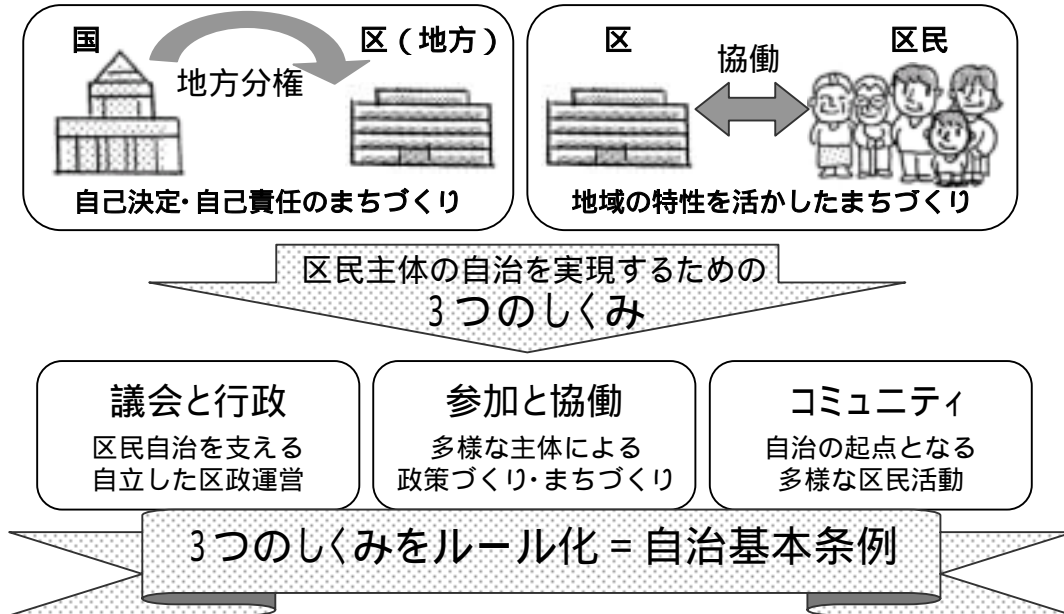


豊島区自治基本条例（素案）解説

- | | | |
|--------------|-------|------|
| 1. 条例制定の意義 | …………… | P. 1 |
| 2. 条例(素案)の特徴 | …………… | P. 2 |
| 3. 両論併記の項目 | …………… | P. 9 |

1. 条例制定の意義

地方分権の時代、なぜ自治基本条例が必要なのでしょうか？



自治基本条例は区民自治、参加・協働のまちづくりを進める基本ルールです

平成12年4月に「地方分権一括法」が施行され、従来の中央官庁主導による縦割り型の行政システムから、地方の自主性を尊重する分権型の行政システムへの転換が図られました。そして現在、この新たなシステムを具体化するために、国から地方へ権限と財源を委譲する三位一体改革が進められています。

しかし、真の分権社会とは、それぞれの自治体が、自己決定・自己責任の原則に基づき、地域の特性を活かしたまちづくりを行うことによってはじめて実現します。そして、そのためには、政策づくりへの区民参加と区民と区との協働によるまちづくりをより一層進めていくことが求められています。

自治基本条例は、自治の主体である区民と区議会・区長（行政）それぞれの役割を明らかにするとともに、こうした政策づくり・まちづくりの基本ルールを定めるものです。また、これまですでに法令等で定められてきたルールを改めて確認するとともに、新たな仕組みや国の法律には書かれていない独自のルールも含め、豊島区の自治の最も基本となるルールをひとつにまとめたものでもあります。

