

(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例 の検討について (答申)

平成21年11月

(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例検討委員会

目 次

はじめに	1
I 墨田区における「協治(ガバナンス)」とは	2
II (仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例の検討背景	5
III 目指すべき条例の方向性	8
IV 条例の名称	9
V 条例の構成	10
VI (仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例に盛り込むべき項目と内容	11
1 前文	11
2 目的	12
3 協治(ガバナンス)の基本理念及び基本原則	13
4 協治(ガバナンス)の担い手が果たすべき責任と役割	15
(1) 区民等とコミュニティ	15
(2) 区議会及び区長その他の執行機関	20
5 協治(ガバナンス)の理念に基づくまちづくりの推進の仕組み	23
(1) 情報の共有	23
(2) 区政への参加の推進	26
(3) 協働の推進	29
6 実効性の確保	32
VII 条例の目指すまちの将来	33
〔資料〕	34
(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例検討委員会委員名簿	35
(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例検討委員会のこれまでの検討経過	36
(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例の検討に関わる「中間のまとめ骨子案」に対するパブリック・コメント(区民意見・提案)の概要	38
協治(ガバナンス)と条例を考える区民懇談会「みんなで考えよう！協治(ガバナンス)によるまちづくりのルール」意見まとめ	40
(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例の検討に関わる「中間のまとめ」に対するパブリック・コメント(区民意見・提案)の概要	50

はじめに

「(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例検討委員会」では、昨年 12 月に設置されて以来、協治(ガバナンス)の基本的な理念を始め、各主体の役割、協治(ガバナンス)のまちづくりを推進するための仕組みなど、(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例に盛り込むべき項目と内容等について、これまで鋭意検討を重ねてまいりました。

また、条例の検討過程においても、協治(ガバナンス)の趣旨として、区民参加を重視すべきとの認識から、「中間のまとめ骨子案」をまとめた段階にあつては区民懇談会を開催するとともに、「中間のまとめ」の段階にあつても区民フォーラムなどを行い、その際、区民の皆さんからたくさんのご意見・ご提案をお寄せいただきました。さらに、パブリック・コメントとしても広範なご意見等をいただくことができました。

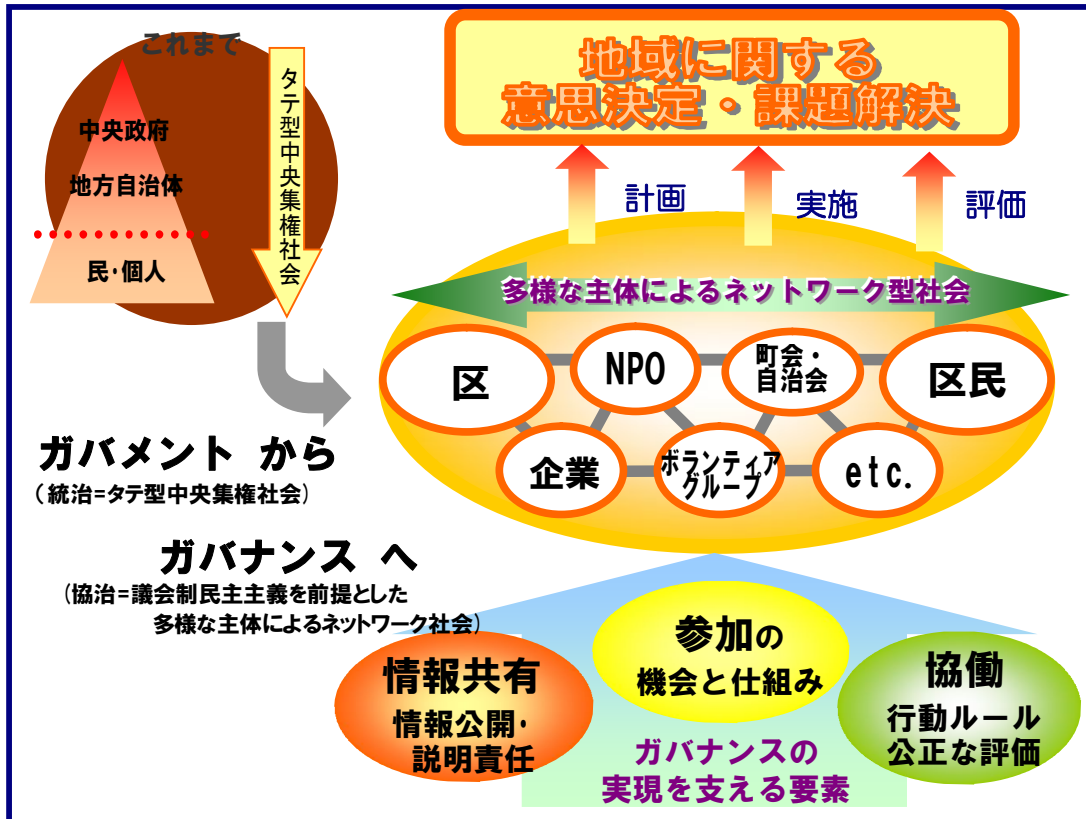
検討委員会では、いただいたご意見等を踏まえ、さらに検討を行い、ここに「(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例の検討について(答申)」を取りまとめました。

今後、検討委員会の答申が、条例制定に活かされ、墨田区にあつて、協治(ガバナンス)が推進・実現し、区民福祉の一層の向上に寄与することを期待しています。

I 墨田区における「協治(ガバナンス)」とは

- ・ 墨田区における「協治(ガバナンス)」とは、基本構想により示された区政運営の機軸であるとともに、地域社会運営の仕組みであり、「区民、地域団体、NPO、企業、区など多様な主体が、それぞれ果たすべき責任と役割を自覚しながら、ともに考え、行動することで、地域の課題の解決を図ろうという社会のあり方」をいいます。

■ 墨田区における「協治(ガバナンス)」概念図 (「仕組みづくり検討委員会報告」を一部修正)



※ 上記「区」とは、区議会及び区長その他の執行機関を示すものです。

- ・ これまでは、平等、公平で、効率的な公共サービスを目指して、国(中央政府)や地方自治体などの行政機関が、公共サービスの内容や地域課題の解決方法を決定してきました(「統治(ガバメント)」=タテ型中央集権社会)。しかし、子どもからお年寄りまで、様々なライフスタイルで暮らす人々のニーズが多様化し、その一つひとつに手が届きにくくなっているのが現状です。
- ・ そこで、議会制民主主義を前提とした上で、住民や行政、企業等、地域社会に関わる多くの人がそれぞれ責任を持ち、一緒に考え、それぞれの力を活かして解決に当たっていくこと(「協治(ガバナンス)」=多様な主体によるネットワーク社会)が求められています。行政だけでは解決できない、かといって、自分ひとりでも解決できない地域の課題も、多様な主体の知恵や力が集まれば、解決できるかもしれません。そこから生まれる人と人との縁は、墨田区をもっと安心で魅力的なまちにしていきます。地域に関する意思決定・課題解決に向けて、それぞれが役割をもってともに考え、行動する。それが墨田区の「協治(ガバナンス)」の考え方です。

- ・ なお、21 世紀を迎えた今、成熟した市民社会の到来に伴い、市民活動や社会的企業¹が盛んとなる中で、「統治(ガバメント)」から「協治(ガバナンス)」へと、さらには、市場原理の優先・結果の重視などを主な内容とする「NPM＝ニュー・パブリック・マネジメント」の考え方から、政府、企業、市民も公共の担い手(創り手)として互いに連携を図る「PPP＝パブリック・プライベイト・パートナーシップ」を反映した考え方へと、潮流が変化しつつあります。このことは、墨田区における協治(ガバナンス)を考える上で重要な背景となっています。

■協治(ガバナンス)に必要な3つの力(「協治(ガバナンス)ガイドブック」より)

- ・ 区では、協治(ガバナンス)の考え方などを分かりやすく解説するために、先に「3つの力ですみだを変える 協治(ガバナンス)ガイドブック」を作成しています。そのガイドブックでは、協治に必要な3つの力が必要であると記しています。

**3つの力ですみだを変える。
あなたの参加ですみだが変わる。**

●知る力

協治によるまちづくりは、まず何が地域の課題なのかを一緒に考えることから始まります。そのためには、一人ひとりが様々な方法で、生きた情報を知る力、知らせる力を持つことが大切です。

そして、必要な情報が共有されていることが前提となるため、多くの情報を持っている行政機関や団体、組織などには特に知らせる力が求められています。

●つなげる力

みんなが協治によるまちづくりの主役になるためには、誰かに役割がかたよるのではなく、それぞれの良いところを見つけて活かせる上手な仲間づくり、すなわちつなげる力が大切です。

また、それを支援する行政機関や地域のリーダーには、コーディネーターとしてのつなげる力が求められています。

●行動する力

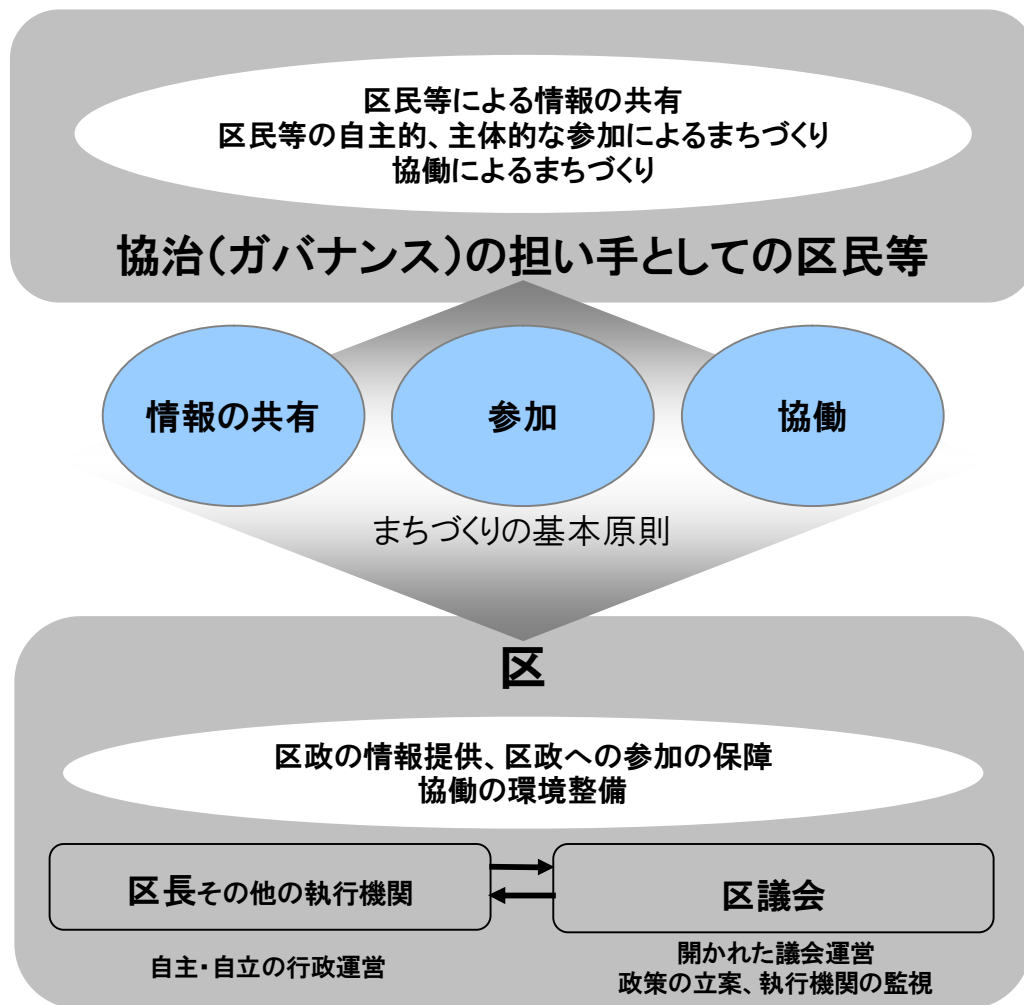
地域の課題と仲間を見つけたら、できることから行動する。行動する力で、より知る力がアップする。このサイクルで人もまちも元気になります。

そのためには、誰もが行動できるよう参加の機会が開かれていることが重要です。

¹ 社会的企業：ソーシャルエンタープライズとも言われ、福祉・教育・環境など社会的課題に多様な形態で取り組む事業体

■これから検討する条例における協治(ガバナンス)に関わる概念図

- ・ 地域における区民等の主体的なまちづくり、また、区民等と区が協力してまちづくりを行うことが協治(ガバナンス)の基本となります。
- ・ これから検討する条例では、協治(ガバナンス)の基本理念を実現するため、まちづくりの基本原則として、情報の共有、参加、協働を位置付けています。



■墨田区における「協働」概念図（「仕組みづくり検討委員会報告」より）



Ⅱ（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例の検討背景

（１）多様な協治（ガバナンス）の担い手による地域社会構築のために

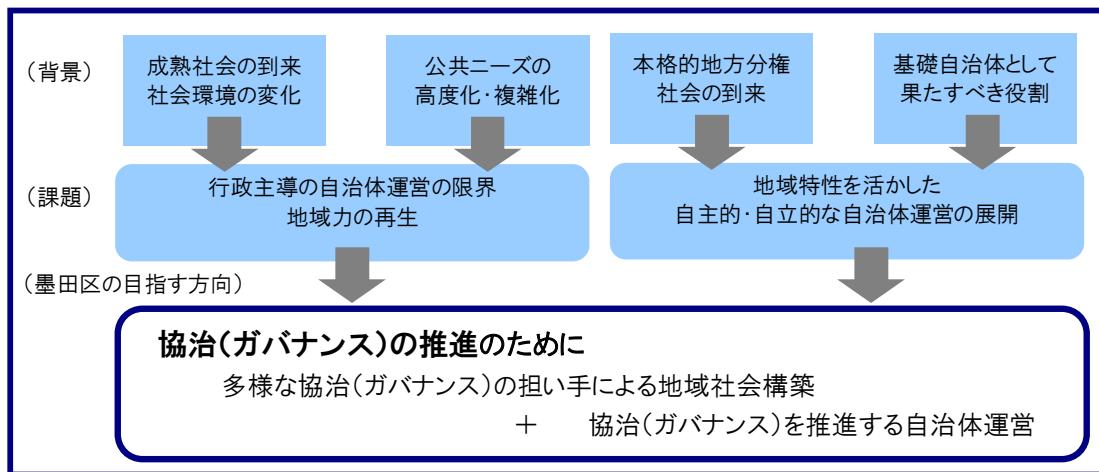
墨田区では、下町の連帯感あふれる共助の意識が息づく地域特性が残るなど、町会・自治会の活発な活動により地域社会の暮らしが守られています。また成熟社会²の到来の中、ボランティアやNPO³等自らが主体となって公共サービスに関わろうとする人々が増えています。公共ニーズが高度化・複雑化する中、今後、地域の課題に的確に対応するためには、行政だけが公共サービスの担い手となるのではなく、住民自治の充実を図り、多様な主体の連携による地域社会を構築していくことが重要です。そのためにも、各主体の役割を明確にするとともに、どのように協治（ガバナンス）を推進していくのか、その基本原則を確認していくことが求められています。



