

板橋区自治基本条例等検討委員会中間報告書（案）

1 自治基本条例等検討委員会の役割

平成 21 年 7 月 17 日に坂本健区長から、「参加と協働のまちづくりをさらに進めていくための条例等の必要性と方向性について」の諮問が、自治基本条例等検討委員会（以下「委員会」という。）に対して行われました。

この委員会は、区民・議会・行政が、検討の最初の段階から情報を共有し、共通の認識のもとで議論を進めていけるよう、学識経験者、議会各党派代表、区民団体代表、公募区民、区職員の構成になっています。

多くの自治体では、最初から自治基本条例の制定を目指して、区民参加のワークショップなどを実施していますが、板橋区では、出発点に「自治基本条例制定ありき」ではなく、憲章や宣言、区民参加推進条例等も視野に入れながら、自治基本条例等の制定の必要性の有無を含めて原点から検討を始めました。

条例を制定する場合、制定までの期間はかかりますが、区民、議会及び行政による原点からの検討は、今後の自治基本条例等の制定過程で十分に示唆に富んだ方向性を与えるものと考えます。

2 検討開始に至る背景

(1) 地方分権改革の進展

平成 12 年の地方分権改革により、機関委任事務が廃止されるなど、国と地方自治体は対等・協力の関係にあると改められたことなどに伴い、住民に最も身近な「最初の政府」である基礎的地方公共団体は、自己決定と自己責任の原則に基づき、自主的かつ自律的な自治体運営を確立していくことが求められるようになっていきます。

また、特別区は、平成 12 年の都区制度改革の実現により、都と区の役割分担等の課題は残されていますが、地方自治法において基礎的地方公共団体として明確に位置づけられるなど、名実ともに住民に最も身近な自治体へと生まれ変わりました。

板橋区では、地方分権一括法の施行や都区制度改革の実現を契機に、21 世紀初頭における区政経営の理念として、情報の積極的な公開、行政に対する客観的な評価、区民参加という、いわゆる「公開・評価・参加」の 3 つの柱を掲げています。

これらの 3 つの柱は、外部評価をいち早く採用した平成 13 年の行政評価規程、パブリックコメント制度や区民公募委員制度、会議の公開等を網羅した平成 15 年の区民参加推進規程の制定などにつながっています。

(2) 板橋区基本構想・基本計画等の課題

平成 15 年には、区の新たな基本構想の策定に向けての検討が始まり、基本構想ワークショップからの区民提案を踏まえつつ、基本構想の方向性を議論してきた長期基本計画策定審議会の答申を受けて、平成 17 年 10 月に区の新しい基本構想が区議会の議決を経て策定されました。

板橋区基本構想は、区民と区との協働を一層進めていくための共通の目標となるものであります。その基本構想の根底を貫く三つの基本理念の一つである「まちづくりへの参画」では、区民一人ひとりや地域社会を構成する様々な団体が、地域の問題の解決にあたって自ら積極的に関わり、それぞれが対等の立場から役割を担い、区と協働してまちづくりを進めていくことが謳われています。

また、基本構想を実現するために区が策定した基本計画におきましても、区民と行政との協働関係の形成に向けて、区民参画の機会の拡充、開かれた区政の推進、協働によるまちづくりの推進と協働の仕組みづくりなどに取り組むことが求められています。

しかし、参加と協働の仕組みづくりについての具体的な取り組みは今後の課題となっていました。

(3) 区財政と区民ニーズへの対応

今後、人口減少社会を迎え、少子高齢化が進行する中で、新たな行政需要が生ずるとともに、区民ニーズは多様化・複雑化しています。

また、平成 20 年 9 月のリーマンショック以降、景気が急激に減速したことにより、区財政に対しても、大きな影を落とす結果となっています。

区の財政状況が厳しくても、区が区民サービスの向上に努めなければならないことは当然のことではありますが、多様化・複雑化する区民ニーズや地域課題等の解決を行政だけで対応するのは困難な状況になりつつあると言えます。

そのため、今後の区政運営にあたっては、公私の役割分担を見直しつつ、民でできること、或いは民の方が効率的でより地域に密着したきめ細かいサービスの提供が期待できることは、民に任せていくなど、限られた資源をどのように効果的・効率的に活用するのかということが大きな課題となっています。

(4) 自治力 UP の流れ

板橋区では、町会・自治会、商店会、企業、NPO・ボランティア等が防災・防犯、青少年健全育成や環境問題等に積極的に関わり、それらの取り組みは、多くの区民の熱心な参加のもとで、地域に根ざした活動として定着しています。