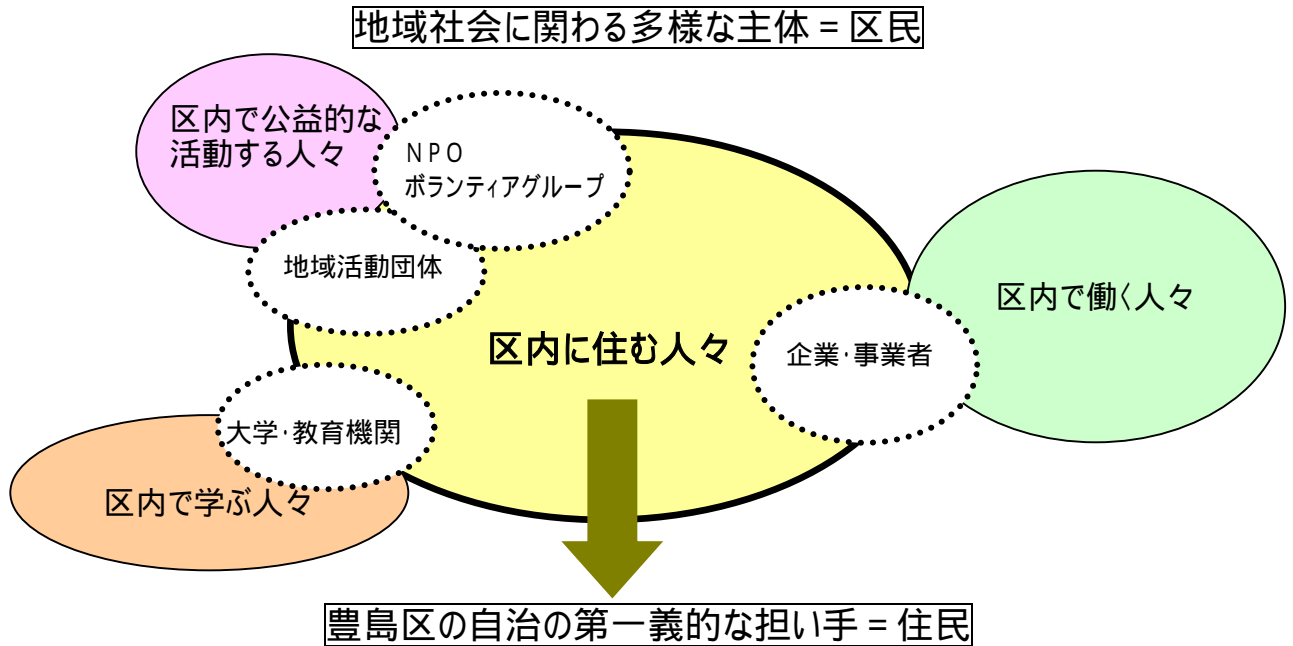
こうした基本ルールを「条例」という形で明文化することにより、区民・区議会・区長が自治の理念を共有し、地域の特性を活かしたまちづくりを進めることができます。

2. 条例(素案)の特徴

(1)一人ひとりの「区民」が自治の「主体」です

区民の定義

住民だけでなく、区内で働く人や学ぶ人、公益的な活動をする人や団体など、地域社会に関わる多様な主体を幅広く「区民」として位置づけています。



区民を幅広く定義するとともに、住民を自治の第一義的な担い手として明確に位置づけています。

「身近な地域の課題について、住民自らが主体的に考え、多様な区民と協働してまちづくりを行うこと」を基本理念として掲げ、自治の起点を明らかにしています。「住民」を核として「区民」を幅広くとらえることにより、地に足の着いた自治の展望が開け、都市の多様性を活かす可能性も広がります。