（２）協治（ガバナンス）を推進する自治体運営のために

先の地方分権一括法の施行により、自治体の位置付けは、国（中央）の下請け機能的状態から、対等・協力の関係へと、また特別区制度改革によって、墨田区は「基礎自治体」として変わりました。今後、区民等に最も身近な「最初の政府」として、地域の特性を活かした自主的かつ自立的な自治体運営をさらに進めていく必要があります。そのためにも、墨田区として自治体運営の理念とその実現に向けた制度を整備するなど、自治体の自己革新として、協治（ガバナンス）を推進していく枠組みが求められています。

■（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例の必要性



² 成熟社会：物質的成長が終息に向かう中で、精神的豊かさや生活の質の向上を重視する社会

³ NPO：Non-Profit Organization（民間非営利組織）の略。ボランティア活動などの社会貢献活動を行っている民間の事業体

(3) 条例検討に至る経緯とその背景

【平成17年11月 新たな基本構想の策定】

「協治(ガバナンス)」の考え方のもと、区政運営を行い、区民、事業者、区等が力を合わせて、あるべき「すみだ」の将来の姿を実現していくこととした基本構想が策定されました。

【平成19年2月 「協治(ガバナンス)の仕組みづくり」報告】

「協治(ガバナンス)」の考え方に基づく地域社会を構築していくための具体的な方策などを検討するため設置された墨田区協治(ガバナンス)の仕組みづくり検討委員会から、8つの提案が区長へ報告されました。その仕組みの1つとして「(仮称)協治(ガバナンス)の仕組みと自治推進に関する条例の策定検討」が提案されています。

【協治(ガバナンス)実現を法的側面から支える新たな仕組みとして】

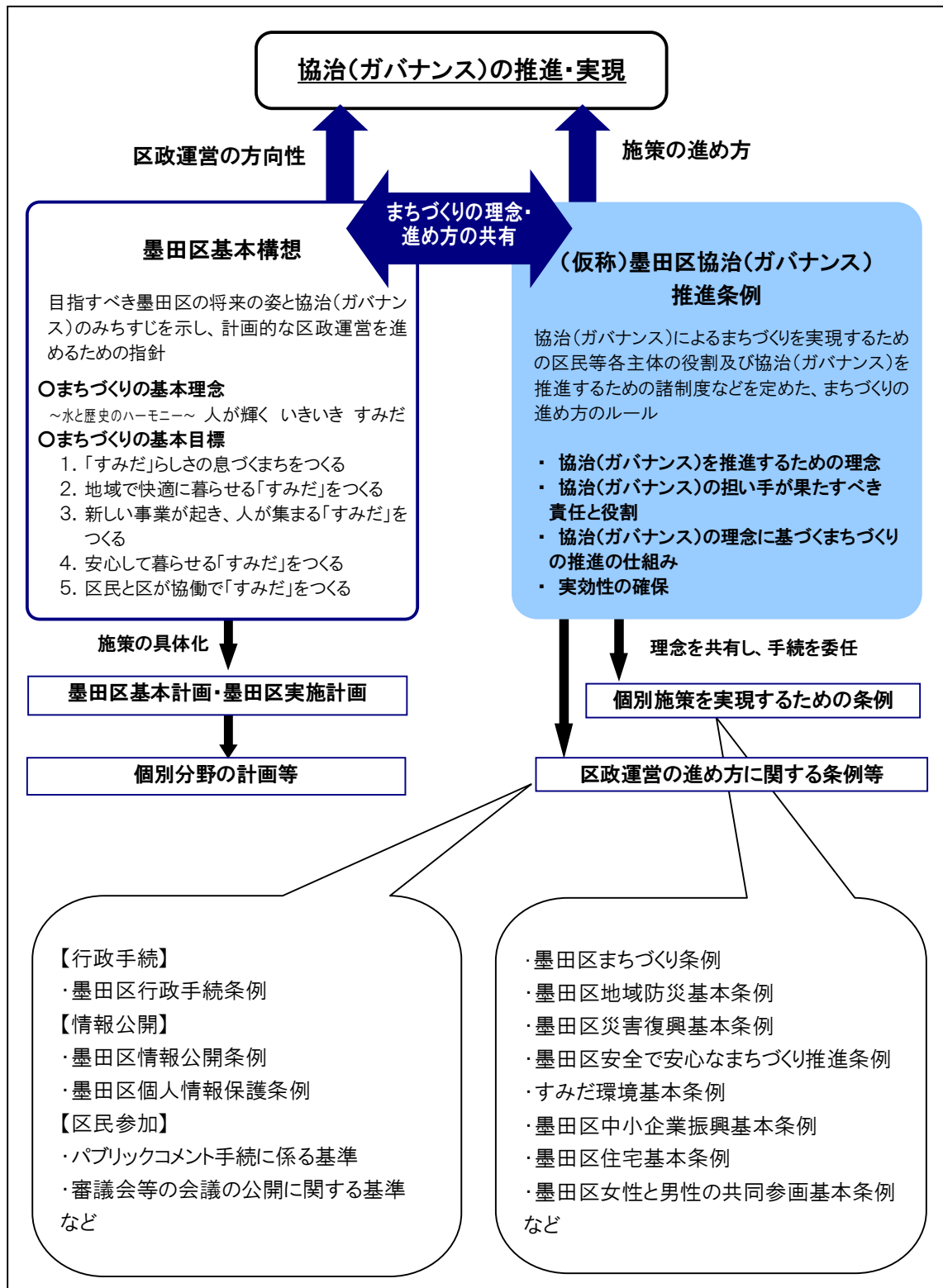
区では、上記経緯のとおり、基本構想に協治(ガバナンス)を区政運営の機軸とすることを定めて以来、「協治(ガバナンス)ガイドブック」の作成を始めとして、その普及・啓発を積極的に行うなど、協治(ガバナンス)による地域社会づくりに向けて、様々な施策の推進に努めています。

しかし、地方自治法などの現行制度では、自治体の組織及び運営に関する事項など団体自治に関する規定が中心であり、区民等を始め多様な主体自らが自治、つまり協治(ガバナンス)の担い手として地域社会づくりを行うという視点は十分とはいえず、今後、「協治(ガバナンス)」の考え方による自治体経営を確立するためには、その理念を明確化するとともに、具体的な制度等の保障を図っていく必要があります。

そのため、この「(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例」の検討に当たっては、それらを「Ⅲ 目指すべき条例の方向性」と定め、これまでの墨田区の自治の歩みを受け継ぐとともに、協治(ガバナンス)の実現に向けて、しっかりと前進していくことを目指します。

なお、この「(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例の検討について(答申)」を取りまとめるに当たっても、区民等の広範な意見・提案を反映させるなど、墨田区における協治(ガバナンス)の具現化に努めています。

■(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例と計画・条例等との関係



Ⅲ 目指すべき条例の方向性

(1) 協治(ガバナンス)を推進するための基本的考え方(＝理念)を定めます

基本構想に示している、区民等と区が一緒になって「すみだ」をつくる協治(ガバナンス)を推進するための基本的な考え方(＝理念)を定めます。

(2) 協治(ガバナンス)の各主体の役割を示します

地方自治法の趣旨を踏まえるとともに、協治(ガバナンス)の視点にたって、区民等を始め、区議会、区長その他の執行機関など、各主体の役割について明らかにします。

(3) 協治(ガバナンス)のまちづくりを支える仕組みを定めます

これまで個別に定めていた情報公開、審議会への公募委員の募集、パブリック・コメント制度など、情報の共有・区政への参加・協働について、協治(ガバナンス)のまちづくりを支えるための仕組みとして定めます。

Ⅳ 条例の名称

(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例 ➡ 墨田区協治(ガバナンス)推進条例

【考え方】

- ・ これまで、「(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例」と条例の名称を仮置きし、条例に盛り込むべき項目や内容などの検討を行う中、『協治(ガバナンス)』は、今後の地域社会に求められる姿であり、この条例の理念である『協治(ガバナンス)』を墨田区から積極的に発信し、また、区民同士も『協治(ガバナンス)』のあり方について議論することで、墨田区らしい協治(ガバナンス)を進めていきたい」といった意見がありました。
 - ・ 一方、「協治(ガバナンス)」という用語について、『協治(ガバナンス)』という言葉は馴染みにくい、『協治』はイメージが湧くが、『ガバナンス』というカタカナは馴染みにくい、「区民が説明できない言葉は広がらない」といった意見などもありました。
- これまでの検討委員会において提案された名称案(愛称案含む。)
- 墨田区協治(ガバナンス)推進条例
 - 墨田区協治推進条例
 - 墨田区協治(区民型ガバナンス)条例
 - 墨田区区民参加型のまちづくり条例
 - 墨田区とんからりん条例
 - 墨田区みんなの協治(ガバナンス)推進条例
- 区民懇談会・パブリック・コメントに際し提案された名称案
- 墨田区協治(ガバナンス)によるまちづくり(推進)条例
 - 墨田区区民との協働によるまちづくり(推進)条例
 - 墨田区みんなのすみだづくり基本条例
- ・ 条例の名称については、これまで様々な意見がありましたが、「協治(ガバナンス)」は、この条例の制定目的そのものであり、また、今後、墨田区において目指す新しい地域社会づくりの姿を表した言葉です。これを掲げることで、「協治(ガバナンス)」を墨田区から積極的に発信し、また、区民同士も「協治(ガバナンス)」のあり方について議論し、理解を深めていくことで、墨田区らしい協治(ガバナンス)を進めていきたいという願いから、今回、条例の名称を「墨田区協治(ガバナンス)推進条例」として提案します。なお、条例の普及、運用に当たって区民等に親しみやすい愛称を付けることも考えられます。

【参考】 条例の名称として求められる条件

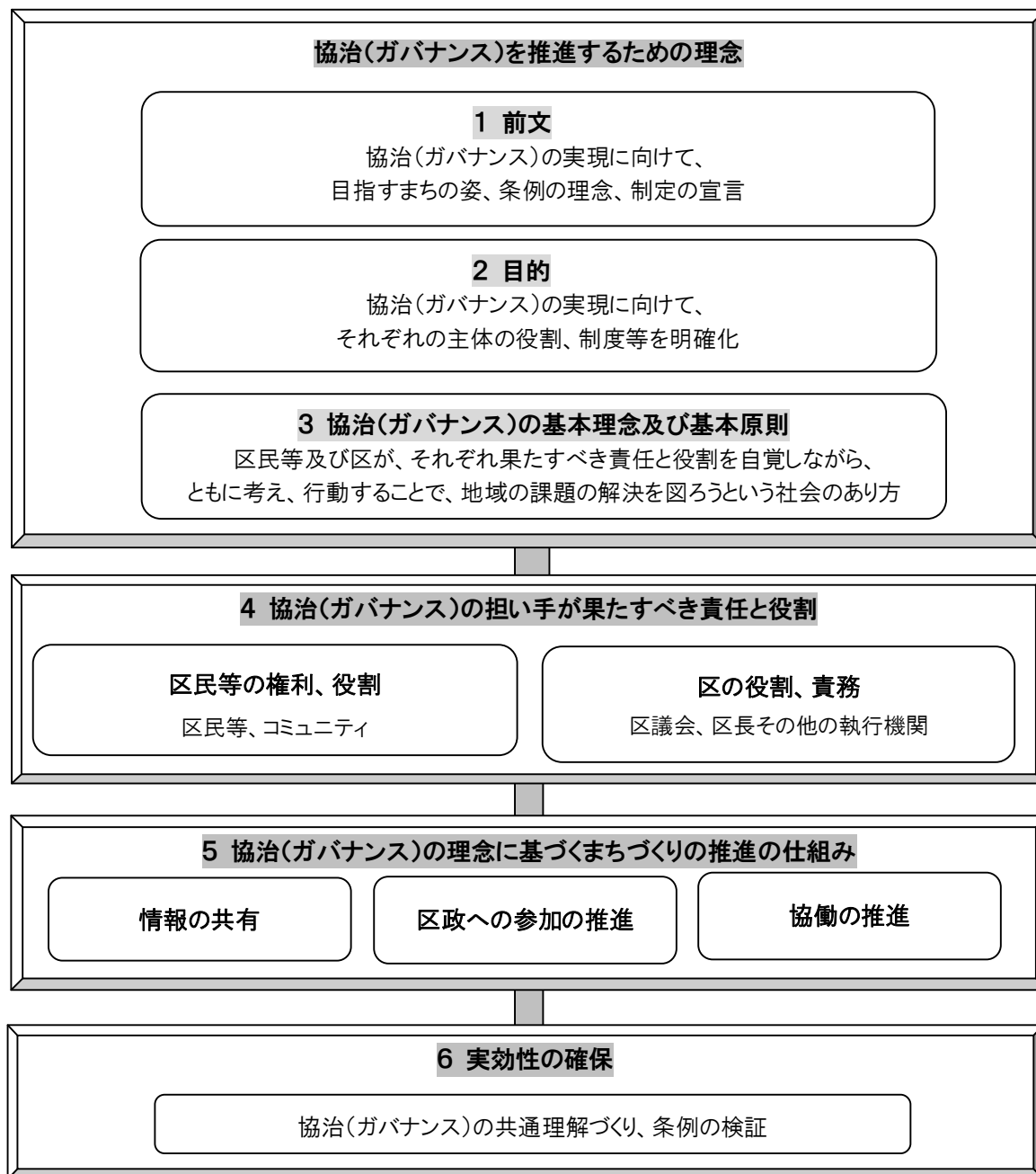
- ・ 運用に当たって呼びやすいように簡潔であるべき。
- ・ その条例の内容を的確に表現したものであるべき。
- ・ 内容を正確に示そうとするあまり、冗長にならないように注意すべき。

参考：地方公務員のための法制執務の知識 山本武 2003 年ぎょうせい その他

V 条例の構成

これまでの検討をもとに、「（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例」全体の構成を以下のよう
に設定するとともに、次ページ以降に「Ⅵ （仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例に盛り込
むべき項目と内容」として整理します。

（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例の構成概要



Ⅵ（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例に盛り込むべき項目と内容

1 前文

《条例に盛り込むべき項目と内容》

前文のキーワード

① 地勢・区政の歩み

- ・ 母なる川、隅田川の流れるまち
- ・ 豊かな水と、下町らしい緑のあるまち
- ・ 歴史、伝統ある文化が息づくまち、粋のあるまち
- ・ 常に新しい文化を発信してきたまち
- ・ 下町ならではの活発なコミュニティの歴史と共助

② 目指すまちや協治（ガバナンス）の理念

- ・ 私たち、一人ひとりが主役になるまちづくり
- ・ 人の心が通いあう、やさしさとおもいやりのあるまち
- ・ 安全で快適な暮らしのできるまちづくり
- ・ 暮らしと生業の持続可能なまちづくり
- ・ 協治（ガバナンス）に必要な3つの力（知る力、つながる力、行動する力）
- ・ 情報の共有、参加、協働の推進
- ・ 子ども達に引き継ぎたい、多様な区民等による“すみだらしいコミュニティ”
- ・ 協治（ガバナンス）のまちづくりを支える区政運営の仕組み

③ 条例の目的と位置付け、制定の宣言

- ・ 「地域自治」、「住民自治体」
- ・ 協治（ガバナンス）を推進するための共通の規範

【解説＝基本的考え方】

- ・ 条例の冒頭に置かれる前文にて、墨田区の歴史や文化、自然環境などの誇れる特徴、目指すまちや自治の姿、それを実現するための条例の目的等について述べます。
- ・ 前文は、必ずしも具体的な効力のある規定ではありませんが、次のような理由から前文を置きます。
 - 各条文の解釈の指針として
 - 条例が目指す理想を分かりやすく表現するため
 - 墨田区の自治体経営の全般に関わる条例であり、その主旨を宣言するため