現時点では、区内の地域活動は区民の方々の熱心な参加によって支えられ、中に

は、行政よりも効率的に行われるなど、着実な成果を上げていますが、少子高齢化が進行する地域社会の将来を視野に入れた場合、地域活動の基盤が強固である今のうちに、さらに参加と協働を進めるための区政運営の基本ルール等を検討しておかなければならない時期にさしかかっているとと言えます。

このような状況の中で、平成20年1月には、「3つのナンバーワン」と「10のいたばし力UP」を実現するために、「いたばしNo.1実現プラン」が策定され、地域の区民が力を合わせて身近な問題を解決する「自治力UP」にも積極的な取り組みがなされています。

この「自治力UP」の取り組みの一つとして、多様化・複雑化する地域社会の課題を解決するため、「自分たちのまちは自分たちでつくる」という気概にあふれた自治力豊かなまち「板橋」を実現することを求めて、平成19年11月に自治力UP推進協議会が設置され、平成21年1月に、協議会の報告書が区長に提出されました。

本報告書の中では、「新しい協働の仕組み」を実現するための方策について、地域会議等、様々な提言がなされていますが、その中で、自治基本条例等の制定についても言及し、「さらに『参加』と『協働』を促進する観点から、条例の制定などについても検討を進めていくことが望まれます。」との提言がなされています。

このように、将来にわたる区政の運営に関する基本ルールを定め、参加と協働のまちづくりをさらに進めていくための自治基本条例等の必要性と方向性について、検討することが求められています。

3 参加と協働のまちづくりを進める条例等

(1) 板橋区の取り組み

現在、板橋区においては、以下に示している条例・規程等に基づき、様々な取り組みが実施されています。

① 区が制定している参加と協働に係わる主な条例・規程等

- ・板橋区行政手続条例（平成7年11月1日施行）
- ・板橋区ボランティア活動推進条例（平成9年4月1日施行）
- ・板橋区個人情報保護条例（平成9年4月1日施行）
- ・板橋区情報公開条例（平成12年4月1日施行）
- ・板橋区行政評価規程（平成13年10月16日施行）
- ・附属機関等の会議の公開に関する基準（平成15年3月31日施行）
- ・板橋区区民参加推進規程（平成15年10月1日施行）
- ・附属機関等の設置及び運営に関する要綱（平成16年6月1日施行）
- ・板橋区基本構想（平成17年10月19日議決）

② 参加と協働に係わる主な取り組み

情報公開制度、行政評価制度、パブリックコメント制度、審議会等公募委員の募集、ワークショップ（公園、基本計画等）、区長への手紙、区民と区長との懇談会、区政モニター制度、社会貢献活動団体等との協働事業（共催、事業協力、委託等）

③ 区民憲章、都市宣言

板橋区には、区のまちづくりの道しるべとなる区民憲章のほか、5つの都市宣言がありますが、他の自治体のように参加と協働の視点に基づき制定したものではありません。

ア. 板橋区民憲章（昭和57年11月1日制定）

わたくしたち板橋区民は 平和を願い 郷土板橋を愛し 住みよいまちと豊かなあすを築く道しるべとして この憲章を定めます

- 1 いのちと健康を大切にし 笑顔で働き 明るく楽しい家庭をつくります
- 1 信頼と助けあいで 心の通うあたたかいまちをつくります
- 1 自然に親しみ 緑をはぐくみ やすらぎのある美しいまちをつくります
- 1 歴史と伝統を受けつぎ とともに学び 文化の香り高いまちをつくります
- 1 きまりを守り 区民の自覚と誇りをもって すすんで住みよいまちをつくります

イ. 都市宣言

板橋区平和都市宣言（昭和60年1月1日）

「エコポリス板橋」環境都市宣言（平成5年4月1日）

交通安全都市宣言（平成5年7月1日）

いたばし健康福祉都市宣言（平成8年4月1日）

いたばし生活安全都市宣言（平成17年7月1日）

(2) 他自治体で制定している条例等

参加と協働のまちづくりを進めるために、他自治体では、自治基本条例をはじめ、市民参加推進条例などの個別の条例や市民憲章、都市宣言などを制定しています。

① 自治基本条例

ア. 自治基本条例とは

自治基本条例は、多くの自治体の制定を経ることにより様々な形態へと発展してきましたが、一般的には次の三つの要素から成り立つと考えられます。

まず、自治体を運営するための基本理念を定めています。基本理念は、自治体の考え方や実情を十分に踏まえて自治基本条例の明確な方向性を示すものであり、情報の公開と共有、住民参加の推進、公正と信頼の確保等が規定されています。

