

中野区の自治の発展の方向と「(仮称)中野区
自治基本条例」に盛り込むべき内容について
(答 申)

平成16年11月

仮称中野区自治基本条例に関する審議会

平成16年11月1日

中野区長
田中大輔様

仮称中野区自治基本条例に関する審議会会長
廣瀬克哉

中野区の自治の発展の方向と「(仮称)中野区
自治基本条例」に盛り込むべき内容について
(答申)

2004年5月19日付、諮問「中野区の自治の発展の方向と『(仮称)中野区自治基本条例』に盛り込むべき内容について」に関して結論をとりまとめたので、別添のとおり答申します。

目 次

答申にあたって	3
中野区の自治の発展の方向	5
1 私たち一人ひとりにとっての自治	5
2 中野区における自治	5
3 地方分権と区の自治権の拡大	6
4 中野区の自治の発展と自治基本条例	7
5 自治基本条例の検討にあたっての基本的な視点	7
(仮称)中野区自治基本条例に盛り込むべき内容	10
1 総則	10
2 自治の基本原則	13
3 区民等の権利と責務	14
4 区議会の役割と責務	15
5 執行機関の役割と責務	16
6 行政運営	18
7 区民等の参加と情報共有	21
8 条例の位置づけ	27
9 条例の見直し	27
資料	
仮称中野区自治基本条例に関する審議会委員名簿	28
仮称中野区自治基本条例に関する審議会幹事名簿	28
仮称中野区自治基本条例に関する審議会 審議経過	29

答申にあたって

仮称中野区自治基本条例に関する審議会は、2004年5月19日に中野区長から「中野区の自治の発展の方向と『(仮称)中野区自治基本条例』に盛り込むべき内容について」諮問を受けました。

審議会では、11回にわたる審議で、中野区民のこれまでの自治の取り組みを踏まえたうえで、新しい時代の自治のあるべき姿を描き、「(仮称)中野区自治基本条例」に盛り込むべき内容を検討してきました。多方面の専門分野からの学識経験者委員と自治を実践してきた区民委員の協力により、何よりも区民に根ざした自治をどのように発展させるかを考えて議論を重ねました。審議は毎回予定時間を超えて活発に行われ、課題や問題の提起、経験や情報の共有、望ましい解決策の提言に向けての多角的な検討がなされました。答申を提出するにあたって、それをまとめるまでの過程それ自体が、参加と自治の取り組みの一例といえるのではないかという思いを新たにしています。

社会的な流動性の高まりや、少子高齢化による人口の年齢構成の変化などともなあって、地域社会における公共的な課題はますます重みを増しつつあり、全国一律の対応策ではなく、地域の実情に即した取り組みが従来以上に重要になってきています。また、環境問題など、自治体だけに任せておくのではなく、一人ひとりのライフスタイルに根ざした対応でなければ解決できない問題に取り組んでいくことも、今問われている重大な課題です。住民が主権者としての立場から地方自治体を使って解決にあたると同時に、自らも公共性の担い手として地域の課題に取り組むという両面からの自治の営みが求められています。そのための自治体運営の基本とその方向性を定める自治基本条例を制定する自治体が増えているのは、このような時代の課題に応えるためです。

この答申が提言するのは、区民による参加を基調とした自治体運営を行うことと、区が区民による自発的な公共的取り組みを尊重し協力することを通して、区民にとって安心していきいきと暮らせる地域社会を実現していくことです。中野区ならではの特徴的な内容としては、課題設定から企画立案、実施、評価、

見直しという、政策周期のすべての段階における参加を強化すること、区民合意による地域規約を区政に反映させるための請求の手続きなどが挙げられます。これらは、これまでの中野区における自治の取り組みを踏まえ、それを上に述べたような今後の課題に対応するために次のステップへと発展させていくものと位置づけられます。

この答申が、今後の中野区の「(仮称)中野区自治基本条例」の検討に十分に生かされ、中野区の自治の発展が実現することを期待します。

仮称中野区自治基本条例に関する審議会会長

廣瀬 克哉

中野区の自治の発展の方向

1 私たち一人ひとりにとっての自治

私たち一人ひとりの暮らしは、多くの人々とかかわりながら成り立っています。その中でも暮らしの基盤となる地域社会での人々とかかわりは、大きな意味をもちます。いま、私たち一人ひとは、成熟した都市に住まいながら「なぜそこに暮らすのか」「何が豊かな生活なのか」を改めて考えようとしています。それは、自分ひとりだけの豊かさではなく、みんなの豊かさや幸福につながるよう、住むまちや地域への関心、安全で気持ちの通い合う地域づくりへと広がってきています。こうしたことが身近な自治の取り組みの出発点ではないでしょうか。

自治は、みんなに関連する事柄の課題解決を、その地域を構成する人々がその意思により主体的に行う仕組みです。自治の取り組みの過程では、多様な価値観をもつ人々の個性と力を大切にしつつ、共通する最大の幸福を追求しなければなりません。知恵と根気のいる過程です。その息の長い取り組みにより、いきいきとした地域社会を実現することができます。

2 中野区における自治

近年、人々の価値観が多様化し、人々のライフスタイルは、自由な意志に基づく人間関係や、プライバシーに重きが置かれるようになってきています。都市に生活する多くの人々にとっての地域社会は、昔のように地域に密着した一元的なものというより、職場、サークル、子どもの学校、出身学校等というように、空間的に規定できない区分で、多様化、多層化したものとなっています。