【参考】

豊島区の昼間人口

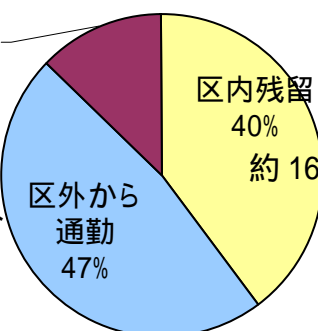
約41万人

夜間の1.6倍

総人口を超える
区外からの流入者

区外から
通学
13%
約6万3千人

約19万4千人



豊島区の総人口
約25万人のうち

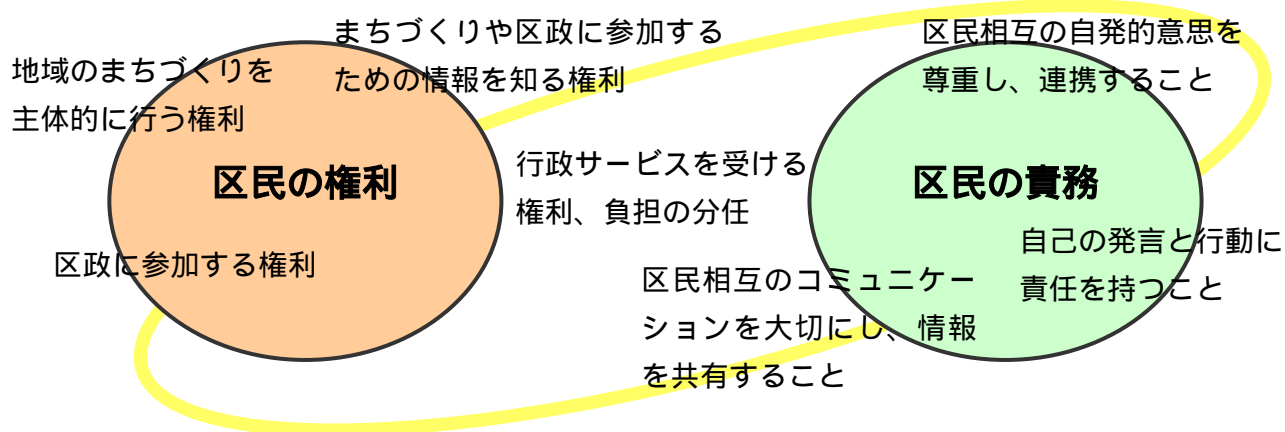
区民の権利と責務

区民主体のまちづくりを進めていくために、まちづくりや区政に参加する権利や、区民が共有すべき責務を包括的に規定しています。

ここで規定する権利や責務は、選挙権や納税の義務など、法令等で個々具体的に定められている権利や責務とは性質が異なります。

「包括的」というのは、参加の機会を広げまた責務を共有していくための原則として取り扱わなければならないことを意味します。例えば、区の施策について検討するために審議会を設置するような場合に、審議会委員になる権利をすべての区民に保障しているということではなく、幅広い区民の中から委員の公募や選出が行われるようになるということに、この規定の効力が大きく働くことになります。

また、責務についても、権利の裏返しとして区民が共有すべき責務であって、個々の区民に、まちづくりへの参加を強制したり、あるいは参加しないことによるペナルティを課すことを目的とするものではありません。



(2) 都市の特性を活かした豊島区独自のルールを定めます

コミュニティの新たな定義

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」をいいます。

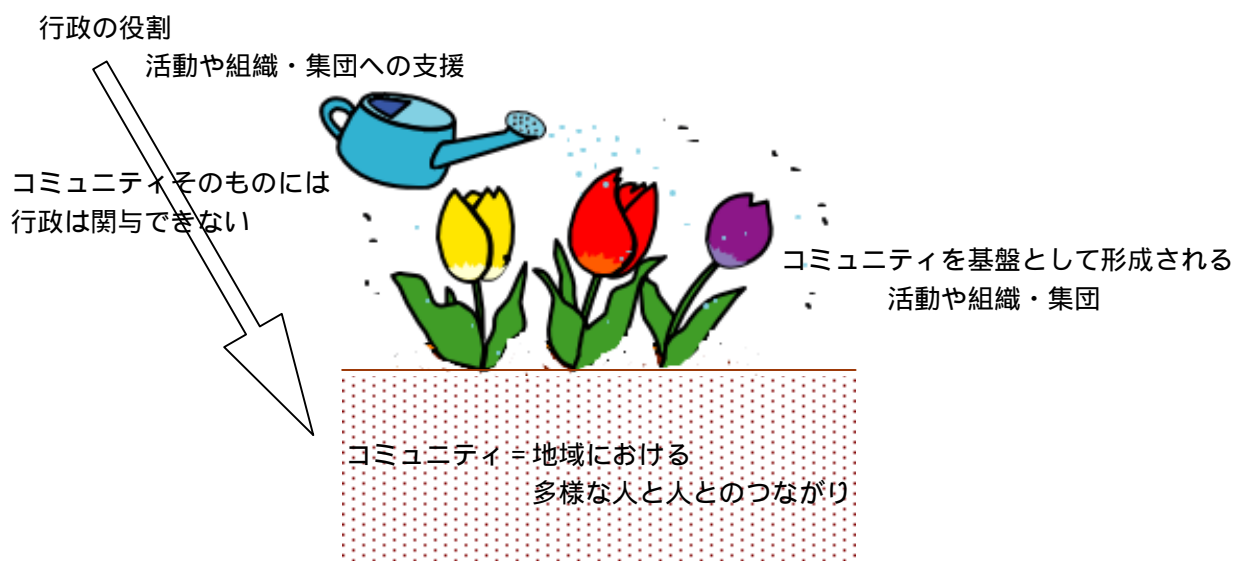
この素案の大きな特徴のひとつが、コミュニティについての新たな定義を示したことです。

