、計画から予算、執行及び決算を経て評価に至る行政運営の仕組みを構築しなければならない。

3 区長は、政策の立案に当たって地域の課題等を区民と共有するとともに、区民との協働による政策の立案及び実施に努めなければならない。

## 【解説】

総合的・計画的な行政運営の基本原則を以下の通り定めます。

### 基本構想及び基本計画等の策定（第1項）

基本構想とこれを具体化するための基本計画等を策定し、総合的・計画的な行政運営を行っていくことを行政運営の第一の原則として位置づけます。

基本構想とは、地域の将来展望とその実現に向けた地域社会づくりの基本方針を明らかにするものであり、地方自治法第2条第4項に、市町村は議会の議決を経て基本構想を策定しなければならないことが定められており、この規定は特別区にも準用されます（同法第281条の3）。

豊島区においても、平成16年3月に、「未来へ ひびきあう 人 まち・としま」を都市の将来像として掲げ、「参画」と「協働」のシステム構築を基本方針の第一の柱とする「豊島区基本構想」を制定しました。

また、この基本構想を具体化するために、区政全般にわたって取り組むべき施策を体系化した新たな基本計画を平成18年3月に策定するとともに、各政策分野別の計画の体系化を図っています。

基本構想は地方自治法に制定を義務づけられていますが、基本計画については現行法の中では制度化されていません。その意味からも、基本計画の策定をこの条例に明記することにより、基本構想を具体化する重要な計画として位置づけます。

### 施策の重点化と新たな行政運営の仕組みの構築（第2項）

本格的な少子高齢・人口減社会を迎え、地域ニーズがますます多様化する中で、限られた行財政資源を活用してより満足度の高い行政サービスを提供していくためには、個別的に事業を見直すだけでなく、区の施策全体の中で、「選択と集中」の視点から施策の優先度や重要性を判断していくことが求められます。

そこで、社会経済状況を踏まえ、重点的に展開すべき施策等を明らかにするとともに、より効果的な施策展開を図るために、計画から予算、執行、決算、評価の各過程を連動させた行政運営の仕組みを構築することを第2項で規定します。

こうした考えに基づき、新たな基本計画では、施策の重点化に関する方針を定め、優先度・重要度を判断して重要事業の選定を行っています。基本計画で重点施策を明示することは、区民に対する説明責任を果たすとともに、明確な目標に向かって行政組織が統一的に活動していくための指針となります。

また、基本計画では各施策について成果指標を定め、コストと成果の観点から施策を見直していく仕組みとして、予算編成と行政評価を連動させた新たな行政経営システムの構築を図るものとしています。

## 区民との協働による政策の立案・実施（第3項）

計画的な行政運営の必要性は従前から言われていたことですが、高度成長から低成長へと社会経済構造そのものが大きく転換する中で、持続可能な地域社会を形成していくために、地域社会の多様な主体の参加・協働による新たな公共経営の仕組みを築いていくことが求められており、また、分権社会に対応した地域の個性を活かしたまちづくりを行っていく上でも、これまでのような行政主体の計画づくりではなく、区民と区が地域の課題を共有し、ともにまちづくりのビジョンを描いていくことが必要です。

そのような観点から、計画的な行政運営の原則を定めるこの条文で、政策の立案及び実施において、区民との協働に努めることを定めます。

### （行政手続）

第41条 区長等は、行政手続に関して共通する事項を別に条例で定め、行政運営の公正の確保及び透明性の向上を図り、区民の権利・利益の保護に努めなければならない。

### 【解説】

行政処分、行政指導、届出等の行政手続について、その公正さを確保し、透明性の向上を図るとともに、区民の権利・利益を保護するため、行政手続を行うに際して区が守るべき共通事項を別に条例で定めることを規定します。

ここで言う別の条例とは「豊島区行政手続条例」（平成8年4月1日施行）をいい、区における行政手続の統一的なルールを定めるものとして、行政手続の審査基準や処理基準、また処分を拒否する場合の理由の提示を規定するほか、不利益処分に対する聴聞・弁明の機会など、当該手続の対象者の権利・利益を保護する仕組みを規定しています。

### （行政評価）

第42条 区長等は、基本計画等に基づく政策等の成果及び達成度を明らかにし、効率的かつ効果的な行政運営を行うため、行政評価を実施し、その結果を公表するものとする。

### 【解説】

第40条で規定した計画・予算・執行・評価が連動した行政運営システムを構築するため、行政評価を実施すること、また、区民への説明責任を果たすために、評価の結果を公表することを定めます。

行政評価制度とは、行政の政策や施策、事業を評価し（Check）評価の過程で発見された課題を事業の見直し（Action）や計画・予算等に反映させ（Plan）新たな目標値を定めて事



断を許さない状況にあります。

このような状況に対応していくために、区は新たに「行財政改革プラン 2004」を策定し、従来の行財政改革の枠組みを越え、行政サービス提供のあり方そのものを抜本的に見直し、歳入と歳出規模が調和した「身の丈に合った財政構造」を構築していくことをめざしています。