過密な都市空間に位置する中野区は、世帯数の約4分の1が20歳代までの若い単身世帯で占められ、その多くが数年ごとに入れ替わるという特徴を持っています。少子高齢化や環境問題など解決すべき多くの課題がある社会状況の中で、中野区においても、さまざまな課題に対応して多様で多層なコミュニティが生まれ、活動しています。

地縁的なつながりのなかでは、町会・自治会は長い歴史をもって、地域の生活全般にわたる課題解決やネットワークづくりの活動をしています。また、区内15の居住区域を単位とする住区ごとに、身近な地域の課題や区政課題について話し合う場として、区の支援を受け、住区協議会を運営してきました。30

万都市の中で地域の総意をまとめ、協議する場としては限界がありますが、区民による自治の営みの萌芽といえる取り組みです。さらに、小中学校ごとにつくられた親の会や子育て支援の会、高齢者会館を活用したミニデイサービスの会、障害者の作業所を運営する親の会、循環型社会をめざす活動やみどりやまちづくりに関わる活動の団体など、テーマや課題ごとに、多様な活動やグループがあります。

また、区民主体の区政を実現するための中野区独自の取り組みとして全国的に注目を浴びたこととして、「教育委員候補者選び区民投票」制度があります。教育委員の候補者選定に区民の声を反映させるひとつの取り組みとして、1975年から4回にわたって行われました。その後、この制度は、区長の教育委員任命権との関係などを整理し、「教育委員候補者区民推薦」制度として実施されました。

これらの活動は、人と人との結びつきが希薄といわれる大都市にあって、中野という地域に住まう人々が、生活者としての自分たちの生活様式を模索し、構築していく営みといえるのではないのでしょうか。

多様で多層なこのような営みは、自由と開放性に立った参加を前提として、成り立つともいえます。一人ひとりの区民が自らの考えにもとづき意思を決定し、行動し、自治を担っています。区内に、このような取り組みが確実に広がってきています。

3 地方分権と区の自治権の拡大

中野区は、「特別区」として戦後長い間、東京都の内部団体的な位置づけとされ、その権限が制限されてきました。こうした状況のなかで、区民は、一般市並みの権限を区がもつことをめざして、戦後間もない時期から、他区とともに自治権拡充の取り組みを続け、特別区制度の改革に取り組んできました。こうした長い自治権拡充運動の結果、平成12年の地方自治法改正によって、区は「基礎的地方公共団体」として課題を残しながらも、一定の行財政制度を持つようになりました。

一方、国においても地方分権改革の考え方から、平成12年4月の地方分権一括法などにより、地方自治体の権限拡大を進めています。今後、国から地方自治体への税源の移譲が行われることにより、地方自治体は、財源に裏付けられた権限をもち、自らの意思と決定により自治体経営を行う責任を担うこととなります。

地方分権のめざすものは、地域で暮らす住民の声を十分反映して、より暮らしやすい地域社会を築くための仕組みを作ることです。国の持つ権限や財源を、

住民の暮らしに身近な地方自治体に移すことで、地域の実情や住民の声を行政に反映させることができます。そのために、地域のことは地域で決められる地方分権を実現することが必要です。

4 中野区の自治の発展と自治基本条例

私たちは、みんなに共通する幸福を求めて、自治を営むとともに、自治体にもその実現を信託しています。この考えに立てば、区政の発展は、区民の意思を最も反映させながら、区民の共通する幸福を追求することができるようなシステムを整備することにより可能となります。そのシステムは、区民が信託した区長や区議会の意思決定過程に、できるだけ区民自らの意思を反映させながら、区政を運営していくことです。

審議会は、中野区の自治の基本を定めるにあたっては、将来にわたる区政運営の基本として、自治の基本原則とそれを実現するための参加の原則を定めることが必要であると考えました。現時点における区政運営の改革や取り組みを評価し、より実質的に区民の意思を反映できるものとして参加の権利を実現していくことが求められます。

これまでの中野区における自治の先駆的な取り組みを踏まえつつ、地方自治の本旨の精神を念頭において、自治体の法律ともいえる条例という形に、わかりやすく規定することにより、中野区の自治の方向が明確に、区民と区の共有するものとして位置づけられることになると考えます。

中野区では、現在新たな基本構想を策定中ですが、今年2月に基本構想を描く区民ワークショップから、区民の役割や権限を広げ、区民による新しい自治組織をつくり、その組織が地域運営を行うことなどが提案されました。また、中野区基本構想審議会の答申「中野区基本構想に盛り込むべき内容について」（平成16年4月）では、区民が発想し、区民が選択する新しい自治の姿として、地域を基盤に区民自らが、まちづくりに取り組むまちを提案しています。いずれも、中野の自治の発展をめざした区民の意思のあらわれといえ、審議会では、新しい基本構想の理念を受けつつ、中野区の自治基本条例について検討しました。

5 自治基本条例の検討にあたっての基本的な視点

審議会では、条例に盛り込むべき内容の検討にあたって、次の4つの視点を重視することとしました。

(1) 施策形成過程の早い段階からの参加の保障

区の施策形成過程への区民参加は、これまでも素案の段階での公表や説明会の実施など、各段階での意見交換が行われてきました。しかし、それらは施策形成の基本方針が十分に検討されたうえでの素案であり、区民の意見を聞いて既定の方針が変更されることはあまりありませんでした。区民が区政を自らのものとして実感できるようにするためには、この基本方針づくりから参加することが必要です。さらに、何がいま区政の課題なのかについて、区民から発議し、それを区が受けとめて施策化していくことも有効です。施策形成のなるべく早い段階から、区民が参加できるようにすることが重要です。