これまで制定されている多くの条例では、コミュニティを地域における区民(市民)の活動や組織と定義しています。これに対し、素案では「地域における多様な人と人とのつながり」そのものをコミュニティと定義し、活動や組織は、コミュニティという土壌の中から区民の皆さんが主体的に形成していくものという、2階建ての考え方を打ち出しています。

この新しい定義を分かりやすく描くと下の図のようになります。

行政の役割はこうした活動や組織の主体性を尊重しつつ、必要な支援を行うことであり、区民の主体的なまちづくりが豊島区の自治の土台となります。

さらに、こうしたコミュニティの新たな定義づけには、豊島区のように多様な人々から構成される都市の特性を活かし、新たな活動が生まれる可能性が広がっていくよう、多様な人と人とのつながりを大事にしていこうという意味も込められています。



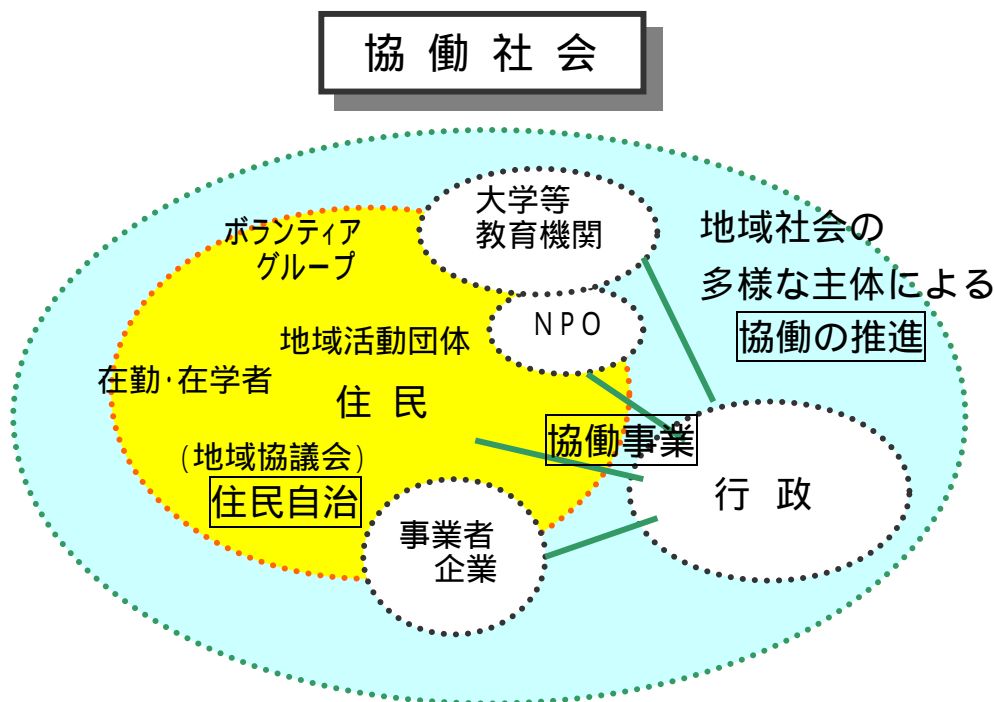
多様な主体による協働

地域社会における協働のかたちを3つの視点からとらえています。

近年、地域の中では、区民の主体的な活動やボランティアグループ・NPO等による公益的な活動が広がりを見せています。一方、少子高齢社会への進行に伴い、ますます多様化・専門化する地域ニーズに、行政がきめ細かく対応していくことが次第に難しくなっています。

こうした状況に対し、誰もが安心して暮らしていける地域社会を築いていくために、地域社会に関わる多様な主体が協力し合い、地域社会の様々な課題を解決していく仕組みが求められています。それは、従来の「行政」の領域を、多様な主体が担い合う「公共」の領域に転換していくことにより、「新たな公共」のかたちを創造していくことであり、その土台となるのが「協働」という考え方です。