■「まちづくり」とは

- ・ ここで「まちづくり」とは、「安全で快適な暮らしを守り、暮らしと生業の持続性を保ち、魅力的なまちをつくるための活動」を指します。
- ・ 道路や上下水道の整備などのハード面や、参加などの仕組みづくりなどのソフト面それぞれだけを指すものではありません。また、その担い手は、一人ひとりの区民やコミュニティ、団体、企業や事業者、区など、墨田区に関わるすべての主体であるといえます。

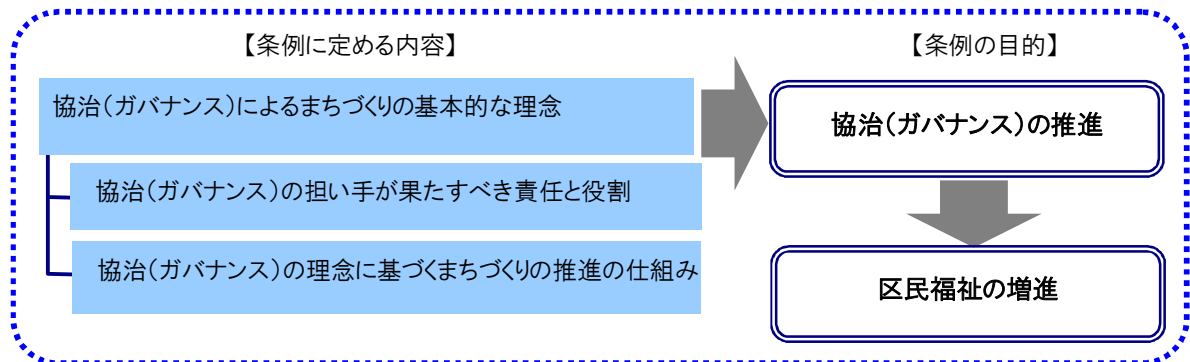
2 目的

《条例に盛り込むべき項目と内容》

この条例は、墨田区における協治（ガバナンス）によるまちづくりの基本的な理念を明らかにするとともに、区民等及び区の役割を示し、協治（ガバナンス）を推進するための基本的な事項を定めることにより、協治（ガバナンス）の推進を図り、区民福祉の増進を目指すことを目的とします。

【解説＝基本的考え方】

- ・ ここでは、この条例で定める主な内容と条例全体の骨組みを示し、条例の目的を簡潔に述べます。
- ・ 「Ⅲ 目指すべき条例の方向性」に基づき、①協治（ガバナンス）によるまちづくりの基本的な理念、②協治（ガバナンス）の担い手である区民等及び区が果たすべき責任と役割、③協治（ガバナンス）の理念に基づくまちづくりの推進の仕組みなどを定めます。
- ・ これらを定めることで、墨田区における自治のあり方である協治（ガバナンス）を推進し、区民福祉の増進を図ることを大きな目的としています。



3 協治(ガバナンス)の基本理念及び基本原則

《条例に盛り込むべき項目と内容》

(まちづくりの基本理念)

- ・ 区民等及び区は、協治(ガバナンス)の理念に基づき、互いに協力して、積極的にまちづくりに取り組みます。

(まちづくりの基本原則)

- ・ 情報の共有、参加、協働をまちづくりの基本原則とします。

1 情報の共有

- ・ まちづくりに関する情報は、区民等及び区との共有の財産です。区民等及び区は、まちづくりに関する情報を共有します。
- ・ 区民等は、お互いに情報を共有し、多くの情報を持つ主体として情報を発信します。
- ・ 区は、区民等に区政の情報を分かりやすく提供します。

2 参加

- ・ まちづくりは、区民等の自主的、主体的な参加によって進められます。
- ・ 区民等は、まちづくりや区政に積極的に参加します。
- ・ 区は、区民等が区政に参加する権利を保障します。

3 協働

- ・ 区民同士、区民等及び区など地域に関わる多様な主体の協働により、まちづくりを行います。
- ・ 区民等は、様々な地域課題を解決するために、互いに協力し、協働します。
- ・ 区は、協働を推進するための環境整備を行います。

【解説＝基本的考え方】

- ・ ここでは、墨田区の協治(ガバナンス)によるまちづくりの基本理念と基本原則を定めます。
- ・ 地域における区民等の主体的なまちづくり、また、区民等と区が協力してまちづくりを行うことが協治(ガバナンス)の基本となります。
- ・ この基本理念を実現するため、情報の共有、参加、協働をまちづくりの基本原則とします。

■情報の共有

- ・ まちづくりに関する情報は、区民等と区が共有の財産とします。情報の共有とは、区からの一方的な情報提供だけでなく、区民等も多くの情報を持つ主体として情報を発信し、相互に情報を共有しあうものです。

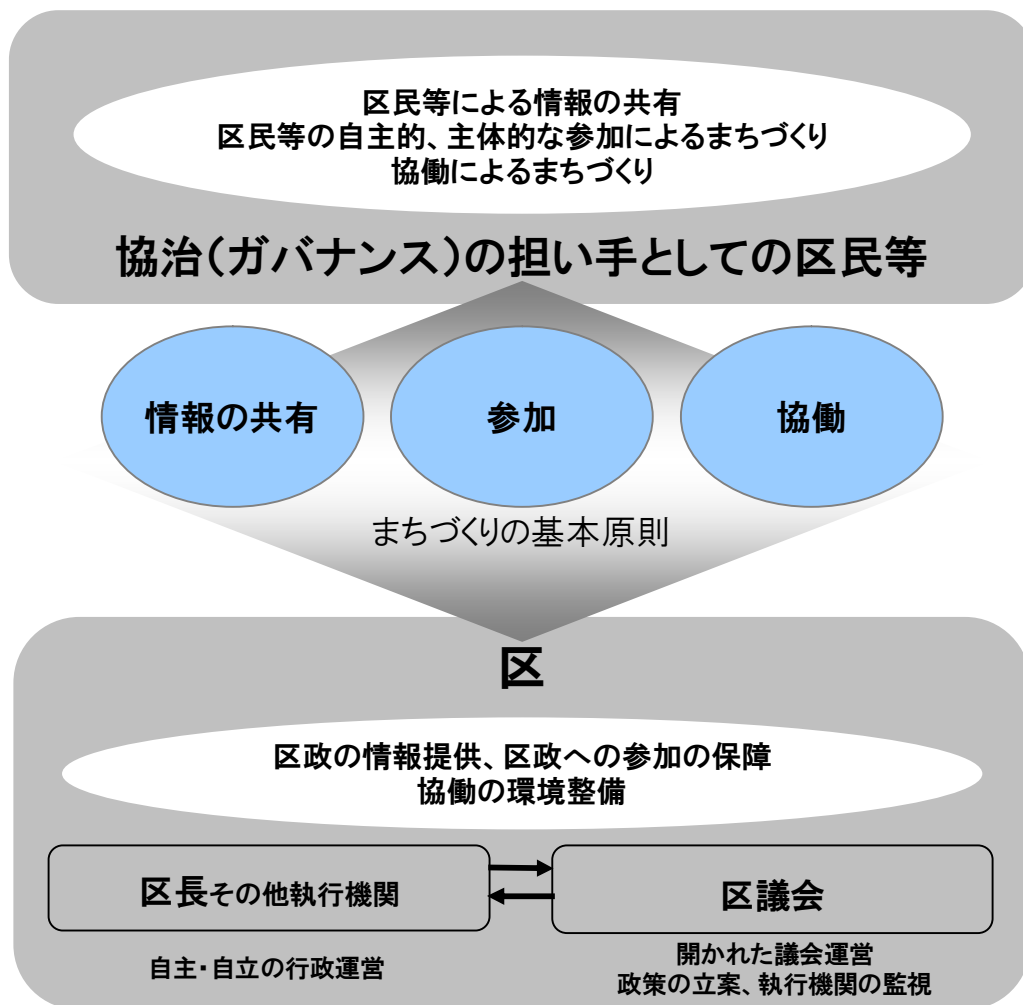
■参加

- ・ まちづくりは、一人ひとりの区民等が自主的な意思に基づいて、主体的に参加し行動することが基本です。区民等にはまちづくりの担い手として、積極的にまちづくりや区政に参加する役割があります。
- ・ また、区政は区民等のためのものであることから、区は、区民等が区政に参加できるよう、その権利を保障しなければなりません。

■協働

- ・ 協働とは、「共通の目的を持ち、互いに対等な立場で協力することで地域課題の解決を図ること」をいいます。区民同士の協働、区民等と区との協働など、様々な形があります。
- ・ 協働は、協治（ガバナンス）の推進にとって重要な取り組みであり、多様な主体の協働によるまちづくりを基本原則のひとつとします。区民等は、新たな公共サービスの担い手（創り手）として、互いに連携して様々な地域課題を解決する協働を行っていきます。
- ・ 区には、協働の担い手であると同時に、区民等の主体的なまちづくりを推進するために、区民等の活動を支援するなど協働の環境整備を行う役割があります。

■この条例における協治（ガバナンス）に関わる概念図



4 協治(ガバナンス)の担い手が果たすべき責任と役割

(1) 区民等とコミュニティ

《条例に盛り込むべき項目と内容》

(住民・区民等とは)

- ・ 住民とは、墨田区内に住む人をいいます。
- ・ 区民等とは、墨田区内に住む人、区内において働き、学び、活動する人、区内にある、または区内で活動する団体をいいます。

(区民等の権利)

- ・ 区民等には、協治(ガバナンス)の担い手として、次の権利があります。
 - 1 区政に関する情報を知る権利
 - 2 政策等の各過程において、区政に参加し、提言する権利
 - 3 主体的にまちづくりの活動を行う権利

(区民等の役割)

- ・ 区民等には、協治(ガバナンス)の担い手として、次の役割があります。
 - 1 互いのコミュニケーションを大切にし、まちづくりに関する情報を共有すること。
 - 2 まちづくりや区政に自主的、主体的に参加し、互いに協力して、よりよい地域社会づくりに努めること。
 - 3 まちづくりや区政に参加する際には、自らの発言と行動に責任を持ち、他人の意見と行動を尊重すること。

(事業者の役割)

- ・ 区民等のうち事業者は、協治(ガバナンス)の担い手として、区民等及び区と互いに協力して、地域社会との調和、環境への配慮その他の社会的責任を果たすよう努めます。

(コミュニティによるまちづくりの活動)

- ・ 区民等は、区内のそれぞれの地域において、その地域を基盤とする、または目的を共有する組織もしくは団体(以下「コミュニティ」といいます。)を形成することができます。
- ・ コミュニティは、世代を超えて誰もが暮らしやすい地域社会を築くために、ともに考え、協力して、地域の課題の解決を図ります。
- ・ 区民等は、自由にコミュニティによる協議の場に参加することができます。ここでは、区民等は、互いの立場を尊重しながら、コミュニティの目的を認識して、合意形成に努めます。

(コミュニティの尊重)

- ・ 区民等及び区は、地域の課題の解決に当たるコミュニティを大切にし、この活動を守り育てます。

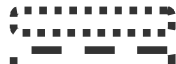
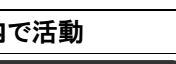
【解説＝基本的考え方】

- ここでは、「住民」、「区民等」の定義と区民等の権利や役割、さらには「区民等」のうち、地域においてCSR⁴が求められる事業者、地域での協治（ガバナンス）の担い手として重要なコミュニティについて定めます。

■「住民」、「区民等」とは

- 協治（ガバナンス）のもっとも基本的な担い手は、墨田区内に住む「住民」です。
- しかし、より広く墨田区を良くしようと活動する多様な主体が、墨田区の協治（ガバナンス）を担うという考えから、「区民等」として、「住民」を中心としつつ、区内で働き、学び、活動する個人や団体（組織）などと幅広く定義します。

■区民等の概念整理

- 「住民」：墨田区内に住む人 …… 
- 「区民」：住民及び区内で働き、学び、活動する人 …… 
- 「区民等」：区民及び区内にある、または区内で活動する団体 …… 

	区内在住	区外在住だが、区内で活動
個人	A - 区内に住所を持つ人 - 区の居住者	C - 区外在住だが、墨田区に在学・在勤の人 - 区外在住だが、区にある団体に所属して活動する人
団体	B - 区内で活動する団体、町会・自治会、法人等 - 区内に事務所のある企業等の事業者	D 区外に事務所があるが、墨田区内で活動する団体（一時的な場合もある。）

■区民等の権利

- 協治（ガバナンス）の担い手としての区民等の基本的な権利をまとめました。
- 区政に関する情報を知る権利は、参加や協働の前提となり、協治（ガバナンス）を支える重要な権利です。まちづくりを行うためには、地域の現状や課題、その解決のために必要な人材や知識など、様々な情報が必要になります。また、区政に参加するに当たっても、区の政策等の現状や課題、決定の方法、効果などの情報を的確に得られなければなりません。
- 次に、区民等は、区の政策、施策、事業の企画立案、実施、評価の各過程において、区政に参加することができます。この権利は、区が新たに保障すべき区民等の権利として重要です。また、「区政への提言」も「区政への参加」の一形態といえますが、区民等が発見した地域の課題について、自発的に意見を述べる機会が、いわば政策提案権ともいべき権利として保障されるべきです。
- 最後に、区民等は、自由に、主体的な意思に基づいて、様々なまちづくりの活動を行ったり参加したりすることができることを確認しています。

⁴ CSR：Corporate Social Responsibility（企業の社会的責任）の略

■区民等の役割

- ・ 協治(ガバナンス)の担い手としての区民等が果たすべき基本的な役割をまとめました。
- ・ まずは、まちづくりの基本原則に基づいて、区民同士が日頃からのコミュニケーションを大切にして、地域のまちづくりに関する情報を共有することが大切です。
- ・ さらに、区民等による自主的、主体的なまちづくりが協治(ガバナンス)の原動力になることから、まちづくりの活動や区政に積極的に参加し、互いに連携して、地域社会づくりを担う意識を持つことが重要です。その際には、他人を尊重し、自らも責任を持って取り組まなければなりません。

■事業者の役割

- ・ 区内では、様々な事業者が経済活動を行っていますが、その活動は今日の都市問題の多くに関連するだけでなく、技術等を活かした社会貢献活動に期待が高まっており、協治(ガバナンス)の担い手としての役割は大きいといえます。そのため、協治(ガバナンス)における事業者の役割を定めています。