二つ目は、住民参加やパブリックコメント等の参加と協働の仕組み等で、それらの理念を具体化していくための制度が盛り込まれています。

三つ目は、制度を動かす原則が盛り込まれています。基本構想及び計画行政、情報の公開や提供、行政評価等の原則があげられます。

自治基本条例は、このように自治体運営を規定することから、自治体における最高規範と位置づけられます。最高規範とは、一般的には基本構想・基本計画、各種条例よりも上位に位置し、これらの各種条例等の考え方やルール等のガイドラインとなるものです。

自治基本条例を制定する自治体は増加傾向にあり、制定済みの自治体の数は全国で既に 100 以上に達しています。

【23 区の制定例】 杉並区、文京区、足立区、中野区、豊島区

イ. 自治基本条例の構成

自治基本条例の内容項目は、自治体の考え方や実情によって様々ですので、条例の構成を一様に示すことは難しいため、基本的な類型を下記に示します。

また、自治基本条例の内容項目で既に板橋区独自の個別の条例等が整備されているものについては、その名称を併記してあります。

主な自治基本条例の内容項目		板橋区の既存の条例等
前文		
目的	例:住民主権、人権の尊重、地域特性の尊重	
理念	例:情報共有、住民参加、協働	
区(市)民について		
議会について		
長(市長等)について		
参加と協働の仕組み		
	住民参加	区民参加推進規程第3条
	パブリックコメント	区民参加推進規程第6条
	審議会等の公開・審議会等の委員の公募	区民参加推進規程第7・8条
	住民投票	
	協働推進の仕組み	
	参加・協働支援	板橋区ボランティア活動推進条例

行政運営の基本原則		
	基本構想及び計画行政	基本構想
	情報の公開及び提供	情報公開条例
	説明責任	区民参加推進規程第3条
	個人情報の保護	個人情報保護条例
	行政手続	行政手続条例
	行政評価	行政評価規程
	財政・財務	

② 市民参加推進条例

ア. 市民参加推進条例とは

市民参加推進条例は、市民参加の基本的な考え方をまとめたもので、市民参加の制度を整備し、市民と市が協働してまちづくりを進めるための基本的事項を定めた条例です。自治基本条例の「参加と協働の仕組み」に特化した条例です。

【制定例】浦安市、旭川市

イ. 市民参加推進条例の構成

市民参加推進条例の基本的な類型を下記に示します。

主な市民参加推進条例の内容項目	板橋区の既存の条例等
基本理念	
市の責務	区民参加推進規程第3条
市民の責務	
情報の公開	情報公開条例・区民参加推進規程第3条
説明責任	情報公開条例
市民参加の対象	区民参加推進規程第4条
市民参加の方法	区民参加推進規程第3条
意見提出手続	区民参加推進規程第4条
審議会等の委員の選任	附属機関等の設置及び運営に関する要綱第4・5条
会議の公開	区民参加推進規程第7条

③ その他の条例・宣言等

ア. 個別の制度を定める条例

・パブリックコメント条例

透明で開かれた市政を目指し、市民等から募集した意見を市の政策形成に反映させるとともに、市民等に対する説明責任を果たし、市民等の市政への参画を推進することを目的としており、市民参加の一形態に特化した条例です。

【制定例】横須賀市市民パブリック・コメント手続条例

- ・住民投票条例

市政運営上の重要事項に係る意思決定について、市民による直接投票(住民投票)の制度を設けることにより、これによって示された市民の総意を市政に的確に反映し、公正で民主的な市政の運営及び市民の福祉の向上を図るとともに、市民と行政の協働によるまちづくりを推進することを目的としている条例です。自治基本条例の中に住民投票の規定を設けている自治体もあります。