(2) 区民の参加を保障する情報提供のあり方

区は個人情報の保護に配慮しつつ、区政の情報を積極的に公開・提供していく必要があります。区民の参加を保障するには、施策の検討に使った資料やデータを区民と共有し、区民と区が同じレベルの情報をもつことが必要です。区民の参加の保障は、参加の機会の設定だけでなく、情報の共有の仕方が重要な鍵になります。区は、区民の立場にたって、わかりやすく情報を提供していく工夫が必要です。

(3) 区民の意見への区の応答義務

中野区民30万人の総意を見極めながら区政を運営するときに、意見表明した一人ひとりの意見は取り入れられない場合も多くあります。意見表明した区民にとって大事なことは、自分が表明した意見が区の検討過程でどのように検討され、結果としてどのような施策等の決定が行われたかを知ることです。区は、意見を表明した区民に、区がその取扱い結果について理由を明確に、わかりやすく説明することが重要です。区民と区との間で実効性のある対話が続けられていくことが、区民の息の長い参加への意欲につながり、自治を発展させていくことにつながります。

(4) 区民の取り組みを尊重した区政運営のあり方

自治が、区民の共通する幸福追求であることを考えれば、区政は、特定の地域や課題に対して、区民が自発的に活動する自治を尊重して運営されることが必要です。区民自ら地域社会における「安心」とは何か、住む人々の「幸

福」とは何かを決定していくことが重要です。

このような考え方からは、区民の発想と行動が区政の中で生かされるしくみづくりが求められます。区は、区民の意思や取り組みを尊重した結果、区内の地域ごとに必ずしも一律ではない柔軟な区政運営を行うことが必要になります。

(仮称) 中野区自治基本条例に盛り込むべき内容

1 総則

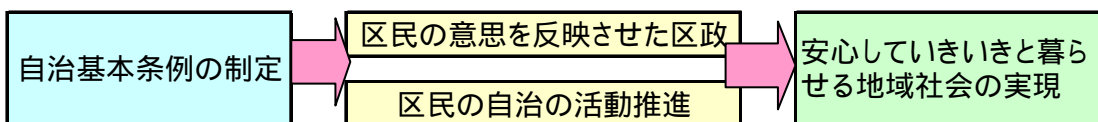
1 - 1 条例の目的

この条例は、中野区の自治の基本原則を明らかにするとともに、区民の権利と責務、区議会と執行機関の役割と責務、行政運営の基本原則、区民の参加を保障する仕組みの基本的事項について定める。これにより、区は、主権者としての区民の意思を最大限反映させた区政を行うとともに、区民の自治の活動を推進し、もって安心していきいきと暮らせる地域社会を実現する。

【基本的な考え方】

この条例は、中野区の自治を発展させていくために、自治の基本原則のみならず、区政運営に効果を及ぼす具体的な仕組みを規定することとしました。区政への区民参加の権利や手続きを法規として保障し、担保するものとします。条例の目的は、中野区の自治の基本原則を明らかにしたうえで、次の事項について規定し、主権者としての区民の意思を最大限反映させた区政を行うことと、区民の自治の活動を推進することにより、区民が多様性を認め合いながら安心していきいきと暮らし、幸福を実感できる地域社会を実現することとしています。

区民等の権利と責務
区議会の役割と責務
執行機関の役割と責務
行政運営の基本原則
区民等の参加の原則
区民等の参加の手続
区政情報の提供
区民合意による地域規約
住民投票



1 - 2 用語の定義

この条例において、次のように用語の定義を定める。

区民

区内に住所を有する者をいう。

区内活動者等

区内で働き、学び、事業を営む者等並びに活動する団体をいう。

政策周期

政策、施策、事務事業の課題設定から企画立案、検討、実施、評価、見直しに至るまでのすべての過程をいう。

区民等の参加

政策周期に、区民等が自らの意思を反映させるために、主体的に関わることをいう。

執行機関

区長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員をいう。

区議会

区民の直接選挙により選ばれた議員により構成される議決機関をいう。

区

主権者から信託された区議会と執行機関により構成される地方公共団体としての区をいう。

【基本的な考え方】

「区民」の定義は、地域の自治の担い手になり得る範囲を広く規定する場合は、区内に在住する人のみでなく、区内に在勤・在学する人、区内で事業を営む人、区内で活動する団体などを含むこととなります。審議会では検討の結果、「区民」を「区内に住所を有する者」と狭義に定義し、主権者としての権利を明確化しました。「区内に住所を有する者」は、外国人を含みません。

「区内活動者等」は、区政のうち、その関係ある事柄について、参加する権利を有している者として定義しています。区内で働く人、学ぶ人、事業を営む人、区民活動団体、地権者などがあげられます。なお、「区民」及び「区内活動者等」をあわせて「区民等」ということとします。

「政策周期」は、政策、施策、事務事業のすべての課題設定から、企画立案、検討、実施、評価、見直しの一連の過程をいうものとして定義します。政策とは、区として一定の分野や問題について、どのような方針と理念で取

り組むかを示すものです。基本構想や基本計画、各分野の個別計画では、この政策を明らかにします。施策は、政策を実現するためのさまざまな取り組みを一定の目的ごとにまとめたものです。事務事業は、特定の施策の中に含まれる具体的な取り組みをいいます。

