

「（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例」の検討にあたり、
参考となる国の会議等における報告・答申など

21世紀日本の構想懇談会「日本のフロンティアは日本の中にある—自立と協治で築く新世紀—」 （2000年1月）

第1章 III. 1. 統治からガバナンス（協治）へ

日本では長い間、「上から下へ」、あるいは「官から民へ」という官尊民卑型の統治のイメージが横溢してきた。しかし、国民が政府に負託し、政府は国民に負託されるという両者の間のある種の契約的な緊張関係を含意とする「ガバナンス」はイメージを結びにくかった。また、自発的な個人によって担われる多元的な社会で、自己責任で行動する個人とさまざまな主体が協同して、これまでとは異なる「公」を創出していくような「ガバナンス」はイメージから遠かった。

国民、個人は様々な組織や機関に託して自己実現を図るが、果して、その託し、託される仕組みは十分に機能しているのか、参画の機会は公正か、平等か、ルールは明確か、託す側の権利は十分に確保されているか、自己実現は十分に達成されているか、託された側は十分に期待に込めているか、それをどう評価するのか、託す側と託された側の対話と情報伝搬は双方向に行われているのか—そういった本来のガバナンスの性格と質が根幹から問われてきたことは少なかったのである。

3. ガバナンス（協治）を築く

グローバル化、情報化、多様化のなかでは、政策課題は多様化、複雑化し、最適の政策を見つけ出すことが難しくなっていく。また、人々の利害は対立しやすく、公をめぐる合意の形成も困難となっていく。そうした困難を乗り越え、個人の潜在力を引き出し、協同して公を創出していくには、時代にふさわしいルールと開かれた仕組みが必要とされる。新たなガバナンス（協治）が不可欠となる。こうしたルール、開かれた仕組み、協治の実現のためには、政治・行政・司法のすべての見直しが必要である。

第4章 IV. 2. 住民主体の地域ガバナンスに向けて

地域住民の参加のもとに、透明性のある意思決定システムをつくりあげれば、政策の実効性が高まる。住民が自主的に地域社会の目標をさだめ、目標を実現するのにかかる負担について認識をもち、目標達成のための志と、実施過程における義務と、そして事後的な責任をになうことが地域のガバナンスの基礎である。

地方分権推進委員会「最終報告—分権型社会の創造：その道筋—」（2001年6月）

第1章 VI 地方公共団体の関係者及び住民への訴え

地方自治とは、元来、自分たちの地域を自分たちで治めることである。地域住民には、これまで以上に、地方公共団体の政策決定過程に積極的に参画し自分たちの意向を的確に反映させようとする主体的な姿勢が望まれる。また地方税の納税者として、地方公共団体の行政サービスの是非を受益と負担の均衡という観点から総合的に評価し、これを厳しく取捨選択する姿勢が期待される。自己決定・自己責任の原理に基づく分権型社会を創造していくためには、住民みずからの公共心の覚醒が求められるのである。そしてまた当面する少子高齢社会の諸課題に的確に対応していくためにも、行政の総合化を促進し、公私協働の仕組みを構築していくことが強く求められている。公共サービスの提供をあげて地方公共団体による行政サービスに依存する姿勢を改め、コミュニティで担い得るものはコミュニティが、NPOで担い得るものはNPOが担い、地方公共団体の関係者と住民が協働して本来の「公共社会」を創造してほしい。

地方分権改革推進会議「中間論点整理」(2001年12月)

4 公共サービスの多様化と住民自治の強化・・・公私協働の仕組みの構築

国と地方の役割分担に応じた事務事業の見直しに当たっては、コミュニティ活動やNPO活動等を通じて住民が行政に参画していくシステムを構築し、行政サービス提供の主体である地方公共団体の構成員の全てを、包摂していくことが求められている。

もはや、公共サービスの提供を「役所(官)」が独占する時代ではなく、地域の実情に応じ、公的分野(公共)をコミュニティ、NPO、民間企業との間で適切に役割分担する仕組みが追求されなければならない。このような努力が、地域社会における多様な主体間の協働を生み出すことにより、本来の公共社会を創造していくことにつながり、同時に、地方行財政の効率化がもたらされることになる。