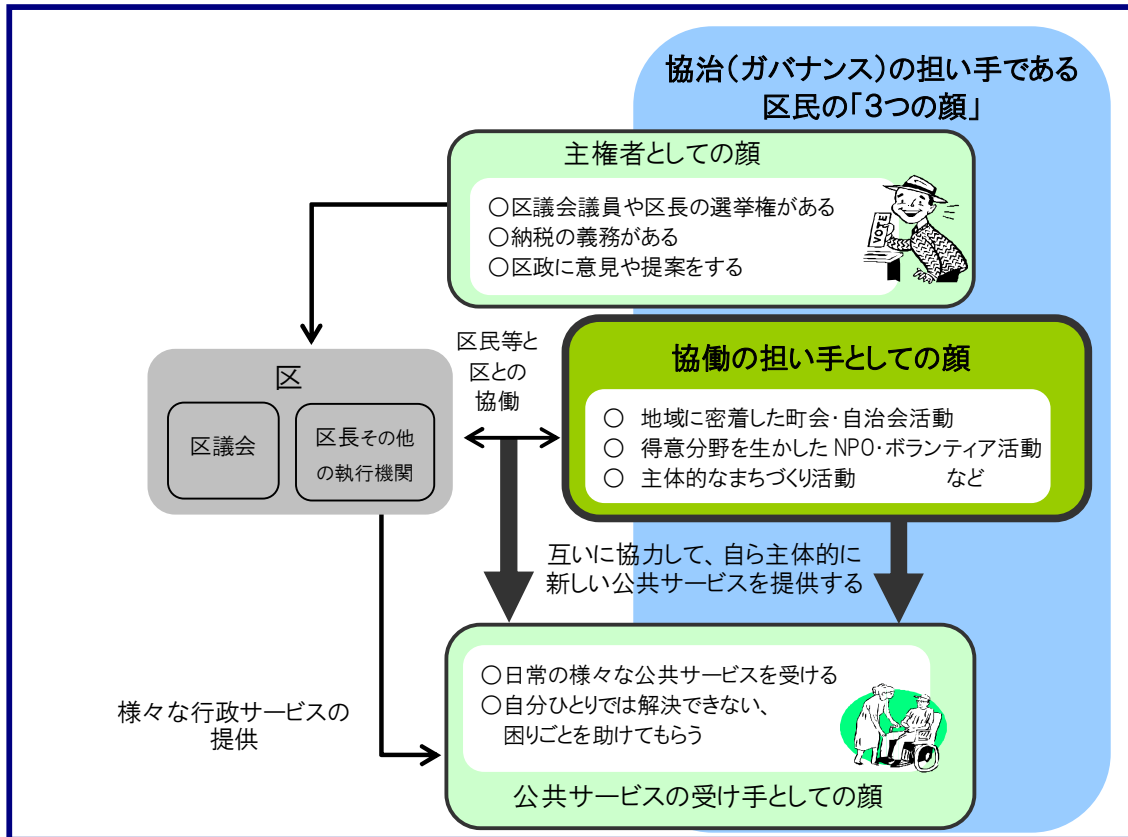
■コミュニティによるまちづくりの活動

- ・ 「コミュニティ」とは、区内の特定の地域を基盤とするか、または、区内全体のある地域課題解決を目的とした集まりを広く指すものとします。誰もが、自由な意思に基づいて暮らしやすい地域社会の実現のために「コミュニティ」を組織することができる中、町会・自治会等の地域団体やNPOなど、区民一人ひとりと地域社会をつなぐ「中間団体」は、協治(ガバナンス)のまちづくりにとって重要な役割を持っています。
- ・ コミュニティの範囲は、扱うテーマ、目的によって様々に捉えられます。「地域を基盤とする」コミュニティとしては町会・自治会があり、大きな役割を果たしています。また、一方で、近年では、「目的を共有する」コミュニティとして、様々な公益活動を行う団体やNPO法人などによる地域課題の解決が期待されています。地域の課題を解決するために、それぞれの活動を行うだけでなく、様々なコミュニティがともに考え、互いに連携を図る必要があります。
- ・ 今後は、地域の課題の解決に当たってコミュニティの役割が大きくなり、その協議の場が増えていくと考えられます。そこでは、様々な区民等が自由に参加でき、互いの立場や意見を尊重しながら、コミュニティが目指すまちの姿を共有して、積極的に合意形成を図ることが重要です。

■コミュニティの尊重

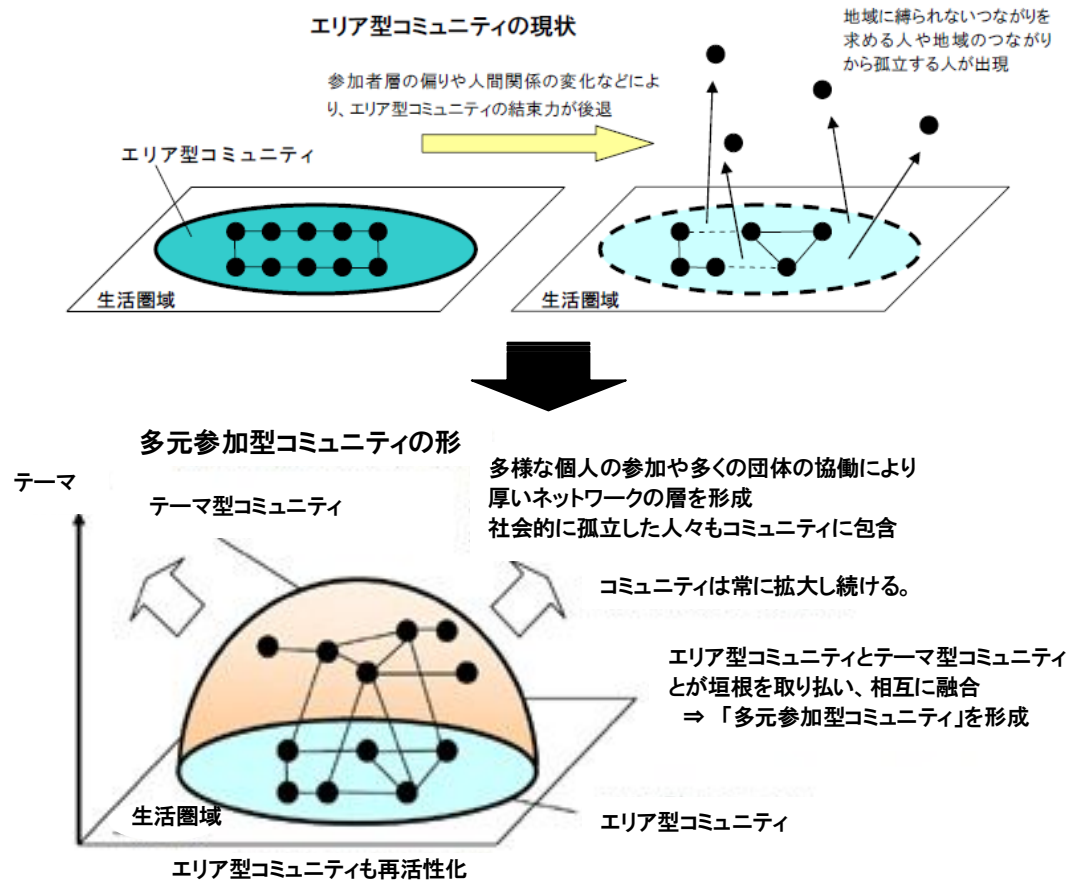
- ・ 墨田区では、下町文化が息づく中で、近所に住む人同士があいさつを交わし、ともに支えあうコミュニティが息づいています。コミュニティは協治(ガバナンス)を地域から推進する基盤となるものであるため、区民等及び区は、コミュニティを尊重し、すみだらしい新たなコミュニティを育て、次世代に引き継いでいくものとします。

■協治(ガバナンス)の担い手である区民の「3つの顔」



■コミュニティ再興の必要性和その動き(国民生活審議会総合企画部会報告より)

- ・ 国民生活審議会総合企画部会報告(平成17年7月)において、「コミュニティとは、自主性と責任を自覚した人々が、問題意識を共有するもの同士で自発的に結びつき、ニーズや課題に能動的に対応する人と人とのつながりの総体のことをいう。」と定義されています。



(2) 区議会及び区長その他の執行機関

《条例に盛り込むべき項目と内容》

(区の役割)

- ・ 区は、区民等に最も身近な政府として、適正かつ公正に自主・自立の区政運営を行う役割を担うとともに、協治(ガバナンス)の担い手として区民等とともにまちづくりを行っていきます。

(区議会の責務)

- ・ 直接選挙により選ばれた区議会議員からなる区議会は、区政の重要事項に関する意思決定、政策の立案、執行機関の監視などの権限を持ちます。
- ・ 区議会は、区民等の意見を適切に区政に反映するとともに、議会活動について区民等との情報の共有を図り、開かれた議会運営に努めます。

(区議会議員の責務)

- ・ 区議会議員は、幅広い区民等の意見や地域の課題の把握及び自らの活動に関する情報発信を積極的に行い、協治(ガバナンス)の推進に努めます。

(区長その他の執行機関の責務)

- ・ 直接選挙により選ばれた区長と、その他の執行機関(教育委員会・選挙管理委員会・監査委員)は、自らの判断と責任において、誠実に区政を運営し、執行する責務があります。

(区長の責務)

- ・ 区長は、区政情報を分かりやすく提供し、区民等の参加機会の充実に努め、協働の仕組みを構築するなど、協治(ガバナンス)のまちづくりを積極的に推進します。
- ・ 区長は、区民等との協働に必要な企画・調整能力を備えた職員の育成・資質向上、分野を超えた横断的な連携の促進など、協治(ガバナンス)及び協働を推進するための庁内の環境整備に努めます。

(区職員の責務)

- ・ 区職員は、公共サービスの担い手として、一人ひとりが事業の必要性等について説明責任を果たし、区民全体のために公平かつ公正に、創意を持って職務を遂行します。
- ・ 区職員は、他の主体と対等な協働の担い手であることを認識し、何よりも意識変革を図り、コミュニケーション力、コーディネート力など必要な知識や能力を身に付け、区民等からの信頼づくりに努めます。

【解説＝基本的考え方】

■区の役割

- ・ 地方分権の進展に伴い、区は、区民等に最も身近な政府として、地域の特性を活かした自主的かつ自立的な区政運営をさらに進めていく必要があります。公共サービスの担い手として自らの責任を果たし、さらに、区民等とともに協治(ガバナンス)のまちづくりを行うという基本的な役割を定めます。

■区議会の責務

- ・ 区議会は、予算や条例など区政の重要な事項について意思決定を行ったり、執行機関の監視評価を行う権限を持っています。今後、地方分権の進展に伴い、地方自治体の責任の範囲、条例制定の範囲などが拡大することから、区議会の責任はより大きくなっていくと考えられます。このことから、住民の代表として、区民等の視点に立って自らの権限を行使する区議会の責務を明らかにしています。

■区議会議員の責務

- ・ 区議会議員は、区民等とともに地域課題を共有し、自らの活動について区民等に積極的に情報発信するなど、一人ひとりが協治(ガバナンス)の理念に基づいた活動を行うことが求められています。

■区長その他の執行機関の責務

- ・ 住民の信託を受けた区長と、その他の執行機関(教育委員会・選挙管理委員会・監査委員)は、区政運営に関する事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し執行する責務が地方自治法によって定められています。
- ・ 協治(ガバナンス)を担う多様な主体とともにまちづくりを進める上でも、自ら考え、説明責任などを果たしながら区政運営を行うことが求められることから、執行機関の責務を地方自治法に基づき、改めて明らかにしています。

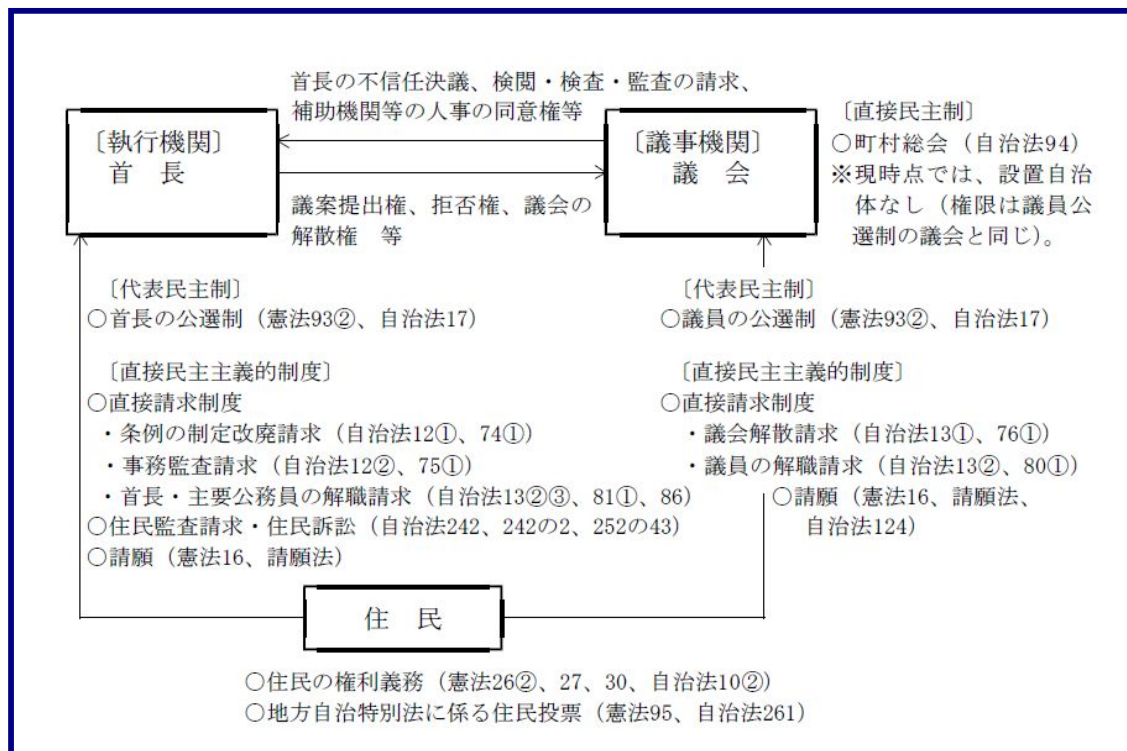
■区長の責務

- ・ 区議会と並んで住民の代表である区長については、区政情報の提供、参加機会の充実、協働の仕組みの構築によって協治(ガバナンス)を積極的に推進する責務を定めます。
- ・ さらに、協治(ガバナンス)の推進のためには、区長のリーダーシップのもと、区職員の意識変革や協治(ガバナンス)の風土をつくっていくことが重要であるため、庁内の環境整備についても区長の責務としています。

■区職員の責務

- ・ 区職員は、公共サービスの担い手であると同時に、他の主体と対等な協働の主体として意識変革を図ることが求められます。
- ・ 公共サービスの担い手として、公共全体の利益を行動指針とし、常に向上心を持って職務に当たらなければなりません。また、一人ひとりの区職員が区政運営に関して説明責任を果たし、区民等との対話によって信頼関係を築くことが重要です。
- ・ さらに、他の主体と対等な協働の担い手として、真の地域課題を把握し多様な公共サービスを提供するために、区民等との情報の共有、区民参加、協働の取り組みを活用する力を身に付ける必要があります。特に、協治(ガバナンス)の推進役として、対話の中から真の地域課題やニーズを把握するコミュニケーション力や、多様な主体やその活動の連携を促進するコーディネート力を鍛えなければなりません。

■地方自治における代表民主制と主な直接民主主義的制度について



「地方分権時代の条例に関する調査研究」報告書(地方六団体 地方分権推進本部)、平成 16 年 3 月より

5 協治(ガバナンス)の理念に基づくまちづくりの推進の仕組み

(1) 情報の共有

《条例に盛り込むべき項目と内容》

(情報の共有)