「区民等の参加」は、政策周期への区民等の主体的な関わりとし、区民等の意思を区の行政運営のあらゆる場面に反映させていくことを目的としています。区の手配する枠組みの中での参加ではなく、区民等が自治の主体として参加するということを意味しています。具体的には、区が意思決定に向けて、その内容を区民等に説明し、意見を求めるといったこれまでの参加の手法に加えて、区民等が課題設定することも含むものと考えます。

「執行機関」及び「区議会」の定義には、補助機関を含むと考えます。

「区」を、地方公共団体という法人として定義します。「区」に区民を含める考え方も成り立ちますが、ここでは、主権者としての区民と区民からの信託を受けた機関を区別して定義するために、「区」をこのように定義しました。

2 自治の基本原則

中野区の自治の基本原則を、次のように定める。

区民は、自らの意思と合意に基づき、共同して互いに共通する幸福と豊かさを追求するために自治を営む。

区民は、法律に定められた正当な手続で選ばれた執行機関の長に対して信託するとともに、長の行政運営への参加及び監視により信託した目的を実現する。

区は、区民の自治の営みを基本に区政を運営する。

区は、区民と区との十分な情報共有をもとに、区民に参加の機会を保障する。

区民等の自主的な活動が安心していきいきと暮らせる地域社会をつくる。これらの活動主体と区は、中野区の自治の発展に向けて、対等の関係で協力し合う。

【基本的な考え方】

区民が、自らの意思と合意に基づいて、共同して互いに共通する幸福と豊かさを追求する、その営みを「自治」と考えます。

主権者である区民は、地方自治法に定める選挙により区長を選び、区の行政を信託します。また、教育長など他の執行機関の長は法律に定められた手続により選ばれます。区民は、長に対して信託しつつも、参加や監視により適切な行政運営の確保に関わり、信託した目的の実現を図ることが必要です。

地域の運営について、その地域の住民が意思決定の主体となることが基本です。区は、このような区民の自治を尊重し、区政を運営します。

区民の参加を実質的に保障するためには、区民と区との情報共有が不可欠であると考えます。このことから、区は、区民に、十分な情報提供を行い、参加の機会を保障することを原則とします。

安心していきいきと暮らせる地域社会の実現のためには、区民等の活動が公益の実現に向け、多様に展開されることが重要です。これらの活動は、自主的・自律的な自治の営みであると考えます。公共的な課題を解決するという共通の目的を達成するにあたって、これらの活動主体と区は、対等の関係で、協力し合うことが重要です。現在、区で検討中の「(仮称)中野区市民の行う公共・公益活動推進条例」案の検討にあたっては、この自治の基本原則の理念に基づき、区民等の団体・区民・事業者・区の役割、区の施策などを明らかにすべきです。

3 区民等の権利と責務

区民等は、行政運営における政策周期に参加する権利を有する。
区民等は、区の保有する情報を知る権利を有する。
区民等は、区政への参加にあたって自らの発言と行動に責任をもち、安心していきいきと暮らせる地域社会の形成に向けて努力しなければならない。

【基本的な考え方】

区民は、主権者として、区政に参加する権利をもっています。区の政策周期における可能な限り早い段階から参加する権利をもつとともに、区民から発議し、区政を動かしていくことを含む権利をもつと考えます。区内活動者等も、関係のある政策周期に参加する権利をもつと考えられます。

区の保有する情報は、もともと主権者である区民のものであり、執行機関は区民からの信託によりそれを保有しています。このため、区民は定められた手続等により、それらの情報を知る権利をもっています。区民が、区政や地域の自治活動に参加するにあたっては、区のもっている情報を知ることが重要であり、この権利を明記します。また、「中野区区政情報の公開に関する条例」では、区内活動者等を含む何人も区政情報を知る権利をもつことが規定されています。

審議会では、区民等の責務を条例で規定して、その実効性が担保できるのかという議論もありましたが、区政への参加にあたっては、区民等にも責務があるとの考えからその責務を規定しました。

4 区議会の役割と責務

区議会は、区民の信託に基づき重要な意思決定を行う議決機関であるとともに、執行機関の行政運営を調査・監視し、適正かつ効果的な行政運営を確保する機能を果たす。

区議会は、別に定める条例により、区議会の保有する情報を公開し、区民との情報共有を図る。

【基本的な考え方】

区民から直接選ばれる議員により構成される区議会は、区民の信託に基づき区を運営する重要な機関であり、自治の基本を定める条例において、そのことを明確にするためにも規定を設けることが必要であると考えます。ここでは、区民の代表として議決権、調査権、同意権などの権限を活用し、区政における重要な意思決定、行政に対するチェック機能、国等に対する意見表明などを行うなどの、区議会の機能を明記しています。

区民は主権者として、区議会の保有する情報を知る権利を有しており、それを明記しました。区民と区が情報を共有しながら区政を運営していく原則について、区議会もその当事者となります。なお、「中野区区政情報の公開に関する条例」では、執行機関のほか、区議会の保有する情報を公開することとその一般的な手続を定めています。

区議会において意思決定していくうえでの区民の参加手続については、請願・陳情のしくみがあります。この条例に定める自治の基本原則を踏まえたうえで、区民の意思をどのように反映させるかなどについては、区長から諮問を受けた附属機関である審議会が地方自治法等の規定の範囲を超えて提案すべきではないと判断し、区議会による制度設計や運用によることが適当であると考えます。