地域住民がNPOあるいはコミュニティ活動を通じて公的分野に関わっていくことにより、住民自治にも積極的に参画していくことが住民自治を大きく飛躍させる可能性を秘めている。公私協働の仕組みの中で、地方行政に住民参画を取り込んでいく仕組みを検討していく必要がある。

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」(2003年11月)

第1 1 (1) 地方分権時代の基礎自治体

今後の基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となる必要がある。これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するものとする必要がある。これを踏まえると、一般的には、基礎自治体の規模・能力はさらに充実強化することが望ましい。

国民がこのような地方分権の担い手として十分な経営基盤を有する基礎自治体の住民となり、住民の自己実現を可能とするような豊かな地域社会を形成していくことができるようにすることが望ましい。

(2) 住民自治の充実

地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない。

地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。

地方分権改革推進会議「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見—地方分権改革の一層の推進による自主・自立の地域社会をめざして—」(2004年5月)

1. (1) 情報公開と説明責任

地方公共団体の行財政運営の自由度を拡大することと併せて、住民によるガバナンス(協治)が有効に機能することが不可欠であり、住民自治を支える地域住民の的確な判断を可能にするため、情報公開、情報提供の徹底によって行政の透明性を向上させることが必要である。

住民の側においても、地方公共団体に関する情報の受け手となるだけでなく、積極的に行政に関心を有していくことが望まれる。このような住民自治の拡充の前提としては、自立した市民の存在が不可欠であり、学校教育を通じた将来の自治を担う世代に対する教育により、例えば、地域コミュニティの意義と運営、選挙権の行使による地方行政への参加の重要性、受益と負担の関係等について、正しい理解を持った、自立した市民を育む環境を整備していくことが必要である。

(4) 公私協働の推進

昨今、地域コミュニティを支える形でNPOが増加し、介護サービスや公共施設の管理運営等について、NPO、民間企業等の地域の多元的な主体による行政との協働が進展している。これは、経済の成熟化、少子高齢化、治安の悪化等により、地域住民の社会貢献や公益活動への志向が高まり、地域の人的つながりが改めて見直されていることが背景にあると考えられる。

地域の多元的な主体が公共サービスの提供を担うことにより、「行政はサービスの与え手、住民はサービスの受け手」という意識が見直され、住民自らが公共サービスの提供を担うという意識の向上につながることを期待される。また、地方公共団体の財政事情が深刻化する中で、地域の有形無形の資源を活用して効率的に行政サービスを提供するためにも公私協働の推進が求められており、今後その重要性は一層増大すると考えられる。

地方分権改革推進委員会「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方ー地方が主役の国づくりー」(2007年11月)

1 地方分権改革の目指すべき方向性(分権型社会への転換)

経済の高度成長の時代を終え、国・地方を合わせた未曾有の債務残高という負の遺産を抱えるなか、21世紀の人口減少社会においていっそう加速する少子高齢化やアジアにおける競争激化などの大きな変化に的確に対応していくためには、地方の多様な価値観や地域の個性に根ざした豊かさを実現する住民本位の分権型社会へ、抜本的な転換をはからなければならない。

そのためには、国と地方の役割分担を徹底して見直すことにより、行財政をめぐる国と地方の不明確な責任関係がもたらす両者のもたれ合い状態から、早急に脱却する必要がある。国は、国が本来やるべき仕事のみ専念して、国民・住民に最も身近なところで、行政のあり方を国民・住民がすべて自らの責任で決定・制御できる仕組みを構築しなければならない。このためにも、住民に身近な基礎自治体について、さらなる体制の充実強化が必要である。

それとともに、情報共有と住民参加の促進を通じて、多様性と創造性にあふれた住民本位の地域づくりを進めることが必要となる。これにより、真の民主主義の確立とともに、国民がゆとりと豊かさを実感し安心して暮らすことができる、確かな持続可能性を備えた社会を実現することができる。(自己決定・自己責任、受益と負担の明確化により地方を主役に)