- ・ まちづくりに関する情報は区民等と区との共有の財産であり、区は、まちづくりに関する情報を区民等と共有するように努めます。
- ・ 区は、区民等から寄せられた意見や提言を広く明らかにし、区民同士がまちづくりの課題を共有できるよう支援します。

(説明責任)

- ・ 区は、参加と協働の前提として、政策・施策・事業等の企画立案、実施、評価等の各過程において、その必要性、妥当性、内容、効果及び成果を区民等に分かりやすく説明します。

(応答責任)

- ・ 区は、区民等から寄せられた区政に関する意見や提言について、十分に検討し、公正かつ適切に応えるとともに、区政に活用するものとします。

(情報提供)

- ・ 区は、区民等の必要とする情報の把握に努め、墨田区情報公開条例に基づいた情報提供の総合的な推進を図ります。
- ・ 区は、インターネット及び文書など複数の方法を活用し、区民等が入手しやすく分かりやすい方法で情報提供を行います。

(審議会等の公開)

- ・ 区長等が設置する審議会等の会議は、法令、条例等別に定めるところにより公開することが適切でない場合を除き、原則として公開します。
- ・ ただし、その審議会等にはかり、一部または全部を非公開とすることができます。この場合、区は、非公開とする理由を公表するものとします。

(請求に基づく情報公開)

- ・ 区は、墨田区情報公開条例に基づいて、区の保有する情報について開示請求を受けたときは、適切かつ迅速に公開します。

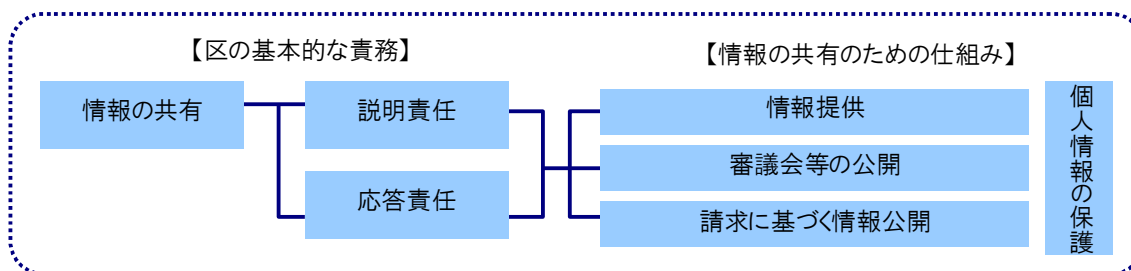
(個人情報の保護)

- ・ 区は、個人の権利及び利益が侵害されることのないよう、個人情報の収集、利用、提供、管理等について、墨田区個人情報保護条例に基づいて、必要な措置を講じます。

【解説＝基本的考え方】

■情報の共有

- ・ まちづくりに関する情報は、区民等と区との共有の財産であり、まちづくりに関する情報や区政情報の共有は、区政への参加、区民等と区との協働の前提となるものです。
- ・ 「情報の共有」とは、区の総合的な情報提供だけでなく、区民等からの情報発信も含めて、相互に情報を共有しあうことをいいます。
- ・ また、区民等と区の関係だけではなく、区民同士が地域課題を共有することも協治（ガバナンス）の推進にとって重要であることから、区は、区民等から寄せられた意見等の適切な情報提供を行うことが求められます。



■説明責任

- ・ 情報の共有という原則を実現するためには、区政運営に関する政策形成の各過程に関する説明責任を果たし、区政運営の透明化を図ることが重要です。政策形成の各過程において、「なぜその政策等が必要か」「手法は妥当であるか」「どのような情報や議論を踏まえたか」「どのような効果があるか」等の政策決定の内容や過程、さらに、事業を行った結果・成果を分かりやすく説明することは当然の責務です。

■応答責任

- ・ 特に、区民等から区政に関して意見や要望、苦情、提案があった場合には、その意見等に対する区の考え方を明らかにして説明責任を果たすことが必要であるため、区が果たすべき応答責任として定めています。

■情報提供

- ・ 区は、墨田区情報公開条例に基づき、積極的に「区民等の知りたい情報」を把握し、効果的な情報提供を推進します。
- ・ 情報提供の方法については、多様な区民等が情報を得られるよう複数の方法を活用するだけでなく、区民等の目線に立った分かりやすい内容であることが求められます。

■審議会等の公開

- ・ 区長が設置する審議会等の会議は、区の重要な計画等の策定に当たってその案を審議する機関として、区的意思決定過程に大きな影響を与えるため、区の説明責任の一環として、「審議会等の会議の公開に関する基準」に基づき、原則として公開します。
- ・ ここでいう公開とは、会議の傍聴及び会議録、会議資料等の公表をいいます。

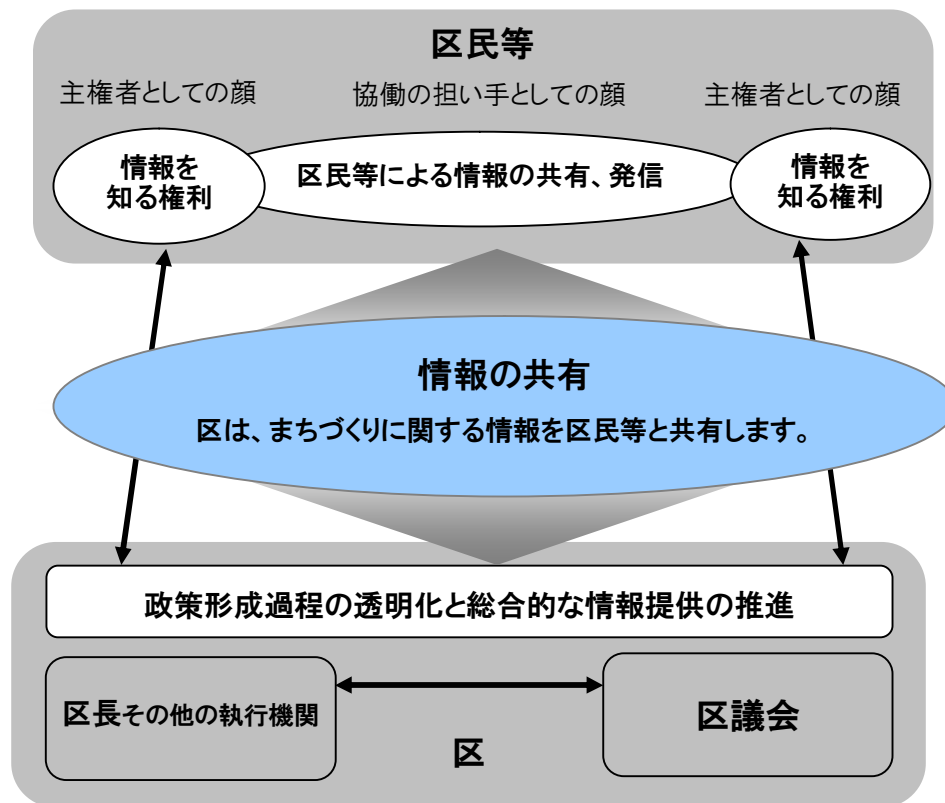
■請求に基づく情報公開

- ・ 区が説明責任を果たすために重要な制度のうち、情報公開請求に基づく情報公開について、墨田区情報公開条例の確認のためここに定めます。

■個人情報の保護

- ・ 区は、情報の収集や管理、公開に当たっては、個人情報保護の観点から、墨田区個人情報保護条例に基づいた施策を行う必要があるため、確認のためここに定めます。

■情報の共有に関わる概念図



(2) 区政への参加の推進

《条例に盛り込むべき項目と内容》

(区政への参加の保障)

- ・ 区政への参加とは、区民等が、区の政策・施策・事業等の企画立案、実施、評価等の各過程に、自ら主体的に関わることをいいます。
- ・ 区は、区民等が区政に参加する機会を積極的に保障します。

(区政への参加の対象)

- ・ 区は、次に掲げる区政運営の重要事項については、区民等の参加機会を保障します。
 1. 基本構想、基本計画をはじめとする各分野の基本的な計画等の策定、変更
 2. 区民等の生活や区民活動に関連の深い計画等の策定や事業の推進
 3. 区民等に義務を課し、または区民等の権利を制限する内容の条例の制定、改廃にかかる内容案の策定
 4. 広く区民等の理解や協力の必要な施策、事業の推進 など

(区政への参加の方法)

- ・ 区は、参加の目的に応じた適切な方法で区政への参加の機会を保障します。
- ・ 特に、幅広い区民等からの意見集約や提案が求められる、また、区民等による主体的な取り組みが期待されるような対象については、区民同士が合意形成を図るような方法を選択します。

(パブリック・コメント手続)

- ・ 区は、参加の対象である区政運営の重要事項については、意思決定を行う前に、あらかじめその案を提示し、区民等からの意見を広く求め、反映する機会を確保するため、パブリック・コメント手続を実施します。

(審議会委員の公募)

- ・ 区は、審議会等の委員には、その機関の設置の目的に応じて、公募の委員を可能な限り加えるよう努めます。

(区政への参加における配慮)

- ・ 区は、区政への参加の場において、区民等の誰もが参加できるよう十分に配慮します。

(意見の扱い)

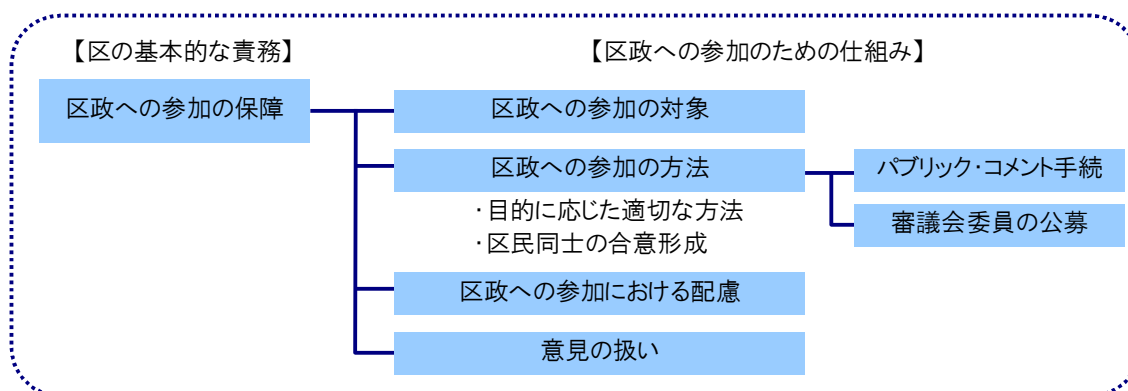
- ・ 区は、区民等の参加により示された意見や提言を踏まえ、区民等の総意、合意点を見極めて決定するとともに、区民等の意見等に対する区の考え方を適切な方法及び時期にて、公表します。

【解説＝基本的考え方】

■区政への参加の保障

- ・ ここでは、まちづくりの基本原則に基づき、区民等が区政に参加する権利を保障して、その基本的な手続を定めています。

- ・「区政への参加」とは、「区民等が、区の政策・施策・事業等の企画立案、実施、評価等の各過程に、自ら主体的に関わること」をいいます。
- ・「区政への参加」には、関与の程度によって、「参加」、「参画」といった段階があると考えられます。「区政への参加」とは、区民等が区政に自ら主体的に関わることで一定の役割を果たすことと幅広く捉えて、企画・立案の段階から施策等の案を区民等が作成するような取り組みである「参画」を含むものとします。



■区政への参加の対象

- ・区民等による区政への参加機会を必ず設けなければならないものについて、列举しています。区民等への影響が大きく、また、区民等の協力が求められる場合は、積極的に参加の機会を保障すべきです。ただし、区政運営の効率化の観点から、①内容の軽微なもの、②緊急を要するもの、③国の法令によって定められるもの、④租税等に関するものは、対象外とすることができると考えられます。

■区政への参加の方法

- ・区政への参加の方法には、パブリック・コメント手続、審議会、ワークショップ、アンケート、ヒアリング、提案書の提出などがあります。
- ・アンケートやパブリック・コメント手続など、一人ひとりの区民がそれぞれ意見を表明する方法の他に、一部のワークショップなどでは、企画・立案の段階から主体的に区民等が関わり、区民同士の合意形成が図られ施策等の案を作成するような方法があります。専門性は高くないが幅広い区民等からの意見集約や提案が求められる、また、区民等による主体的な取り組みが期待されるような案件については、後者のような、区民同士が合意形成を図るような手法を選択することが望まれます。
- ・墨田区では、これまでも「地域プラザ整備ガバナンス会議」や「都市計画マスタープラン策定のための区民ミーティング」など幅広い区民等による、主体的な参加の機会を設けてきました。今後も、より効果的な方法の開発に努めるとともに、参加の対象と方法の組み合わせ等に関する区の方考え方を区民等に示すことが必要です。

■パブリック・コメント手続

- ・ 墨田区では、「墨田区パブリック・コメント手続に係る基準」に基づいてパブリック・コメント手続を行ってきました。これを改めてこの条例で位置付け、制度として保障していきます。

■審議会委員の公募

- ・ これまで審議会には、必ずしも公募の委員が募集されるわけではなく、また、募集されても若干名であることがありました。区政への参加の機会を広げるために、審議会の委員にできる限り公募区民を含めることとします。

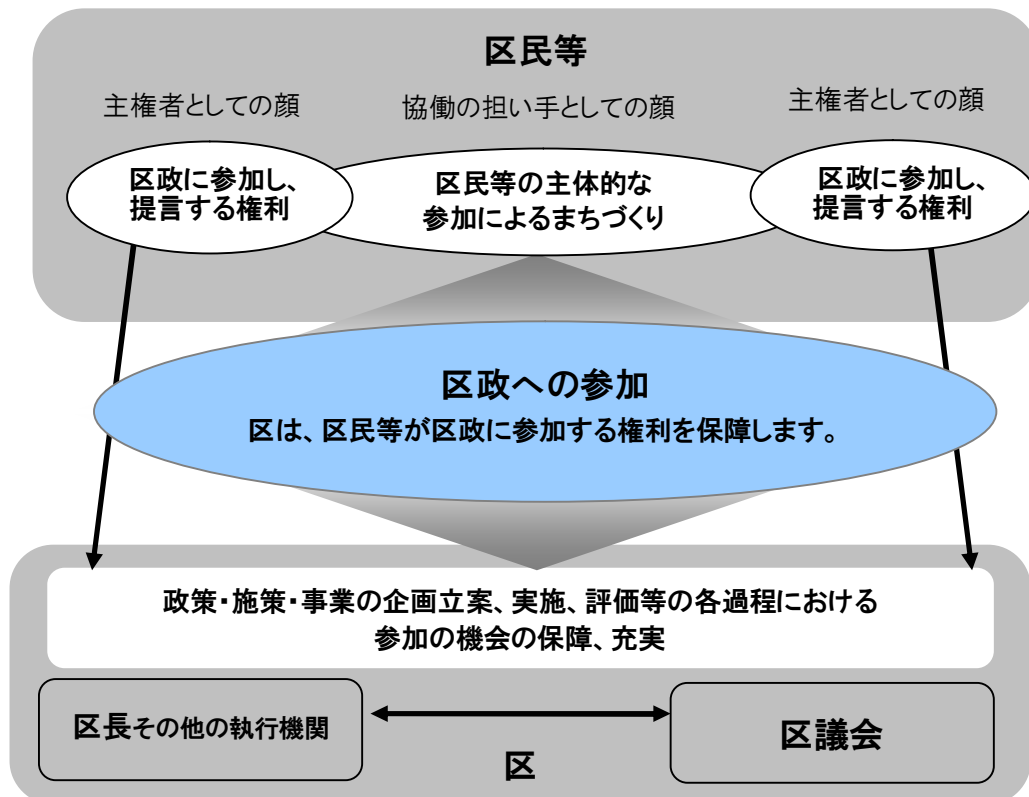
■区政への参加における配慮

- ・ これまで区政への参加の場では、参加する区民の年齢、性別等が偏っていたり、参加人数が少ないなどの課題がありました。今後は、高齢者、障がい者、子どもや、昼間は仕事があり参加しにくい世代、参加のためには保育を必要とする乳幼児を持つ保護者など、幅広い区民等が参加できるよう、開催時間帯や複数の参加の方法を用意するといった配慮が必要です。