5 執行機関の役割と責務

執行機関は、政策周期を明らかにするとともに、参加に必要な情報を共有し、区民の参加を保障する責務を有する。

執行機関は、個人情報を保護するとともに、区民の区政情報を知る権利を保障する責務を有する。

執行機関は、行政運営について、区民への説明責任を果たす責務を有する。

執行機関は、行政運営における公正を確保し、区民の権利及び利益を保護する責務を有する。

執行機関は、効率的かつ効果的な行政運営を行う責務を有する。

区長は、区民の信託にこたえ、区政の代表者として、本条例に則って、公正かつ誠実な行政運営を行う。

執行機関の職員は、その職責が区民の信託に由来することを自覚し、本条例の趣旨の実現に向けて、政策課題に適切に対応するように努めなければならない。

【基本的な考え方】

政策周期など行政運営の全過程の明示を執行機関の責務と位置づけることにより、行政運営の透明性が高まり、区民は的確な時期に参加をする機会を得ることが可能になります。また、参加に必要な情報を区民と共有することにより、区民の実質的な参加の権利を保障することが必要です。

執行機関は、個人情報を保護するとともに、区民の区政情報を知る権利を保障することが責務であることを規定します。

執行機関は、行政運営について、区民への説明責任を果たすことが必要です。区民の参加を推進するうえで、執行機関が説明責任を果たしていくことは不可欠です。

執行機関は、行政運営における公正を確保し、区民の権利と利益を保護する責務をもつことを明記しています。

執行機関は、効果的な事業の選択や執行方法の変更、組織編成の改善、職員の人材育成などあらゆる努力により、効率的かつ効果的な行政運営を実現し、区民から信託された税等を最も効率的・効果的に活用することを責務とします。

区長は、区政の代表者として、中野区の自治の発展に向けて、この条例の趣旨を実現する責務をもつことを明記しています。

執行機関の職員が、執行機関の役割と責務を果たすよう仕事をするとは

当然のことですが、職員が区民等の参加の原則等をきちんと理解し、この条例の趣旨の実現に向けて最大限努力することが大切であることから、職員の責務として条例に規定することを提案します。

審議会では、区長の在任期間の制限についても審議しました。区長は、区の行政を自主的かつ総合的に実施する役割をもち、幅広い事務に関する権限をもっています。どんなに優れた人であっても、特定の人がこの権限の集中する区長の地位に長期間在任することは、自治のあり方に照らして好ましくなく、区長の在任期間は長期に及ばないことが望ましいことを確認しました。ただし、自治基本条例に盛り込む内容かどうかについては議論が分かれ、別な条例により規定する案、区長自らの姿勢として示すべきであるとの意見も出されました。

6 行政運営

6 - 1 基本構想・基本計画の策定

区は、地方自治法で定めるところにより、区議会の議決を経て、区政運営の指針となる基本構想を、財政見通しを踏まえたうえで策定するとともに、執行機関は、基本構想の実現を図るための基本計画を策定し、総合的かつ計画的な行政運営を行う。

【基本的な考え方】

基本構想は、中野区の将来像を定めるもので、区民と区の取り組みの最も基本となるものです。

区は、自立した自治体として、責任をもって総合的かつ計画的な行政運営をしていくことが必要であり、執行機関が、基本構想を実現するための基本計画を、財政見通しを踏まえたうえで、策定することを規定します。区の計画を財政見通しを踏まえたものとし、その策定過程に、区民も財政状況に関する情報を区と共有したうえで参加します。厳しい財政状況にあっては、区民が限りある財源をいかに効果的に使うかという視点で、施策等を選択することが重要になります。

6 - 2 行政手続

執行機関は、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るとともに、区民の権利利益の保護等に資するため、別に条例で定めるところにより、行政手続に関し共通する事項を定めなければならない。

【基本的な考え方】

執行機関の役割と責務において規定した「行政運営における公正を確保し、区民の権利及び利益を保護する」責務を果たすために、執行機関は、行政手続の適正な執行を行う必要があります。なお、中野区では、申請、処分、行政指導及び届出に関する手続に関し共通する事項を定めた「中野区行政手続条例」を制定していますが、今後も、自治の基本原則等を踏まえて、適切な行政手続の水準が維持されるようにしていくことが必要です。

6 - 3 目標を設定し成果をめざす行政運営

執行機関は、行政活動の成果を示す目標を設定するとともに、目標達成度を評価し、行政運営を改善していく。また、目標の設定から実施、評価、評価結果による改善までの過程を区民等に公表し、区民等の意見を行政運営に反映させる。

【基本的な考え方】

執行機関は、区民の生活がどう向上するのか、区民の満足度がどのくらい高まるのかなどを示す行政活動の目標を設定し、成果をめざす行政運営を行うことを規定します。執行機関は、区民の視点に立った成果を示す目標を設定し、その目標達成度を行政評価により測定し、行政運営を改善します。目標と評価結果とそれによる改善内容等は、区民等にわかりやすく説明し、区民等の意見を行政運営の改善に反映します。なお、中野区では、常に目標と達成手段の見直しを図るとともに、区民により高い価値を提供することを目的とした「目標と成果による区政運営管理規程」を制定しています。また、「中野区行政評価実施要綱」「中野区外部評価委員会設置要綱」を制定し、区民等の視点を反映して行政評価を行うことを規定しています。