【制定例】川崎市住民投票条例

イ. 自治体運営の基本事項を定める条例

- ・行政基本条例

行財政システムの整備・充実に向け、自治体運営の基本となる理念と原則を定めた条例です。自治基本条例から議会の項目を除いて、行政に特化した条例です。

【制定例】北海道行政基本条例

ウ. 市民参加や協働による活動支援を総合的に定めている条例

市民と行政とのパートナーシップの実現に向けて、参加・協働の仕組みやその推進策を定めた条例です。

【制定例】下関市市民協働参画条例

4 委員会の結論

(1) 自治基本条例は必要

板橋区には、区の将来像を示した基本構想やまちづくりの道しるべとなる区民憲章がありますが、自治体の運営に関する基本ルールを定めた条例等はありません。

また、板橋区区民参加推進規程により、区民参加を促進する制度等が整備されていますが、本委員会で討議されたように、区民参加の仕組みが、条例という形式で保障されていません。

本区の制度等の整備状況を踏まえ、基本構想・基本計画を中心とした一連の参加と協働の政策や区民主体のまちづくりの促進等、更には本区の将来を見据えると、自治基本条例の制定は極めて重要であるという考え方で概ね一致しました。

従って、板橋区政の運営に関する基本ルールを定めるとともに、参加と協働のまちづくりをさらに進めるためには、自治基本条例が必要であり、自治基本条例の制定に向けて着手することが必要です。

次頁に、必要性の詳細について、委員会の討議をまとめました。

(2) 自治基本条例がなぜ必要なのか

① 地方分権時代を踏まえた社会的要請

地方分権の進展により、基礎的地方公共団体は、自己決定と自己責任の原則に基づき、自主的かつ自律的な自治体運営を確立していくことが求められるようになっていきます。

また、今後、少子高齢化が進行するとともに人口減少社会を迎える中で、新たな課題に的確に対応し、区民がいつまでも安心して住み続けられるよう、板橋区の自治を発展させていくためには、区民・議会・行政が一体となって、地方自治体を取り巻く如何なる環境変化があろうとも揺らぐことのない自治の基本指針、基本原則や自治体運営の具体的な仕組みを明確にしていく必要があります。

区民にとって最も身近な自治体である板橋区においても、区の判断や決定の基本指針として、国の憲法に相当するものが必要だと考えます。

② 自治体運営のルールや仕組みを体系化する条例の整備

参加と協働のまちづくりを進めていくためには、行政情報の公開や審議会への公募委員の参加等が制度として整備されていなければなりません。区民の区政参加には、参加の過程で区民が知りたい情報の提供など、様々な制度や仕組みの整備が必要となっています。この点からすると、自治基本条例には、これらの制度が条例の中に総合的・体系的に整備されています。

一方、板橋区には板橋区区民参加推進規程、板橋区情報公開条例、板橋区行政評価規程等があり、区民の参加と協働を進めるための制度や仕組みが整備されています。これらの規程・条例等を個別に改善していけば十分ではないかという考え方もありますが、明確な方向性（自治基本条例の基本理念・基本原則）が明らかになっていない中で、個々の条例・規定等を検討することは、区民から見ても分かりづらく、総合的・体系的な面で十分ではないと言えます。

例えば、他の自治体の参加推進条例を見ると、自治基本条例であれば自治体の制度として規定されている行政評価の項目がありません。事務事業等の評価の重要性が高まっている中で、やはり区民の区政参加に、また自治体運営の基本的なルールに行政評価を積極的に位置付ける必要があります。

なお、協働を進めるための憲章・宣言がありますが、これらは理念的または精神的なものであり、制度的には整備されていませんので、実効性が十分に担保されません。

自治体運営のルールや仕組みを体系化するとともに、区民に対して全体像を分かりやすくするためには、自治基本条例として一体的に整備することが必要であり、このような自治基本条例と個別条例の両方が相まって制度や仕組みが完成す

ると考えます。

③ 参加と協働の推進

板橋区では、多様な団体の取り組みが、多くの区民の熱心な参加のもとで、地域に根ざした活動として定着しています。

「自分たちのまちは自分たちでつくる」という気概にあふれた自治力豊かなまち「板橋」を実現するためには、地域社会に関わる区民、町会・自治会、商店会等の地域活動団体、NPO・ボランティア等の公益的な活動団体、さらに民間事業者も含めて多様な主体が自発的な意思に基づいて地域活動に参加し、それぞれの特性と能力を活かし合い、協働して公共的・地域的な課題を解決していくことが求められています。そのためには、各主体の自発的な参加が促進され、区との協働が多様な形で展開されるよう、区としての姿勢を明確化し、持続的な取組としていくための仕組みをつくる必要があります。