### 区財政に関する説明責任（第 2 項）

続く第 2 項では、区の財政状況に関する区民への説明責任を明確化します。

区の予算や決算は、区民の治める住民税等の負担がどのような使途で使われるのか、またその結果を示すものであり、「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」（地方自治法第 10 条第 2 項）という地方自治制度の根幹的な仕組みを支える上で、区民に対する説明責任が最も求められるものと言えます。

こうしたことから、地方自治法（第 243 条の 3 第 1 項）においても、歳入歳出予算の執行状況並びに財産、地方債及び一時借入金の現在高その他財政に関する事項について毎年 2 回以上公表することが定められており、豊島区でも「財政状況の公表に関する条例」に基づき、毎年 6 月と 12 月の 2 回に、財政収支の状況、住民の負担（区民税等）の概況、財産及び区債・借入金等の現状を、また 12 月には前年度の決算の概況も合わせて公表し、財政の動向及び区長の財政方針を明らかにしています。

また、中長期的な財政状況を分析し、「財政白書」（『区財政の推移と現状』）として毎年公表する他、平成 11 年度からは、民間会計のノウハウを導入し、単年度収支の決算報告（マネー・フロー）だけでは捉え切れない区財政の総括的な状況を示すために、区の資産・負債等の財務状況（ストック情報）を示す「バランスシート」や、人的サービスや給付サービスなど、資産形成につながらない行政サービスの提供をコスト面から把握するための「行政コスト計算書」などの財務諸表も公表しています。

### 区有財産の管理・活用（第 3 項）

区が保有する財産は区民の共有財産であり、その適正管理と効率的な活用を区長の責務として第 3 項に定めます。

少子高齢化・人口減社会への移行に伴い、人口構造の大きな変化が予想される中で、公共施設等の需給アンバランスの是正・再編が、今後各自治体の大きな行政課題になると言われています。

豊島区においても、少子化に伴う児童生徒数の激減を背景に、「区立小中学校の適正化整備計画」に基づき、小規模校の統廃合により施設再編の取り組みを進めてきました。

また、平成 12 年に公表した「施設白書」「人事白書」において、右肩上がりの時代に区民ニーズに応えるかたちで整備してきた公共施設の維持管理、及び施設従事職員の人件費が歳出の約半分を占め、財政硬直化の大きな要因になっている現状、さらに、施設の老朽化に伴い予想される改修経費等が今後益々財政を圧迫していくことになるとの分析に基づ

き、公共施設再構築の必要性を提起しました。

これを受け、区有施設の再構築と廃止施設等の跡地活用の検討を開始し、平成 15 年 11 月に「公共施設の再構築・区有財産の活用」行革推進本部案をまとめ、児童館・ことぶきの家・区民集会室等の既存コミュニティ施設の「地域区民ひろば」への再編と休廃止する施設・跡地等の活用方針を打ち出しています。

(危機管理)

第 44 条 区長等は、区民の生命、身体若しくは財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急の事態等に的確に対応するための体制を整備し、区民生活の安全性の確保に努めなければならない。

2 区長等は、大規模災害等を想定した危機管理体制を整備し、大規模災害等の発生時には、区民、関係機関、広域的な相互協力機関等と連携し、区民生活の支援に努めなければならない。

3 区民は、大規模災害等の発生時に自らの安全確保を図るとともに、近隣同士で助け合えるように日常的な交流を通じて相互の信頼関係を築くことに努めるものとする。

【解説】

安心・安全に地域社会で暮らすことは、すべての区民の共通の願いです。しかし、首都圏直下型地震が予測される中で、万一震災等が発生した場合に、多くの帰宅難民者を抱える豊島区のような都市においては、災害時の救援体制等の面で、都市特有の困難な課題を抱えています。また、近年では、テロや組織的な犯罪等も含め、都市犯罪が多様化・複雑化する中で、治安対策が都市の重要課題となっています。

こうしたことから、危機管理を行政運営の基本原則の一つとしてこの条例で位置づけ、区長等の責務として、第 1 項で治安対策も含めた総合的な危機管理体制の整備を、また、第 2 項で特に震災等の大規模災害に対応するための体制整備・連携を規定します。

豊島区では、平成 15 年 11 月に危機管理担当課長、翌年 3 月には治安対策担当課長を新設するとともに、組織再編を行い、防災・危機管理・治安対策の各セクションの連携強化を図っています。また、震災等の大規模災害を想定した地域防災体制の整備とともに、区内の公的機関や大学、民間事業者等との相互協力体制や、遠隔地の自治体と相互応援協定を結ぶなど、多面的な取り組みを展開しています。

しかしながら、いざ災害が起こった場合に何よりも大切なのは、身近な地域の中で区民相互が助け合うことです。阪神淡路大震災や新潟県中越前大震災においても、地域住民相互の自助・互助力が、災害時だけでなく、震災後の復旧面でも大きな役割を果たすことが改めて認識されました。