素案では、この「協働」の理念を共有するために、「区民及び区が、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」を「協働の原則」として位置づけています。そして、この原則に基づいて、「地域社会に関わる多様な主体による協働の推進」、「区と多様な主体との協働事業」、「地域の課題を解決していくための地域協議会（住民自治の仕組み）」という、地域の中における協働のかたちを3つの視点から捉え、協働社会の全体像を示しています。



(3) 条例制定はスタートライン、さらなる自治の推進をめざします

自治推進委員会

自治推進の具体策を検討する区民参加の組織を設けます。

住民自治の仕組みや、参加・協働型社会は、自治基本条例を制定しただけでは実現しません。この条例の理念に基づき、どのように自治推進の施策を展開していくか、次のステップにつなげていくことが必要です。

こうした考えに基づき、自治の推進について、区民参加で検討する組織として、自治推進委員会の設置を規定しています。

地域協議会

地域における「住民自治」の仕組みづくりを進めます。

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、地域の様々な課題について協議し、合意形成を図っていくための「開かれた話し合いの場」が必要です。

このような「開かれた話し合いの場」として、地域の中での主体的な取り組みを尊重するとともに、さらにもう一步踏み込んで、都市内分権や住民自治の実現をめざし、区長が「地域協議会」を設置できるとする規定を盛り込みました。

ただし、区長が設置するとしても、その運営については区民の皆さんの自主性をできるかぎり尊重し、将来的には、自主的な協議の場としていくことが望ましいと考えます。

住民投票制度

「住民投票制度」を設け、さらに具体的な制度構築を図ります。

地方自治における代表民主制を補完する制度として、住民投票制度を設けることを規定します。また、実施にあたって必要な事項は別に条例で定めることとし、対象事項や発議・投票要件、投票結果の取扱いなど、具体的な制度を構築するための様々な課題について、引き続き検討していきます。

成長する条例をめざして

自治推進の取り組み状況に照らして、この条例の内容を見直していきます。

自治推進委員会の役割のひとつに、この条例の運用及び見直しについて審議することが規定されています。条例を作って終わりにするのではなく、「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」と規定し、自治推進の歩みとともに、この条例も成長していくものとして位置づけています。

(4) 自治の再定義と新定義

参加、協働のための多様なルールを創設します

この条例で規定している内容には、下の図で示すように、すでに他の法令・条例等で定められているものと、すでに運用されている制度であっても法的な担保を与えるものも含めて新たに創設するものとの2種類があります。

すでに定められているものの中で、参加・協働に関するものは、情報公開制度などに限られていますが、自治基本条例を制定することにより、様々な参加・協働のための仕組みがルール化されます。また、すでに定められているものであっても、豊島区の自治の根幹に関わる事項等を改めてこの条例の中に位置づけることにより、豊島区の自治の最も基本となる仕組みや制度の全体像を明らかにすることができます。

すでに他の法令・条例等で
定められているもの
(自治の再定義)
全 50 条中 16 条(重複あり)

第1章 総則 区長等・区の定義(第2条)
第2章 区民 行政サービスを受ける権利(第6条)、行政サービスに係る負担の分任(第7条)
第4章 区政への参加、協働 区政情報を知る権利(第14条)、区政情報の公開及び提供(第15条)、個人情報の保護(第19条)
第5章 区議会 区議会の設置(第29条)、区議会の権限(第30条)、区議会の役割(第31条)
第6章 区長 区長の設置(第36条)、区長の権限(第37条)、区長の役割(第38条)、職員の責務(第41条)
第7章 区政運営 基本構想(第43条)、行政手続(第44条)、財政状況の公表(第46条)

新たに創設するもの
(自治の新定義)
全 50 条中 42 条

第1章 総則 区民の定義(第2条)、自治の基本理念(第3条)、基本原則(第4条)、最高規範性(第5条)
第2章 区民 区民の権利(第6条)、区民の責務(第7条)、子どもの権利(第8条)、事業者の責務(第9条)
第3章 コミュニティ コミュニティの意義(第10条)、コミュニティを基盤とする活動の原則(第11条)、区の役割(第12条)、まちづくりに関する提案等(第13条)
第4章 区政への参加、協働 説明責任(第16条)、応答責任(第17条)、審議会等の公開(第18条)、区政への区民参加(第20条)、区民参加の保障(第21条)、審議会等の委員の公募(第22条)、パブリックコメント(第23条)、自治推進委員会の設置(第24条)、住民投票(第25条)、協働の推進(第26条)、協働事業(第27条)、地域協議会(第28条)
第5章 区議会 区議会の役割(第31条)、就任時の宣誓(第32条)、議会運営(第33条)、議員の責務(第34・35条)
第6章 区長 区長の役割(第38条)、就任時の宣誓(第39条)、組織及び職員の管理(第40条)、職員の責務(第41条)、公益通報等(第42条)、危機管理(第47条)
第7章 区政運営 基本構想及び計画行政(第43条)、行政評価(第45条)、財政・財務(第46条)、危機管理(第47条)、区及び都との関係(第48条)、他の自治体等との連携(第49条)、国際的な連携(第50条)