地方分権改革においては、「自己決定・自己責任」、「受益と負担の明確化」により「地方を主役に」の確立を目指すべきである。「地方が主役」とは、地方が総体として国から自立するとともに、各地域が相互に連帯しつつ個々に自立する姿である。条例制定権を拡大して、首長・議会を本来あるべき政策決定機関に変え、自主経営を貫き、地方が主役となる。地方が主役の国づくりを実現するには、自治行政権、自治財政権、自治立法権を十分に具備した地方政府を確立する必要がある。

地方分権改革の推進は苦難の道程が予想されるが、行政運営の失敗の影響は住民に及ぶことを踏まえ、住民・首長・議会が自治の担い手としての意識改革を行い、その下で職員も自らの使命をしっかりと自覚して、それぞれが確固たる意志と責任を持って進んでいかななければならない。この歩みが、国と地方の真の対等協力関係を構築し、総合行政の名にふさわしい住民本位の豊かな行政の実現として結実するのである。

2 地方分権改革推進のための基本原則

(1) 基礎自治体優先

補完性・近接性の原理にしたがい、ニアイズベターの観点に立って地方自治体、とくに基礎自治体を優先する。

(2) 明快、簡素・効率

明快な国と地方の役割分担を確立するとともに、「官から民へ」の考え方にもとづき、国・地方を通じ、無駄と重複を排除した、簡素で効率的な行政を実現する。

(3) 自由と責任、自立と連帯

地方の行政及び税財政の基盤を確立し、自由度を拡大して、地方自治体が責任をもって行政を実施するとともに、自立した自治体が国に依存せず、相互の連携・連帯によって支え合う仕組みを実現する。

(4) 受益と負担の明確化

(3)とあわせて、受益と負担の明確化により、住民が主体的に政策の選択と決定を行うようにする。

(5) 透明性の向上と住民本位

情報公開を徹底して、行政の透明性を向上させるとともに、首長と議会がそれぞれの機能を十分に発揮することでガバナンスを強化し、また住民参加の促進やNPOなどとのパートナーシップを確立して、真に住民のための地方分権改革を実現する。

地方分権改革推進委員会「第1次勧告～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～」(2008年5月)

第1章 国と地方の役割分担の基本的な考え方

(1) 「地方が主役の国づくり」に向けた今次分権改革の理念と課題

「自治」に対する「他治」、官主導による統治を意味する「官治」ではなく、地域のあり方は地方独自の個性を優先し自ら決定する自治の確立が住民にとって望ましい。今次の分権改革では、各地域がその特性をいかし、独自の発展を遂げることができるよう、地方自治体の自由度を拡大する仕組みを構築し、元気があり多様な個性と創造力を発揮できる地域社会の形成を目指す。

地方分権改革は、「団体自治」の拡充と「住民自治」の実質的な確立が一体となって実現する。団体自治を拡充するためには、地方自治体への事務事業の移譲、地方自治体の行政サービスの提供に関する決定権・裁量権の拡大、これらを支える税財政基盤の充実確保をはかることが必要である。また、住民自治を確立するためには、情報共有を徹底して進め、住民が日常的に地方自治体の運営に参加する機会を拡充し、多彩なコミュニティ活動の形成を促進するなど、住民意思が確実に表出され地方自治体の決定に反映される体制整備が必要である。住民の信頼が得られるよう制度や運営の全般にわたる議会改革も含めた政策の形成・執行・評価の体制をつくり出すことが求められる。

地方分権改革を推進するにあたっては、国も地方自治体も、財・サービスの供給者の視点に立つのではなく、主権者であり納税者であり消費者でもある住民の視点に立つことが重要である。これにより、施策の重複の排除や効率的な財・サービスの提供が可能となる。あわせて地方政府運営の担い手である首長、議員、職員をはじめとする地方自治体関係者が、自治体経営の視点から日々新たな改革を取り入れることにより効率性の向上をはかり、納税者・有権者から見て信頼と希望を寄せ得る「地方政府」の実現に不断の努力を傾注することが重要である。