6 - 4 公益通報制度

執行機関は、行政運営上違法な職員の行為等による公益の損失を防止するため、職員の公益通報に関する仕組みを定め、区政への区民の信頼を確保する。

【基本的な考え方】

公益通報制度は、法令違反等の事態を防止し、あるいは損失を最小限に抑え、公正な職務の遂行を確保するための制度であり、告発をした職員がそれを理由に不利益な扱いを受けないことなどを規定するものです。あらゆる組織において、その業務の健全性を最大限担保するために、法令違反等について内部からの指摘・警鐘を受けとめる仕組みがあることが望ましいと考えます。なお、中野区では、「中野区職員の公益通報に関する要綱」を制定し、その仕組みを整備しています。

6 - 5 区民等の不利益救済制度

執行機関は、区民等の権利利益の保護をはかり、行政運営の過程で区民等が受ける不利益な扱いを簡易かつ迅速に解消させるため、別に定める条例により、不利益救済のための仕組み等を整備する。

【基本的な考え方】

現在、区長の附属機関として中野区福祉サービス苦情調整委員が設置され、区が行う福祉サービスについて区民等の権利・利益を簡易かつ迅速に救済する制度となっています。男女平等については、区長の附属機関として中野区男女平等専門委員会が設置され、男女平等社会の形成に影響を及ぼすことなどについての区長への苦情申出に対応して助言を述べられることとなっています。また、中野区個人情報の保護に関する条例では、区民等の自己情報の開示及び訂正の請求ができることが規定されています。ここでは、区が全体として、区民等の権利利益の保護を図るための仕組み等を整備することを規定しています。

既存のさまざまな救済制度があるなかで、それを区民が適切に活用することができるように、各部署の職員がこれらの仕組み等を理解し、情報提供などの適切な支援をしていくことが必要です。

今後ますます、さまざまな提供主体による公共サービスが提供されることが考えられることから、それらの公共サービスを利用する区民の権利利益の保護が図られるよう、区が仕組み等の整備をすることが必要であると考えます。

6 - 6 個人情報の保護

執行機関は、区民の基本的な人権の擁護と信頼される区政の実現を図るため、別に定める条例により、個人情報を保護しなければならない。

【基本的な考え方】

区民は、区への信託により、個人情報を区に提供していますが、その個人情報は守られるべきものです。区民等の参加のために情報公開を推進していくにあたって、個人情報の保護がおかされることのないよう、行政運営の原則として規定しています。

7 区民等の参加と情報共有

7 - 1 区民等の参加の原則

区民は、7 - 2 で示すような手続により、政策周期に参加することができる。

区内活動者等は、7 - 2 で示すような手続により、関係ある課題に関する政策周期に参加することができる。

執行機関は、区民等の参加により示された意見を尊重し、区民等の総意もしくは合意点を見極めるよう努めなければならない。また、区民等の意見の取り扱い等について説明責任を果たす。

【基本的な考え方】

主権者としての区民の参加の権利を、主権の直接行使として明確に位置づけました。主権者としての区民は、区長、区議会という二つの代表機関を通して区政を運営することと、自ら区政に参加し区政運営に関わることの双方の権利をもっています。また、参加の対象は、政策周期の発端から事後評価までの全過程を対象としています。

「区内活動者等」は、用語の定義のところで、「区内で働き、学び、事業を営む者等並びに活動する団体」と定義しています。これらの「区内活動者等」は、区政のうち関係のある課題について、参加の権利を有します。まちづくりの課題など、地権者が含まれる場合もあります。

区民等の参加は、執行機関の決定に区民等の意思を反映させるために行うものです。参加の手続を適切に行うことも必要ですが、参加した区民等の意見を尊重し、区民等の総意や合意点を見極めながら行政運営を行うことが大変重要であり、そのことを明記しています。参加の手続に参加しなかった区民等の意思も尊重される必要があります。また、反映した区民等の意見、反映しなかった意見等について、執行機関は、その理由を付して考え方を示し、説明責任を果たす必要があります。

7 - 2 区民等の参加の手続

区民等の参加の手続は、行政活動の内容、性質、重要性に応じ、適切な形態及び方法によるものとする。ただし、区の基本的な方向を定める構想・宣言、区の政策に関する基本的な計画及び各分野の個別計画の策定又は改定、区政運営に関する基本的な方針を定める条例案の策定については、必ず区民等の参加の手続を経て意思決定することとする。

執行機関は、現に行っている区民等の参加の手続の対象としている行政活動、方法及び実施時期等を区民等に明示しなければならない。

【基本的な考え方】

区民等の参加の手続の例として、審議会・協議会・ワークショップ等の設置、対話集会・意見交換会・公聴会の開催、パブリックコメント手続、区民意向調査の実施などさまざまな方法があります。区民等の参加の手続は、それぞれの行政活動の性質、影響、区民の関心などに応じて、適切な手続を選択し、その結果を決定に生かすことができるよう適切な時期に行うことが必要です。

基本構想や基本計画・各分野の個別計画、区政運営に関する基本的な方針を定める条例案の策定など区の重要な意思決定については、必ず区民等の参加の手続きを経ることを義務づけています。

審議会では、重要な施策などについては、最低限これだけの参加の手続を前提とするといったことを規定することについても検討しましたが、施策などと手続を対応させて一律に規定することが困難であるとともに、条例で将来にわたって必要な手続を規定することにより、かえって適切な手続や手法の活用が妨げられることもあり、どのような手続を行うかを具体的には規定せず、「適切な形態及び方法」によることを規定する案としました。

執行機関は、現に行っている区民等の参加の手続の対象とする行政活動、実施方法及び実施時期を常に区民等に明らかにし、それに基づきこの原則の具体化を図ります。執行機関は、区民等の意見をもとに、これらの実施方法等の改善を重ねる必要があります。