■意見の扱い

- ・ 区政への参加による区民意見の取扱いについて、区的意思決定や、意見の公表、説明責任について定めます。

■区政への参加に関わる概念図



(3) 協働の推進

《条例に盛り込むべき項目と内容》

(協働)

- ・ 協働とは、区民等及び区が、共通の目的を持ち、互いに対等な立場で協力することで地域課題の解決を図ることをいいます。
- ・ 区民等及び区は、地域課題の解決に向けて、自発的な意思と双方の合意に基づいて協働を行うことができます。
- ・ 区民等及び区は、協働に当たっては、互いに自主・自立した対等の立場で十分な協議を行い、目的を共有するとともに、互いの役割分担について合意します。

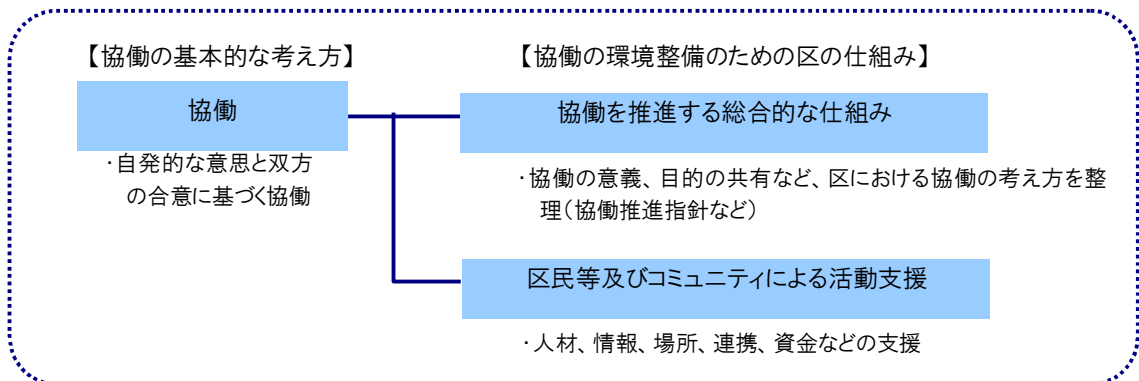
(協働の環境整備)

- ・ 区は、区民等が協働の意義及び目的を共有し、ともに活動できるよう支援するため、協働を推進する総合的な施策を行うものとします。
- ・ 区は、人材の育成、情報の収集及び提供、活動の機会や場所の提供、区民等やコミュニティ相互の連携促進、活動に必要な資金助成、その他の施策により、区民等及びコミュニティによるまちづくりの活動を支援します。

【解説＝基本的考え方】

■協働

- ・ ここでは、まず「協働」を「区民等及び区が、共通の目的を持ち、互いに対等な立場で協力することで地域課題の解決を図ること」と定義します。
- ・ 区民同士、区民等及び区は、双方の意思と合意に基づいて、自由に協働の取り組みを行うことができます。
- ・ 協働に当たっては、十分な協議をし、目的を共有して、お互いの役割分担を決めることが大切です。



■協働の環境整備

- ・ 区は、区民等との協働の担い手であると同時に、区民等によるまちづくりの活動を支援し、協働の環境整備を行う役割があります。

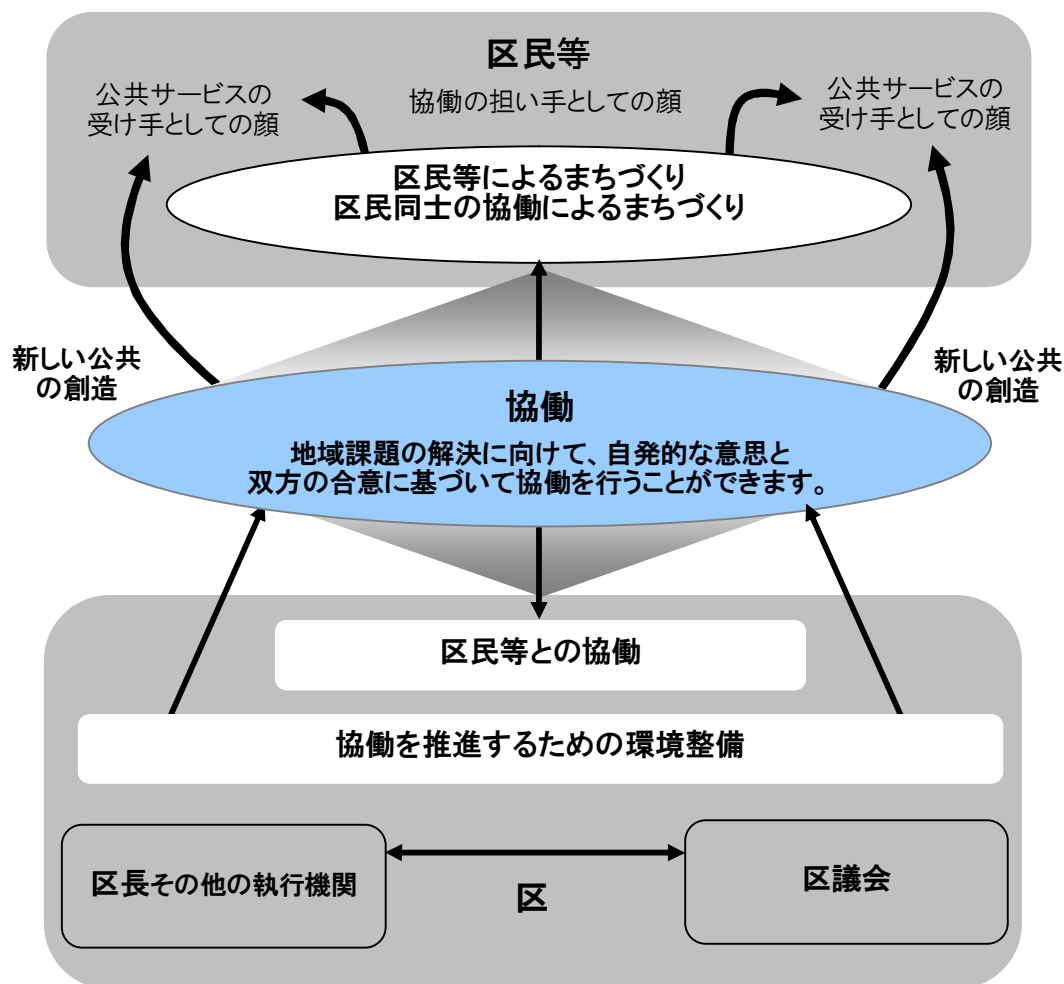
- ・ まず、今後、より多くの区民等が、協働の考え方を十分に理解し、まちづくりの活動に参加できるよう、区における協働の考え方を整理し、広く区民等に普及していくことが求められます。そのための方法として、協働の理念や意義、基本的な進め方を定めた「協働推進指針」の作成が考えられます。なお、この指針は、協働における区民等と区との共通のルールとなることから、広く区民等の意見を聴きながら作成する必要があります。
- ・ 次に、協働や区民等による主体的なまちづくりの活動を支援するため、人材、情報、きっかけづくり、場所、連携、活動資金などの支援内容を挙げています。今後、特に求められるのは、これらの支援内容を総合的に提供し、コーディネートを行う「中間支援」の機能といえます。
- ・ さらに、区民等による主体的な活動について、その活動資金の支援の必要性が高まっています。区民等による活動を支援するために、区が、必要に応じて、予算の範囲内で、財政的支援を行うことが考えられます。また、近年、わが国の寄附金税制は大幅に拡充されており、活動支援のための寄附を通して、区民等がまちづくりの活動に関心を持つきっかけともなることから、その寄附金を財源の一部とする、協働を推進するための基金の設置も考えられます。いずれの支援の方法であっても、客観的な審査を行える体制を整備して、透明性の高い審査を行うことが重要になります。

【 寄附金税制の拡充 】

平成 20 年度の税制改正「地方税法等の一部を改正する法律」により、「ふるさと」に貢献したい、「ふるさと」を応援したいという納税者の思いを活かすことをねらいとして、個人住民税の寄附金税制が大幅に拡充され、都道府県・市区町村に対する寄附金のうち、5 千円を超える部分について、個人住民税所得割の概ね 1 割を上限として、所得税と合わせて全額が控除されることとなり、寄附をしやすくするための制度となっている。

なお、条例で指定された特定公益増進法人や国税庁の認定を受けたNPO法人などに対する寄附金についても、共同募金会等と同様に、寄附金控除の対象として拡大されている。

■協働に関わる概念図



6 実効性の確保

《条例に盛り込むべき項目と内容》

(協治(ガバナンス)の共通理解づくり)

- ・ 区は、区民等がこの条例及び協治(ガバナンス)の内容を深く理解し、積極的にまちづくりの取り組みを行えるよう、普及及び啓発を行うものとします。

(条例の検証)

- ・ 区は、この条例の施行後一定期間以内に施行・運用状況を検証し、その改善に努めるものとします。

【解説＝基本的考え方】

■協治(ガバナンス)の共通理解づくり

- ・ この条例は、協治(ガバナンス)の理念や各主体の役割、そして、協治(ガバナンス)のまちづくりを支える仕組みを定めたもので、区民等及び区の共通の指針となるものです。条例の理念を区民等の皆さん一人ひとりに、広く、深く知ってもらい、運用、活用することで、力を合わせてまちづくりを行っていくことが重要です。そのために、区はこの条例の理念や協治(ガバナンス)の取り組みについて、効果的に広報し、区民等とともに考える場を設けるなど、普及啓発を行うものとします。

■条例の検証

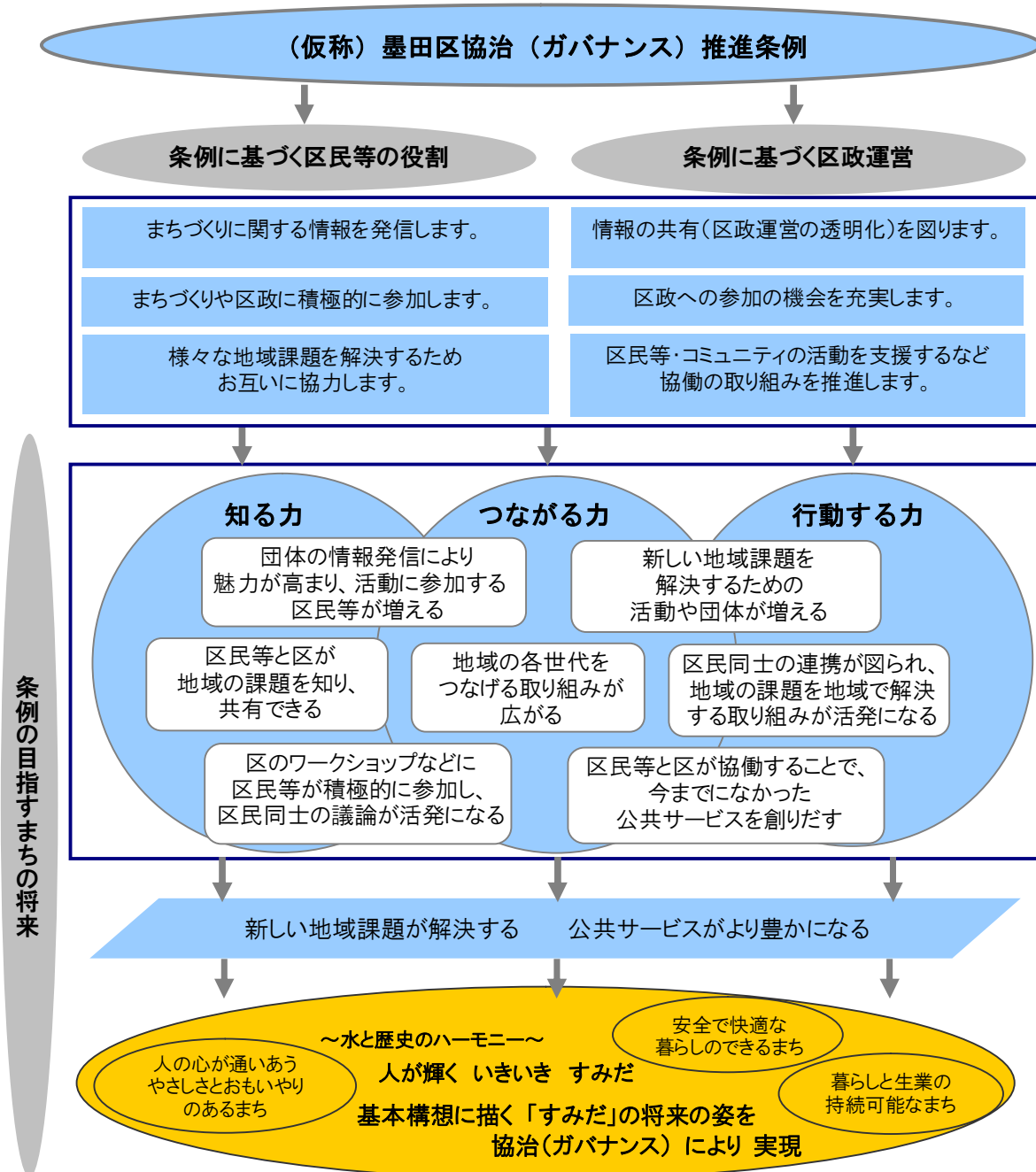
- ・ この条例を「つくって終わり」にしないためのもうひとつの要件として、施行・運用状況を検証することが重要です。
- ・ 協治(ガバナンス)を推進する条例をつくることは、初めての試みであり、また、地域社会を取り巻く状況の変化が激しいことから、制定後一定期間たった際には、その間の運用状況を検証して、場合によっては見直しも含め、その改善に努める必要があります。
- ・ これは、条例の作成段階に参加した区民等が、運用段階においても責任を持って参加し、区とともに条例を育てていくためにも必要なプロセスです。

VII 条例の目指すまちの将来

最後に、この条例によって墨田区の区政運営や地域社会がどのように変わるのか、その将来を示しました。

この条例は、協治(ガバナンス)の理念に基づき、まちづくりや区政への参加機会が広がり、区民活動が活発になり、区民同士や区民等と区との協働による様々な取り組みが行われることで、多様な主体による公共サービスが全体として豊かになり、基本構想に描く「すみだ」の将来の姿を実現することを目指しています。