3. 両論併記の項目

素案の中で以下の7項目については、検討委員会の中で意見が分かれており、A案・B案の両論を併記しています。

今後、皆さんからのご意見を踏まえ、最終案に向けて意見集約を図っていきます。

(1) 区民の定義(第2条)

A案	(1) 区民 豊島区の区域内(以下「区内」という。)に住所を有する者(以下「住民」という。)、区内の事務所若しくは事業所に勤務する者、区内の学校に在学する者又は区内において公益的な活動を行う個人又は団体をいう。
B案	(1) 住民 豊島区の区域内(以下「区内」という。)に住所を有する者をいう。 (2) 区民 住民、区内の事務所若しくは事業所に勤務する者、区内の学校に在学する者又は区内において公益的な活動を行う個人又は団体をいう。

【解説】

A案：住民も含めて区民の定義をひとつにまとめる案

B案：住民の定義をした上で、その住民も含めて区民を定義する案

* A案もB案も、書き方が違うだけで規定している内容は同じ。

* 住民の定義について、区民会議案では「住民基本台帳に登録している者及び外国人登録をしている者」と限定していたが、素案では、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。」の規定に準じている。この場合の「住民」は、自然人であると法人であるとを問わず、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いる。

【両論に関する主な意見】

A．住民と区民との違いは、住民自治の理念として前文・基本理念で明確にしているので、敢えて区民と住民を分けて定義する必要はない。

A．区民を自治の主体に位置づけ、「私たち区民は」と「区民」を主語に始まるこの条例の全体の流れからして、区民の定義もひとつにまとめた方がすっきりする。

B．住民が第一義的な自治の主体で、さらに住民以外の区民にも参加を広げていくというこの条例の考え方が表せる。

B．A案は、区民の定義の中に住民の定義をしており、括弧書きが多くなって読みづらい。

(2) 子どもの権利(第8条)

A 案	<p>第8条 子ども(十八歳未満の者をいう。以下同じ。)は、安全かつ健全に成長する権利を有する。</p> <p>2 区民及び区は、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けるよう努めるものとする。</p>
B 案	<p>子どもの権利に関する規定は置かない。</p>

【解説】

A案：子どもが安全・健全に成長する権利を規定し、区民と区はその権利を守り、子どもたちに豊かな地域社会を引き継いでいく責務があることを規定する案

B案：自治基本条例の中で子どもの権利に関する規定は置かないとする案

* 区民会議案では、子どもの権利として「それぞれの年齢にふさわしい参加の権利」が規定されていたが、参加の権利は区民の権利として子どもも含めて規定されており、A案では「安全かつ健全に成長する権利」に絞っている。

【両論に関する主な意見】

A．少子化が著しい豊島区の現状を踏まえ、子どもに関する規定を盛り込んだ区民会議案の趣旨を尊重すべき。

A．この規定を削除することは、豊島区が子どもに関して後退するイメージを与える。

A．豊島区は子どもを大事にするという姿勢をアピールするアナウンスメント効果がある。

A．豊島区の最高規範である自治基本条例だから、子どもに関する規定を置く意義がある。子どもも地域社会の一員であり、子どもの権利に関する条例はまた別個の問題。

B．子どもに関する規定を置くことは、この条例全体の中で異質な感じがする。自治基本条例の内容としては馴染まないのではないか。

B．子どもの権利に関する条例が並行して検討されており、自治基本条例で規定する必要はないのではないか。

(3) 事業者の責務(第9条)

A 案	<p>第9条 区内で事業活動を行う個人又は団体は、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。</p>
B 案	<p>事業者の責務に関する規定は置かない。</p>