7 - 3 区政情報の提供

執行機関は、区民等の知る権利を保障し、開かれた区政運営を推進するために、別に定める条例により、情報を公開するとともに、政策周期の各段階において、区民等の参加に必要な情報を整理し、わかりやすく提供する。

執行機関は、地方自治法及び別に条例で定めるところにより、財政状況を公表する。財政状況の公表は、経年的な財政及び資産の状況がわかるような方式により行う。

【基本的な考え方】

区民等は区政情報を知る権利を有していること、区は区民等のこの権利を保障し、情報を公開することは、「自治の基本原則」及び「区民の権利と責務」、「執行機関の役割と責務」等で規定したとおりです。ここでは、区民が区政に参加するための情報として、情報公開制度のしくみのほか、執行機関が施策形成や政策判断のために活用する資料やデータなどをわかりやすく区民等に提供することが必要であることを明確にしています。

財政情報は、主権者であり納税者である区民と区が共有すべき情報です。区は、区民等が区政に参加するときの基礎情報として、財政状況をわかりやすく区民等に情報提供しなければなりません。行政コスト計算書やバランスシートなど、財政や資産の経年的な状況がわかるような資料を作成して行うべきです。

7 - 4 区民合意による地域規約

年齢満18歳以上の区民は、特定の地域や課題の合意事項や取り組みを地域規約とし、その地域規約を施策や計画等に反映させることを区長に求めることができる。この場合において、その施策等の影響を受ける3分の1の区民の連署を付さなければならない。

区長は、 による発案を尊重する。

区長は、総合的かつ多面的に検討し、検討結果及びその理由を発案した者に通知し、原則として公表するものとする。

【基本的な考え方】

・区民合意による地域規約を施策や計画等に反映させる仕組みは、単なる区民の要望や意見ではなく、区民が知恵を出し合い、議論を重ね、特定の地域の独自ルールの設定や案件等についての区民の合意をつくり、それをもとに施策やサービスの新設や変更などを区長に求めることのできる仕組みです。この仕組みは、区民自らの主体的な意思決定による地域社会づくりを推進すると考えられます。

・発案できる人は、満18歳以上の区内に住所を有する人で、外国人を含みません。発案は、代表者が、その施策等により影響を受ける範囲の区民のうち、3分の1以上の人の連署を添えて、区長に文書を提出します。施策等により影響を受ける範囲は、発案者が理由を付したうえで設定します。

・発案できる人の年齢要件について、施策によっては満18歳未満の青少年も発案できる仕組みとすべきであり、地域の中で青少年が自治の担い手になる場面はあるのではないかとこの意見がありましたが、ここでは主権者としての区民を満18歳以上と規定し、子どもの意見は大人が十分に吸い上げることにより、その意見反映は可能であると考えました。

・連署を必要とする人の割合については、この仕組みが区民合意を尊重しつつも区長が決定するものであり、厳密には区民提案制度のひとつのしくみであることから、3分の1以上とすることとしました。

・区民の合意形成の過程では、執行機関が必要な情報を提供することが必要です。

・連署までの区民の合意形成過程のなかで、区民や団体が考えていることを広く公表することによりネットワークができたり、同じような考えをもつ人たちとの議論が深まるなどの効果があると考えられます。

区長は、区民が合意して発案した事項について、できるだけその合意を区

政に反映させるように努めます。

区長は、発案内容を区報やホームページなどで公表し、その他の区民・関係者から意見を求めます。これらの意見を聴いたうえで、総合的に検討し、区としての決定をします。また、決定内容と決定に至った理由や考え方等を公表し、区民の参加に対する説明責任を果たすことが重要です。

7 - 5 住民投票

区長は、区政の重要事項について、広く区民の総意を把握するため、区議会の議決を経て、当該議決による条例で定めるところにより、住民投票を実施することができる。

前項の条例において、投票に付すべき事項、投票の手續、投票資格要件その他住民投票の実施に必要な事項を定めることとする。

区長は、住民投票で得た結果を尊重しなければならない。

区長は、自ら住民投票を発議することができる。

区議会議員は、法令の定めるところにより、議員定数の1/2以上の区議会議員の賛成を得て、住民投票を規定した条例を区議会に提出することにより住民投票を発議することができる。

区民のうち、選挙権を有する者は、法令の定めるところにより、その総数の5/10以上の者の連署をもって、住民投票を規定した条例の制定を区長に請求することができる。

【基本的な考え方】

住民投票は、区政の重要事項について、二者択一などの方式により、区民の意思を表明する手續です。審議会では、自治基本条例の中で住民投票について規定すべきかどうかについて、現在はあまり想定される事案がないこと、経費がかかること、地方自治法において条例制定の直接請求が定められていることなどの問題点が話し合われました。代表民主制の中で参加のしくみを保障することにより、区民の意思を反映した区政の運営は基本的に実現することも確認しました。しかしそれでもなお、案件によっては、区民の直接投票で意思を確認する手續を、区民参加のしくみとして位置づけることとしました。

住民投票の実施にあたっては、その案件の性質等に応じて、実施すべきかどうか、どのような方法により実施すべきかなどについて議論を尽くすべきであるとの趣旨から、実施にあたっては、事案ごとに条例を制定することが必要であると考えます。