■(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例の目指すまちの将来



資 料

(仮称) 墨田区協治（ガバナンス）推進条例検討委員会委員名簿

役職	選出区分	氏 名	備 考
会長	学識経験を 有する者 (4 人)	青 山 侖	明治大学公共政策大学院教授
副会長		村 上 順	明治大学公共政策大学院教授
委員		保 井 美 樹	法政大学現代福祉学部准教授
委員		谷本 有美子	社団法人 神奈川県地方自治研究センター研究員
委員	区議会 議員 (4 人)	坂 下 修	墨田区議会議員
委員		木 内 清	墨田区議会議員
委員		加 納 進	墨田区議会議員
委員		高 柳 東 彦	墨田区議会議員
委員	公募を含む 区民 (10 人)	阿 部 洋 一	特定非営利活動法人 向島学会理事
委員		小 川 昭	墨田区ボランティアサークル連絡会会長
委員		五月女 晴美	本所中学校PTA副会長 ・ 東駒形一丁目町会前子供会会長
委員		末 富 裕 二	公募委員
委員		須貝 利喜夫	公募委員
委員		瀧 澤 賢 司	ライオン運輸株式会社 代表取締役社長 ・ 東京商工会議所墨田支部副会長
委員		中 川 勝 右	立花五丁目町会長
委員		七 岡 剛	公募委員
委員		平 井 信 吾	アサヒビール株式会社 理事・総務法務部長 (～平成21年9月30日)
委員		角 田 哲 夫	アサヒビール株式会社 理事・総務法務部長 (平成21年10月1日～)
委員		丸 山 妙 子	民生委員 ・ 児童委員 ・ 両三助けあい委員会会長
委員	区職員 (1 人)	田 中 進	墨田区副区長

（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例検討委員会のこれまでの検討経過

第1回 平成20年12月19日（金）

- 委嘱状の交付
- 会長・副会長の選任
- 「（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例の検討について」区長より諮問
- 検討委員会の公開について了承

第2回 平成21年1月30日（金）

- （仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例の構成について
- 前文・目的・協治（ガバナンス）の基本理念について
- すみだらしいコミュニティづくりについて

第3回 平成21年3月25日（水）

- 情報の共有について
- 区政への参加の推進について
- 区民等と区との協働の推進について

第4回 平成21年4月23日（木）

- 区民等の役割について
- 区（区議会、区長その他の執行機関）の役割について

第5回 平成21年5月19日（火）

- 中間のまとめに向けて、これまでの議論の論点整理について

第6回 平成21年6月5日（金）

- 中間のまとめ骨子案について

□ 中間のまとめ骨子案について、意見聴取

- ・ 中間のまとめ骨子案に対するパブリック・コメント

平成 21 年 7 月 1 日（水）～7 月 31 日（金）

- ・ 協治（ガバナンス）と条例を考える区民懇談会

「みんなで考えよう！協治（ガバナンス）によるまちづくりのルール」

平成 21 年 7 月 13 日（月） 曳舟文化センター

平成 21 年 7 月 15 日（水） すみだ産業会館

平成 21 年 7 月 17 日（金） 墨田区役所

第 7 回 平成 21 年 8 月 6 日（木）

○ 中間のまとめ案について

第 8 回 平成 21 年 8 月 28 日（金）

○ 中間のまとめについて

□ 中間のまとめについて、意見聴取

- ・ 中間のまとめに対するパブリック・コメント

平成 21 年 9 月 18 日（金）～10 月 26 日（月）

- ・ 協治（ガバナンス）と条例を考える区民フォーラム

「みんなで考えよう！協治（ガバナンス）によるまちづくりのルール」

平成 21 年 10 月 18 日（日） 墨田区役所

第 9 回 平成 21 年 11 月 2 日（月）

○ 最終のまとめに向けて

第 10 回 平成 21 年 11 月 20 日（金）

○ 「（仮称）墨田区協治（ガバナンス）推進条例の検討について」区長へ答申

なお、これまでの検討委員会の議事録・資料は、区民活動推進課・区民情報コーナーで閲覧できるほか、区のホームページ（http://www.city.sumida.lg.jp/sumida_kihon/governance_suishinjyourei/）で公表しています。

**(仮称) 墨田区協治（ガバナンス）推進条例の検討に関わる「中間のまとめ骨子案」
に対するパブリック・コメント(区民意見・提案)の概要**

平成 21 年 7 月 1 日（水）～7 月 31 日（金）

■条例の検討プロセスについて

- ・まず全町会長に周知徹底する必要がある。町会長を対象にした説明会を早急に開催してほしい。

■名称や条文表現について

- ・辞書を引いても「協治」という言葉は載っておらず、分かりにくい。「墨田区協治（ガバナンス）によるまちづくり条例」とするか、「墨田区区民との協働によるまちづくり条例」などと補足してはどうか。
- ・「協働」という言葉も、一般の区民には理解しにくい。
- ・骨子案を読んでも一般の区民にとってはその具体像が浮かんでこない。
- ・骨子案は難解な文章で、理解しにくい。
- ・骨子案に具体的な条例が見当たらないのは何故か。

■協治(ガバナンス)の基本理念

- ・協治を推進するためには、区民活動・地域活動・町会活動の活発な展開が重要だとする意図が見えるが、墨田区全体の行政の協治（ガバナンス）の推進を目的とし、行政改革の推進が重要と考える。
- ・「協治に必要な 3 つの力」に「知る力」とあるが、区民側にとっても「知らせる力」が大切だ。

■協治(ガバナンス)の担い手が果たすべき責任と役割について

□区民等

- ・協治（ガバナンス）の理念はいいが、具体的に行動を起こすことが難しい。「他人の幸せを願いながらも自分も幸せになる」という心構えと意識がなければ、条例はただの「ルール of the box」になってしまう。「すみだやさしいまちマナーブック」のようなことが自然にできることが大切である。「ルールを決めたから行いましょう」ではなく、「ルールを決めないと混乱するから」だと思う。区民の意識の向上がなければ住みやすい「すみだ」にはならない。
- ・「区民」という実態がなくなった。区民という責任を自負し、自覚する余裕がなくなったのではないか。この意識を育てる努力がまず必要だ。条例づくりには反対しないが、そのうえでの条例であると思う。

□コミュニティ

- ・協治ガイドブック及び骨子案に出てくる「コミュニティ」の範囲が明確でない。これを間違えて捉えたと全体がくずれてしまう。一般的に、小学校区程度の地域がまとまりやすいと言われている。その中に町会、商店会、各種団体、PTA、NPO 法人など全てが参加した共同空間がコミュニティと言われている。
- ・住民活動、祭礼、スポーツ、環境、教育、地域文化、医療、福祉などなどの多方面からコミュニティづくりを考えなければならない。コミュニティづくりの条例ができれば自然に協治（ガバナンス）が育つと思われる。
- ・NPO に期待が高まっているようだが、町会に代わる力を持つまでには成長していない。21 世紀の町会づくりを考えることが必要だ。

□区議会及び区長その他の執行機関

- ・政策に対するチェックポイントには 3 つあり、1 つめは区長の意思決定時、2 つめは議会の審議時、3 つめは事業の執行時である。各段階における判断は、区民に分りやすく説明する必要がある。それ

ぞれのチェックポイントにおいて、効率性、透明性、住民説明責任機能の向上のために、住民組織から選抜された専門集団（プロ集団）を活用するなど、現在のシステム強化か新しいシステムが必要だ。

- ・協治を実施するのは行政であり区民ではないので、行政の意識改革が必要だ。
- ・「お役所仕事」が横行している。自らが間違っていればミスを認めるなど、区職員の意識改革が重要だ。
- ・縦割り行政の改善が必要である。

■協治（ガバナンス）の理念に基づくまちづくりの推進の仕組み

□参加

- ・「新タワー観光推進のための協治部会」「区民活動推進のための協治部会」など、協治活動はどの部署でも可能な簡単な行政形態であると考える。
- ・「区は、区民が行政に参加する権利を保障しなければなりません。」とあるが、区民は行政に提案・提言はできるが決定権は持たないことを明確にすべき。

■その他

- ・資料のフローチャートについて、行政と住民が地域の問題解決に向けて協力しましょうということとは理解できるが、理解するのに時間がかかる。
- ・現在のマンション建設は、区の許可が取れば、ほとんど住民との話し合いは形だけである。許可を出す前に意見交換を行えないか。ワンルームマンションなどは特に地域とのコミュニケーションがなく、ゴミ収集等の地域のルールとの連絡ができていない。
- ・資源ゴミを区の収集車が回収に来る前に別業者が回収してしまっている。

協治（ガバナンス）と条例を考える区民懇談会
「みんなで考えよう！協治（ガバナンス）によるまちづくりのルール」意見まとめ
平成 21 年 7 月 13 日（月）、15 日（水）、17 日（金）

1 条例の検討プロセスについて

（1）条例検討の時期について

【協治の条例検討・制定時期について】

・NPO活動をしているが、なぜ今条例をつくるのか、つくってどんなメリットがあるのか示して欲しい。こうした協治の概念についての条例は、多くのNPOやボランティア活動が墨田区全体で熟した時に行うべきだ。いま条例をつくるというのは時期尚早と思う。

・機が熟すのを待ってという考えもあれば、ものがないと走れない場合もある。走りながら考えるのもいいと思う。

【条例制定は区民から発議されたものだ】

・そもそも、この条例をつくろうと発案したのは、「仕組みづくり検討委員会」であった。また、検討委員会の検討回数についても、検討委員会の委員からの提案で増やしている。さらに、今回の区民懇談会は、検討委員会の委員からの発案で開催された。この条例の検討は、最初から行政主導ではなく、区民発議のものだと自負している。

（2）条例検討における区民参加・今回の区民懇談会について

【条例検討の早い段階から区民参加の機会を設けるべきだった】

・協治（ガバナンス）を掲げているのなら、条例を検討する委員会の発足時点でこのような会議を行う必要がある。

【今後、条例検討における区民参加の機会と輪を広げるべき】

・今日の参加者は、それぞれが地域活動などを行っている。この区民懇談会を種にして、地域でこのような会を広げ、また、地域の多くの活動団体に呼びかけて話し合いの会を行う、このように進めていくことが必要なのだと思う。

・今日の参加者は、それぞれが地域活動などを行っている。今日の参加者が、区とともに地域の人や多くの活動団体に再度呼びかけ、地域で話し合いを持つ取り組みを行うべき。一つずつ段階的に進め、輪を広げていく考え方を持つことが必要だと思う。

・この区民懇談会について、もっと地域の人や団体に呼びかけて地域ごとの説明に入るなど、より多くの区民に知ってもらうべき。

【懇談会の趣旨が不明確】

・今日、この場で説明を受けて、難しい仕組みについて意見を言うのは困難。

・何の目的で集まったのかよく理解できない。

【区民の意見が反映されるのか不安】

・区民懇談会での意見が、どのように取り上げられ、区の条例案に反映されるのか、不安である。

（3）条例検討委員会について

【時間をかけてテーマごとにより深い議論を】

・協治（ガバナンス）の考え方やそれを支える仕組みについて、ひとつずつのテーマがとても大きい。ため、もっと時間を掛けて深く掘り下げて議論してほしい。

【委員の構成について】

・条例づくりに関っているメンバーがどのような構成になっているのか。構成メンバーによっては、メンバーへの利益誘導につながりかねない条例になるのではと懸念される。

・条例づくりは検討する人の考え方によって大きく左右される。検討する構成メンバー選びは大切なことであり、慎重にされるべきものである。

2 条例の運用について

(1) 区民への普及方法

【区民の力を引き出すため条例運用の具体例を示すべき】

- ・区民が積極的に取り組みを起こせるように、「この条例を使って区民はこんなことができますよ」という具体例をたくさん示したらよい。
- ・どのような場面で適用される条例なのか具体的に示してほしい。

【条例のめざす将来像を明確にすべき】

- ・条例をつくると聞くと、区民に対し規制が決められるように感じる。区民に規制を掛けるのではなく、条例によって墨田区はこんなになるということが分かるようにしてほしい。

3 名称や条文表現について

(1) 「協治」で理解できるとする意見

【カタカナは使わず「協治」と表現したい】

- ・ガバナンスは日本語ではないので意味が分かりにくい。
- ・「協治（ガバナンス）」は意味が分かりづらく、「（ガバナンス）」をとり、「協治」だけでよい。
- ・「協治」だけで理解できる。
- ・「協治（ガバナンス）」という言葉は難しいし、理解しにくい。「協治」だけの方がまだ理解しやすい。
- ・カタカナは、若い人には受け入れられるが、一般的には使わない方がよい。例えば、「E電」といった言葉は、結局は区民に馴染まなかったし、今は使われていないものがある。
- ・「ガバナンス」は、企業経営などを表す言葉として、また、最近、いろいろな分野で使われている。「ガバナンス」では、いろいろな意味にとる人がいるだろう。「協治」のほうがわかりやすい。
- ・協治（ガバナンス）とは、「連携」「和」だと思う。

【協治という言葉は受け入れられている】

- ・「協治」という言葉は、区民に徐々に受け入れられつつある。
- ・「ガバナンス」は分かりにくいので使わない方がいいと思うが、「協治」は少々馴染みがなくても条例の本質を示している言葉なので使った方がいいのではないかな。

【自ら理解しようとすることを大事にする】

- ・言葉ばかりにこだわらないで、条例の本質である「考え方」の部分を大切にしてほしい。そういう意味で「協治」という言葉にはその「考え方」が表れているいい言葉だと思う。
- ・「分からない」と言って不満ばかりでは始まらない。区民主体というならば、自分から言葉の意味を理解しようとする姿勢も大事ではないかな。
- ・分かりにくい言葉や、「環境」のように広い意味を持つ言葉を使って、言葉の意味を自分で考えてもらうことも大事である。分からない言葉に疑問を持って自分で知ろうとし、自分で謎を解く行為が理解を深めてくれる。
- ・今は目新しい言葉でも、言葉に慣れることも大事である。

(2) 「協治（ガバナンス）」を使うべきではないとする意見

【区民に分かりやすい言葉を使ってほしい】

- ・「協治」とは広辞苑を調べても載っておらず、漢字の組み合わせが分かりにくい。「ガバナンス」も分かりにくい。分かりやすい言葉を探してほしい。
- ・条例を多くの区民に理解してもらうためには、まずは、条例の名称は分かりやすいのがよい。
- ・有識者等が考える名称や、多数決で決めた名称には、一般区民には分かりにくいものが多い。
- ・「協治」、「ガバナンス」という言葉は、馴染みがなくて意味が分からない。
- ・子どもから大人まで誰もが分かる言葉にしてほしい。
- ・今の時代は新造語がたくさんできているが、意味が分からないものも多い。条例の言葉は造語を使わず分かりやすい言葉にしてほしい。
- ・「協治（ガバナンス）」とは難しい専門用語なので、平易な言葉に書き換えるべき。
- ・「協治（ガバナンス）」とは政治の世界の専門用語であって、どのように書いたとしても区民には理解できない。使わない方がいい。

- ・「協治」は「ガバナンス」の和訳になっているのか疑問がある。「ガバナンス」というと「統治」をイメージしてしまう。
- ・「ガバナンス」だけでなく「協治」という言葉も分かりづらい。皆に分かりやすい言葉を使ってほしい。