そのような観点から、区民自ら災害に備えるとともに、近隣同士で助け合えるよう、日頃から相互の信頼関係を築いていけるよう努めることを区民の責務として第 3 項に規定します。



## 第2節 他機関等との連携

### (国及び都との関係)

第45条 区は、区民に最も身近な自治体として、国及び東京都との役割分担の明確化及び財源配分の適正化を図り、対等な政府間関係の確立を目指すものとする。

### 【解説】

これまでの分権改革及び特別区制度改革の成果を踏まえるとともに、それぞれ未完の改革の残された課題である役割分担の明確化及び財源配分の適正化を図ることを規定し、国・都との対等な政府間関係の確立をめざすものとしします。

豊島区は東京23区のひとつとして、地方自治法において特別地方公共団体の特別区に位置づけられ、普通地方公共団体である通常の市町村が有する権限の一部が制限され、また、都区財政調整制度のもとで、財政的な自主性・自律性も阻害されています。

平成12年4月1日の地方分権一括法施行により、自治体は国と対等な「地方の政府」として位置づけられました。また、同時に行われた特別区制度改革により、豊島区など東京23区は、地方自治法第281条の2の第2項に「基礎的な公共団体」と明記され、特別区は限りなく普通公共団体である「市町村」に近い存在として位置づけられることとなりました。

しかしながら、国と自治体、東京都と特別区、それぞれの役割分担の見直しとそれに対応する財源配分の問題が未だ解決されず、いずれの改革も未完の状態にあると言えます。国・地方間においては補助金削減・税源委譲・地方交付税の三位一体改革として、また都・区間においては都区財政調整制度に基づく適正な財源配分の課題として、それぞれの間に意見の相違が見られ、合意形成を図ることは容易でない状況にあります。

こうした現実には、自立した自治の実現をめざす上で避けて通れない問題です。そこで、この条例で国及び都との役割分担の明確化と財源配分の適正化を明記し、対等な政府間関係の確立を目指していくことを宣言的な意味も込めて規定します。

### (他の自治体等との連携)

第46条 区は、他の自治体、国及び関係機関と連携し、地方自治を確立するための法制度の構築に取り組み、自治の拡充を図るものとする。

2 区は、他の自治体、国及び関係機関と連携し、共通する行政課題の解決に取り組むことに努めるものとする。

### 【解説】

地方分権の進展や地域社会の課題の多様化・広域化に伴い、より一層求められる他の自治体等との連携について規定します。

平成 12 年の地方分権改革・特別区制度改革は、言わば分権社会における地方自治の基本フレームを定めたものと言え、これを具体化するためには、なお様々な制度改革が必要とされます。第 28 次地方制度調査会答申（平成 17 年 12 月）においても、分権改革をより実効あるものにするために、現行地方自治制度の弾力化や法令・制度における地方の自由度の拡大、さらに地方の意見を反映させる仕組みなどの諸方策が提言されていますが、自治体自らもこうした制度改革に主体的に関わる必要があります。

そこで、地方分権改革、さらに 23 区においては特別区制度改革を実現していくために、他の自治体や国等と連携しながら、分権社会に対応した法制度の構築に取り組むことを第 1 項に規定します。

また、情報化・グローバル化に伴い人々の動きが広域化し、特に様々なライフスタイルの人々が集う都市では、地域ニーズも多様化・広域化する傾向にあり、一自治体だけでは解決できない課題も多くなっています。そのような状況を踏まえ、共通する行政課題を解決するために、他の自治体等との連携を図っていくことを第 2 項で規定します。

（国際的な連携）

第 47 条 区は、在住外国人、国際交流又は国際貢献を目的とする活動団体、他国の自治体等と連携し、平和、人権、社会、経済、文化、教育、環境等の諸課題について、地域からの視点と全地球的な視野で解決に取り組むものとする。

【解説】

豊島区の総人口約 25 万人のうち、外国人登録者は 1 万 5 千人を超え、総人口の約 6% を占めています。また、副都心池袋を擁し、交通の利便性の高い豊島区には、外国からの観光客をはじめ、外国人の来街者も多く訪れます。

こうした国際都市としての豊島区の特性を踏まえ、国際的な連携を深め、世界の平和と国際社会が直面する様々な課題について、グローバルな視点に立って取り組むことを規定します。

豊島区は昭和 57 年 7 月、世界の恒久平和を願い、23 区で初めて「非核都市宣言」を行いました。また、民間レベルでの国際交流から様々な国際関係団体や海外の自治体等との関係も深まり、平成 14 年 5 月に、区制施行 70 周年を記念して韓国ソウル特別市東大門区と友好都市協定を締結したほか、ドイツライプツィヒ市、中国上海市静安区とも文化交流を行っています。また、NGO 等による国際貢献活動が活発化する中で、放置自転車の海外譲渡や、区内の印刷業者等との協働による再生ノート等の寄附など、自治体としてできる国際貢献活動にも取り組んでいます。