住民投票が区民の意思の表明方法である以上、区長はその結果を尊重することが必要です。

住民投票の実施に関する条例の制定の請求あるいは発議は、区民及び区議会議員、区長のそれぞれができると思いますが、その請求・発議にあたっての要件は、地方自治法に規定されている他の条例制定の請求・発議にあたっての要件と同様とします。

8 条例の位置づけ

本条例は、区政の基本事項を定めるものであり、他の条例及び規則の制定改廃にあたっては、本条例の趣旨を尊重し、整合性を図ることとする。

【基本的な考え方】

この条例は、区政運営の基本事項を定めるものです。既存の条例や規則などがこの条例の趣旨と整合していない場合は、早急にその条例等を改正するとともに、新たな条例等は、この条例の趣旨を尊重し、整合性を図りながら制定するものとしします。

9 条例の見直し

区は、本条例の施行後一定期間を経た後、本条例の趣旨が達成されているかどうかを区民参加により検討し、必要があると認める場合は見直しを行う等の措置を講ずるものとする。

【基本的な考え方】

この条例は、自治の先駆的な試みを含むものであり、施行後一定期間を経た後に、区民の取り組み状況や実態の変化に合わせて見直すべきかどうかについて検討すべきであると考えます。検討は、区民の参加を得て行うことが望ましいといえます。

この条例は、自治の基本原則とともに具体的な仕組みを規定したものであり、社会状況の変化などにあわせて見直しを行うことにより、区民と区が守るべき条例としての価値や実効性を高めていくことができると考えます。

仮称中野区自治基本条例に関する審議会委員名簿

(敬称略)

役職	氏名	所属等	区分
会長	廣瀬 克哉	法政大学法学部教授	学識経験者 委員
副会長	藤原 静雄	筑波大学大学院ビジネス科学研究科教授	
	内海 麻利	駒澤大学法学部専任講師	
	谷本 有美子	NPO 法人自治創造コンソーシアム常任理事	
	伊丹 安雄	(公募)	区民委員
	小林 義人	(公募)	
	星野 恵子	(公募)	
	渡辺 理恵	(公募)	

仮称中野区自治基本条例に関する審議会幹事名簿

(敬称略)

職名	氏名
区長室長	田辺 裕子
区長室政策計画担当課長	鈴木 由美子
区長室計画担当課長	川崎 亨
総務部長	石神 正義
総務部総務担当参事	橋本 美文
区民生活部長	本橋 一夫
区民生活部地域活動担当参事	西條 十喜和

仮称中野区自治基本条例に関する審議会 審議経過

開催月日	おもな議題	説明
平成16年 5月19日 (第1回)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 諮問 ・ 今後の審議の進め方 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 区長から諮問し、諮問事項について区が説明した。 ・ 今後の審議の進め方について区から審議日程案を説明し、議論した。
6月9日 (第2回)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中野区の区民参加と区民活動の実態 ・ 条例全体の構成 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中野区のこれまでの区民参加と区民活動の実態について、区から説明し、意見交換した。 ・ 条例全体の構成について議論した。
6月28日 (第3回)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 他の自治体における自治基本条例の検討状況 ・ 自治の基本原則 ・ 区民の権利と責務 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 委員から他の自治体における条例の検討状況について紹介があった。 ・ 自治の基本原則、区民の権利と責務について議論し、条例全体の検討をしたうえで改めて議論することを確認した。
7月5日 (第4回)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 区議会の役割と責務 ・ 区長・執行機関の役割と責務 ・ 行政運営について 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自治の基本を定める条例としては、区議会の役割と責務についての規定が必要であることを確認した。 ・ 区長・執行機関の役割・責務として、区民の参加の権利を保障すること、説明責任を果たすことなどを議論した。職員の責務についても規定することを確認した。 ・ 行政運営のうち、基本計画の策定、行政手続、行政評価などについて議論した。
7月26日 (第5回)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 行政運営について ・ 情報の共有 ・ 区民の参加について 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 行政運営のうち、公益通報制度、区民の不利益救済制度などについて議論した。 ・ 情報の共有として、区民の知る権利の保障、個人情報の保護などについて議論した。 ・ これまで行ってきた区民参加のしくみについて区から説明し、意見交換した。
8月5日 (第6回)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市民の行う公共・公益活動の推進に関する考え方について ・ 区民の参加について 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市民の行う公共・公益活動の推進に関する考え方について、区から検討状況を説明し、意見交換した。 ・ 区民の参加手続等について議論した。
9月2日 (第7回)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住民投票について 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 区民参加の手法のひとつとしての住民投票の規定の必要性などについて議論した。
9月27日 (第8回)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 区民合意による発案のしくみ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 区民が公共的な課題解決のために地域社会で行う自発的な活動を区政に生かすためのしくみなどについて議論した。

開催月日	おもな議題	説明
10月7日 (第9回)	・答申案の検討	・これまでの議論を踏まえて、答申案の「条例に盛り込むべき内容」について議論した。
10月21日 (第10回)	・答申案の検討	・前回に引き続き、答申案の「条例に盛り込むべき内容」について議論した。
10月24日 (第11回)	・答申案の検討	・答申案の「中野区の自治の発展の方向」と「条例に盛り込むべき内容」について、再度議論した。

中野区の自治の発展の方向と「(仮称)中野区自治基本
条例」に盛り込むべき内容について(答申)

平成 16 年 11 月

発行 中野区区長室政策担当

〒164-8501 中野区中野 4-8-1

TEL 03-3228-5571

FAX 03-3228-5697

E-mail seisakukeikaku@city.tokyo-nakano.lg.jp