そこで、「参加」と「協働」を自治の基本原則と位置づけ、まちづくりや区政への参加の基本ルールと多様な主体による協働の基本原則を定める条例が必要だと考えます。

以上の内容を踏まえ、委員会では、前述しましたように、板橋区政の運営に関する基本ルールを定めるとともに、参加と協働のまちづくりをさらに進めるためには、自治基本条例が必要であり、自治基本条例の制定に向けて着手することが必要であるとの結論に至りました。

なお、1委員からは、条例制定の必要性自体については否定しないが、現時点までの検討においては区民の機運が醸成されておらず区民参加も不十分であるため、直ちに制定する方向で結論づけるのは時期尚早ではないかという意見も出されました。

5 条例制定に向けての考え方

自治基本条例については、区民自らが自治の主体であるという認識のもとに、区民が主体となって検討し、条例が区民・議会・行政の各主体がともに掲げる共通の目標となりうるよう、「板橋らしさ」が条例に盛り込まれることを要望いたします。

また、委員会において、条例制定に向けての考え方をまとめていますので、下記の事項についても、今後の検討や取り組みに十分に反映されるよう要望いたします。

(1) 条例制定の方向性

① 区民へのPR活動

自治基本条例は、地方分権の進展により今後も多くの自治体で制定の動きが予想されます。しかしながら、地域住民の関心が非常に高いかという点、必ずしも日常生活に深く関わるものでないため、自治基本条例への認識や関心は、残念なことに低いのが現状です。

従って、自治基本条例とは何か等について区民へのPR活動を進めるとともに、制定への機運を醸成していくことが非常に重要になってきます。このような実態を認識した上で制定へ歩み出すためには、委員会の構成団体である町会・自治会、産業連合会、商店街連合会をはじめ、様々な団体の協力を得てPR活動を進めていくことが必要です。

② 条例の検討方法

自治基本条例の性質を考慮すると、PR活動はもとより、区民同士の意見交換を積み重ねることが重要です。自治基本条例制定の活動を通じて、**区民が主体となる参加と協働**、自治力の向上などについて幅広い意見を集めていくことが、多くの区民の知恵と英知に溢れた自治基本条例ができることにつながります。そのため、区民による自治基本条例の検討方法としては、区民参加によるワークショップ形式が望ましいと考えます。そして、区民ワークショップでの検討結果が、条例を起草するための制定委員会の審議に反映されることが必要です。

また、自治基本条例は自治体運営のルールなど、区政の方向性を決めていくものですから、性急に進めるのではなく、区民、議会及び行政が共通に理解できるよう、十分に時間をかけて検討していく必要があります。

③ 条例制定過程で検討すべき視点

条例に盛り込むべき内容については、今後、区民ワークショップ等で時間をかけて検討することになりますが、委員会において議論された、条例制定過程で検討すべき視点について、下記に示します。

ア. 自治の基本理念・基本原則を明らかにすること。

将来の板橋区を見据えた自治の基本理念・基本原則を明らかにするとともに、区民・議会・区の共通の活動指針となるものとする。また、共通の活動指針とするために、わかりやすい内容とすること。

イ. 住民自治を実現するための参加や協働の仕組みを規定すること。

・区民参加については、政策の立案・実施・評価にどのように区民が参加すべきかという統一的なルールについて検討すること。

- ・協働については、区民と区との協働だけでなく、区民同士の協働を進める内容を盛り込むこと。
- ・ボランティア団体等、多様な団体が活動するうえで、活動の拠りどころとなる条例とすること。
- ・区が多様な民間団体を活用するために、活動を義務化したり、活動に制限を加えることのないよう、民間団体と区の双方にとって良い関係が築ける条例とすること。

ウ. 自治体運営の基本事項を定めること

- ・「情報なくして参加なし」という言葉が表すように、区民参加を支える制度としての情報公開制度について精査すること。
- ・自治基本条例と他の個別条例や基本計画等との関係を明確にし、整合を図ること。

(2) 行政の改革

素晴らしい自治基本条例ができて、様々な制度や参加と協働のまちづくりを進めていく区役所が、自治基本条例の骨格となる自治体運営のルールを積極的に担っていく姿勢がなければ、板橋区の新しい将来像を描くことはできません。

自治基本条例の制定によって、最も影響を受けるのは自治体の職員であるとも言われています。その意味で、自治基本条例ができてから職員の姿勢や取り組みを変えていくということでは時期を失していると言わざるを得ません。早急に、真に自治基本条例の趣旨を踏まえた行政の担い手となる職員になるために、**職員の意識改革や職場の風土改革**などに取り組む必要があります。