【解説】

A案：区内で事業活動をする者に対し、区民の責務とは別に責務を規定する案

B案：自治基本条例の中で事業者の責務に関する規定は置かないとする案

* 区民会議案では、事業者に対し、「まちづくりに積極的に参加する」ことを規定していたが、まちづくりへの参加は区民の責務として規定しているので、「地域社会と協調する」という表現に改めている。

【両論に関する主な意見】

A．地域との関わりが薄い事業者が多く、地域に対する事業者の意識を喚起する意味でもこの規定を置く意味がある。

A．今後、コミュニティというものを考えていく上で、企業の社会貢献と言われているが、そうしたことを敢えて強調したい。

A．事業者に強制するというのではなく、地域社会に溶け込んでくださいというような、アナウンスメント効果としてならばいいと思う。

B．権利に見合った責務という考え方からすると、事業者だけに責務を上乗せするというのはどうなのか。

B．ここで規定されている責務は、事業者だけではなくすべての区民に関わることであり、規定するならば区民全体の責務とすべきではないか。事業者のみを対象とするような規定は基本条例にふさわしくない。

(4) 区議会の設置(第29条)

A案	第29条 区に、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。
B案	第29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】

A案：憲法第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。」及び地方自治法第89条「普通地方公共団体に議会を置く。」の規定に準じ、「区に、・・・区議会を置く」とする案。

B案：自治の主体である区民が区議会を信託するという考え方にに基づき、区民を主語として「区民は、・・・区議会を置く」とする案。

* 以上 2 案のほか、憲法第 92 条「地方公共団体の組織およ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」との規定を受けて地方自治法で議会の設置が定められており、議会を設置するかどうかは自治体に選択の余地がなく、また、法律の規定内容を改正することもできないので、議会の設置に関する規定は置く必要がないとの意見もある。

【両論に関する主な意見】

- A . 議員を選出する権利は法律で有権者に限定されており、住民以外の在勤・在学・在活動者や法人等も含めた区民が議会を信託するという事に疑問を感じる。
- A . 敢えて区民を主語にせずに、憲法や地方自治法等の規定に準じた表現としても、自治基本条例で改めて議会の設置を位置づけることにより、自治体としての自立的な意思は示せるのではないか。
- B . 憲法で国会が国民の信託に基づいて置かれているように、自治基本条例で区議会を区民の信託に基づいて置くとしても決して違憲・違法ということにはならない。
- B . 「信託」を選挙に限定せず広く捉え、区民が区議会を置くという理念を共有するかどうかの問題であり、単に「区に」では「区民の信託」という考え方が埋もれてしまう。

(5) 区議会議長の就任時の宣誓(第 32 条)

A 案	第 32 条 区議会議長は、区議会を代表し、一般選挙後最初の議会の開会に当たり、この条例の理念にのっとり、議会運営を行うことを宣誓しなければならない。
B 案	就任時の宣誓に関する規定は置かない。

【解説】

- A 案：一般選挙による改選後に、新たな議会メンバーで臨む最初の議会の開会に当たって、議長がこの条例の理念にのっとり、議会運営を行うことを宣誓することを規定する案
- B 案：就任時の宣誓に関する規定は置かないとする案

【両論に関する主な意見】

- A . 区長と区議会議長は同格であり、責任の所在をはっきりさせ、決意を表すためにも双方ともが宣誓することが必要である。
- B . 実際に宣誓に近い議長挨拶が行われており、改めて議長の宣誓を規定する必要はない。
- B . 議長、区長の宣誓まで、自治基本条例で規定する必要はない。

(6) 区長の設置(第36条)

A案	第36条 区に、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。
B案	第36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】

A案：区議会の設置規定と同様に、「区に、…区長を置く」とする案。

B案：区議会の設置規定と同様に、自治の主体である区民が区長を信託するという考え方にに基づき、区民を主語として「区民は、…区長を置く」とする案。

* 区議会の設置と規定を揃える。

(7) 区長の就任時の宣誓(第39条)

A案	第39条 区長は、就任に当たり、この条例の理念にのっとり誠実かつ公正に職務を執行することを宣誓しなければならない。
B案	就任時の宣誓に関する規定は置かない。

【解説】

A案：区議会議長の宣誓の規定に合わせ、区長についての宣誓を規定する案

B案：就任時の宣誓に関する規定は置かないとする案

* 区議会議長の就任時の宣誓と規定を揃える。