【区民が理解し、説明でき、広められる言葉を選んで】

- ・「協治」というと行政からの押し付けに感じてしまう。
- ・「協治（ガバナンス）」という用語は分かりにくい。人に説明できないので区民同士で広められない。
- ・「協治（ガバナンス）」について、説明を聞いて理念は理解できた。しかし、「協治（ガバナンス）」という言葉が自分の言葉になっていないので人に説明できない。理解しやすい表現はないか。

(3) 条例の名称の提案

【区民からキャッチフレーズを募集する】

- ・区民が分かりやすい言葉にするために、区民から条例のキャッチフレーズを募ってはどうか。
- ・条例の内容を考えながらキャッチフレーズを探すことになるので、条例に対する区民への情報提供と理解促進に役立つのではないか。
- ・「協治（ガバナンス）によるまちづくり推進条例」「区民との協働によるまちづくり推進条例」がよい。
- ・「みんなのすみだづくり基本条例」がよい。

(4) 条文表現について

【子どもも理解できる文章で記述してほしい】

- ・子どもや学生が興味や関心を持てるよう、やさしい文章で記述することが大切だ。
- ・条例は、みんなが理解できるような言葉でつくってほしい。

4 条例の性格について

【条例とは行政をコントロールするもの】

- ・条例とは、そもそも行政をコントロールするものだ。

【区民のゆるやかなルールとしての条例に】

- ・区民の活動をしばるのではなく、活動しやすくなるような、ゆるやかなルールとしての条例にしてほしい。

5 墨田区における協治(ガバナンス)の現状認識

【協治の実績はすでにある】

- ・障害者の活動を10年間行ってきたが、行政と障害者の親との関係はよくなっている。
- ・路地尊の雨水利用の活動等は、区民と行政が協力しあって続けられ、協治のよい事例である。
- ・リサイクルのボランティア活動でも、区民と行政はよい関係が築けている。
- ・墨田区では、すでに協治の考えで区民と行政とが一緒になって活動に取り組んでいるのではないか。

【条例で掲げている内容はすでに実践している】

- ・条例で掲げている内容は、町会やNPOなどのまちづくり活動ですでにやっている。
- ・ガバナンスは墨田区では前から実施されている。

<(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例に盛り込むべき項目と内容>

1 前文

- ・「知る力、知らせる力」が大切なことを表現してほしい。

2 協治(ガバナンス)の基本理念

(1) 協治(ガバナンス)のイメージを明確に

【協治(ガバナンス)の定義を明確に説明してほしい】

- ・協治（ガバナンス）という概念の解釈が人によって違ってくる可能性があるので、協治とはどういうものか分かりやすく定義づける必要がある。
- ・最近、区からのお知らせなどで「協治（ガバナンス）」をよく聞くようになったが、意味がよく分からない。
- ・協治（ガバナンス）という考え方がよく分からない人が多いので、もっとみんなに分かりやすく説明してほしい。

（２）区民が主体となる協治（ガバナンス）

【「協治」とは「協働の自治づくり」】

- ・「協治」とは、「協働の自治をつくる」こと。みんなで汗を流し、地域を治めること、これを明確にして、それを目指すことを記述する。

【みんなの目標を持つことから始まる協治】

- ・みんなで目的・目標をつくるのが協治（ガバナンス）の出発点。

【「協治」とは、住民主導のまちづくり】

- ・住民主導であること、自分たちでやれることは自分たちで行う。そのため、住民に任せるところは任せる。
- ・行政は口を出さずに、金を出す姿勢が必要。

【住民が政策決定の場に関わること】

- ・本当の意味で、政策決定の場に住民が立ち会えること。行政の意識がそのように変わること。

【地域からの協治】

- ・墨田区らしい協治（ガバナンス）にしてほしい。墨田区にはいろいろな活動がすでに行われ、みんなで話し合っ、今日、説明のあったような活動が現実に進められている。それを大事にし、広げ、積み上げて、地域からのガバナンスをつくり上げていくことが必要だ。
- ・地域課題のことは、地域の住民の意見を聞くことが重要。地域の意見を聞く場を持つ。
- ・地域の意見をよく聞かないと、地域からの協治はできない。

【区民のつながりが協治（ガバナンス）】

- ・墨田区に住む若い世代は、墨田区を選んで住んでいる傾向がある。地域でみんなが協力して住んでいるということが感じられるからだと思う。この墨田区の良さを重視したい。地域で何か係わり合いを持ちたいと思っている人は多い。その心を掘り起こし、つなげるのが協治（ガバナンス）だと思う。
- ・隣近所の人の顔がわかる、年代の違いでも顔がわかる、みんなに顔がわかるということが協治（ガバナンス）だと思う。
- ・協治（ガバナンス）は、誰もがフラットな関係であるということだと思う。
- ・外から見た墨田区は、町会や自治会がしっかりしていて、地域の協力関係があり、住みやすいと感じる。この地域力が協治（ガバナンス）を進める基本となるように位置付けたい。

【区民が主体であることを基本に】

- ・協治（ガバナンス）では、区民がまちづくりの主体であり、決定主体であることを大切にしてほしい。協治（ガバナンス）の普及 DVD からは、そのことが読み取れなかった。

（３）区民と行政の新しい関係づくり

- ・協治（ガバナンス）では、区民と行政は「サービスの利用者と提供者」ではなく、一緒にまちづくりに関わる担い手同士になる。行政はこれまでと同様に責任を果たしながら、新しい関係をつくらなければならない。

3. 協治（ガバナンス）の担い手が果たすべき責任と役割

（１）区民

【区民のモラルの低下】

- ・区民の中には、自分に都合のよいことばかりを発言する人が多い。
- ・町会で公園の清掃活動が続けているが、すぐにゴミの山となる。監視カメラを付けてゴミを捨てる

人を摘発しようという考えもあったが、「協治」という前に、区民のモラルの問題が大きい。

- ・路上の喫煙禁止区域なのに堂々と平気で煙草を吸っている人がいる。
- ・最近新しく出来た集合住宅の居住者や一時的に墨田区に住む区民には、ゴミ捨て等も含めて地域のルールを守らない人が多い。町会ではこうした状況をコントロール出来なくなっている。

【協治(ガバナンス)においては区民も責任を負うべき】

- ・区民も、自分が言うことは全て通るというわけではないと認識しなければならない。自分の言うことに責任を持つことが協治（ガバナンス）にとって重要だ。

【区民一人ひとりが行動することから始まる】

- ・私は「おせっかい」の気持ちから行動している。おせっかいを広げて行きたい。そのために、まずは知ることと行動することが大切だと思う。
- ・区民一人ひとりの協力でまちづくりを行うことが大切だ。
- ・協治（ガバナンス）とは新しい時代の新しい役割分担の形であり、今までのような固定的なものではないと思う。まず個人が一步、行動に踏み出すことが必要であり、そのような人がどんどん増えることが、ガバナンスの理念が浸透する秘訣だ。

【一人ひとりの区民が気軽にまちづくりに参加できるように】

- ・法人格のある団体に所属していないと活動ができないわけではない。一人ひとりの区民が気軽に活動を行える機会や環境が大切だ。

(2) コミュニティ

【すみだらしいコミュニティ】

- ・墨田区のコミュニティは、互いの環境を知り、活動のつながりもあるので、コミュニティを基本にすることは大事。
- ・すみだらしいコミュニティづくりが協治（ガバナンス）の鍵だと思う。
- ・協治（ガバナンス）普及 DVD にあった、路地での食事会や耐震補強の取り組みは、下町らしい活動であり素晴らしい。
- ・墨田区は他の都市に比べてとても恵まれた環境にある。隅田川を軸にした川の手文化を大切にしてほしい。また、雨水利用の先進地でもある。環境と地域活動の下地がたくさんあるので、それをもっと PR するなどして活かしてほしい。
- ・すみだらしさは、互いに顔が見える関係性だと思う。
- ・気楽に近所の人と話ができて挨拶を交わせる、下町のよさを活かすべき。積極的に若者との交流も図れるとよい。
- ・すみだらしいコミュニティの典型は「おせっかい」だと思う。おせっかいをやくのは責任も伴い、それができる人が増えると良い。
- ・すみだらしいコミュニティの代表として、居酒屋の中での交流というのもある。
- ・それぞれの年代がコミュニティの中でできることがあり、その連携が取れているのが下町らしさである。それぞれの地域でコミュニティのルールをみんなで考えてはどうか。

【コミュニティの範囲の捉え方】

- ・区が言っている 6 エリアでは広すぎる。コミュニティの範囲をどのように区切るかは、十分検討の余地がある。
- ・「コミュニティ」というと、町会の範囲より広いと思う。この条例では「コミュニティ」とはどのような範囲を対象として捉えているのか。

(3) 町会・自治会について

【町会・自治会運営の課題】

- ・2 年交替で、自治会長を引き受けているが、任期までやり切れるかと思うぐらい大変な仕事である。自治会長の任務や任期などが課題だと思う。
- ・「墨田区は町会・自治会が活発」と言うが、実際は高齢化していて元気がない。若い世代を取り込む仕組みが必要だ。

・町会・自治会に参加してボランティアをしようとする人が減って、何をしているのか分からない組織になっている。

・「向こう三軒両隣」の考え方を復活させたい。

・町会内に新しく組織が立ち上がり、区から助成を受けると、独立した活動を始めて町会との連携を図らなくなるのが問題だ。

・35年近く町会の役員をしているが、役員の成り手がいない中で「やらされてきた」というのが実感である。区民は地域に住むために公共について負担をしなければならないという意識がない。町会の活力が弱くなっている一方で、町会がやらなければならない仕事が増えている。こうした状況のなかで「協働で地域の課題に取り組みましょう」と言っても現実との“ギャップ”を感じる。

・私は集合住宅に住んでいて、自治会長を引き受けている。自治会長として高齢者のお宅にまわってお話等を聞く活動を行っているが、あと5年、10年したら「限界集落」になってしまうような集合住宅である。この住んでいる集合住宅の将来を思うと暗い気持ちになる。こうした状況であることを、区の方に情報として知ってほしい。

【垣根を越えて意見を言える組織づくりが重要】

・私の町会では、若者も多く参加しているが、時々、長老と意見が対立することがある。そこでうまく工夫したのは、長老が若者の意見を足蹴にせず、ちゃんと聞いて議論して合意点を見つけるようにしたことである。垣根を越えて話し合うことでお互いが理解し、役割分担をしながら町会運営をするいい関係ができた。

【地域活動の目的を明確にすることが必要】

・私の町会で防災部会を立ち上げようと提案したところ、たくさんの人が参加した。「防災」という誰もが重要だと思う事柄に目的を絞って声をかけると参加率が高まる。また、一度参加してもらうと顔見知りになり、日常の挨拶といった新しい関係づくりから町会の新しい活動の担い手やリーダー発掘までつながっていった。まちづくりを進めるためには参加しやすいように目的を明確に設定することが大事だと感じた。

【町会活動同士の協力】

・区民が町会に参加しないなど町会活動が縮小しているのは事実だが、それでもまだ町会でのコミュニティが存在するのが墨田区の特長である。こうした特長を踏まえ、町会同士がお互いの活動を補い協力していく方向での活動もこれから必要である。

【町会と新住民】

・町会活動をする上で、いかにマンションなどの新住民と話をし、活動に取り込むことができるかが課題だ。

・新住民は、地元住民との心理的な壁を感じてなかなか参加ができない。肩書や所属がなくても自由に参加できる仕組みと、新旧住民の間の心理的な壁を取り払う工夫が必要。

・町会活動に取り込むという考え方ではなく、町会活動を一緒に楽しもうというスタンスが必要ではないか。旧住民が意識を変えて働きかけるべき。

・「地元のコミュニティ＝町会」というイメージがある。町会には入りづらいし、そもそも入り方が分からない。転入時に区から地元町会についての情報提供が必要ではないか。

・お祭り等の活動をきっかけとして参加しやすい仕組みをつくってはどうか。

・町会とマンションのつながりが不足していると感じている。マンションに住む人が町会に誘われても二の足を踏んでしまうことが多い。コミュニティを考える上で重要な課題だと思う。

【町会と行政の関係】

・行政は、町会に依頼することが多いのだから、任せきりにせず、もっと町会と密に話し合うことが必要だ。

(4) 区外からの活力を活かして

・住民だけでなく、例えば下町風情が好きな人など、すみだのファンやサポーターも活動の主体として取り込めるようにしたい。

・同じ下町文化として、台東区や江東区とも積極的に交流をしたらよいと思う。

(5) 区議会

【協治(ガバナンス)と議会との関係】

・骨子案では「区民は行政やNPO団体などと協働してまちづくりに取り組みましょう」と言っているが、区民が選んだ議員は、議会において区民の抱える色々な課題に取り組んでおり、そもそも、区民はそうした課題に取り組んでもらうように議員を選んでいる。協治（ガバナンス）の考え方と議会・議員との関係に矛盾を感じる。

【協治(ガバナンス)における新しい議会像を】

・協治（ガバナンス）における議会の存在意義をもっと深く議論する必要がある。議会制民主主義と協治（ガバナンス）とは、ともすれば矛盾するという意見もありそうだ。区民の力を活かしてまちづくりが行われるならば、議会の存在意義とはなんだろうか。

【議会は区民とともに行政の評価を】

・協治（ガバナンス）における議会の存在意義とは、行政の評価役ではないか。例えば、基本計画に沿って、行政運営を区民と議会が協力して評価するなど。

【区民と行政のコーディネート役を】

・議会は、いわば“ゲームのレフリー役”のように、区民と行政が協力してまちづくりを行う際のコーディネート役を担えないか。難しいと思うが、そのような新しい役割を議会も担うべき。

【議員立法を活発に】

・議員立法をもっと積極的に行ってほしい。現状は、区長から提案のあった条例案を承認しているだけである。

(6) 区長その他の執行機関

【区役所に協治の考え方を浸透させる必要がある】

・協治の考え方や必要性を、担当課だけでなく、今の段階から、広く各課に浸透することが大事と思う。

・区との協働事業を行った際に、担当の職員の態度がまるで下請けに出すようだった。区役所の中に協治（ガバナンス）の考え方が浸透していないのではないかと。

・一人ひとりの区職員が区民に対して、協治（ガバナンス）とは何かを説明できるようにしてほしい。

【区職員の意識改革】

・区の職員は、協治（ガバナンス）の考え方を身に付けることが必要だ。

【行政職員の地域参加を】

・区の行事などがあっても、参加する行政職員が少ない。職員の意識改革が必要である。

【協治(ガバナンス)による区政運営の具体策を】

・協治（ガバナンス）といっても、区は、区民と協力して何をやりたいのか分からない。区民と協力するため、区はどのようなことを行うのか、役割や方法を具体的に明確に示してほしい。

・区には、区民と協力してまちづくりを進める仕組みが確立できていない。そのため、職員や担当課によって、まちまちな対応をする。この仕組みを条例で確立して欲しい。

【区民からの提案に対する応答責任、説明責任】

・区に対していろいろ提案しても、その意見が反映されないことがよくあり、そのことに対して何も説明がない。区は、説明責任を果たしてほしい。

【タテ割り行政のコーディネートが重要】

・旧第五吾嬬小学校跡地の地域プラザ整備ガバナンス会議では、区民が意見を言っても、行政がタテ割りのため、区役所内のコーディネートが上手いかなければ、意見が反映されない。区役所内のコーディネートが重要である。

5. 協治(ガバナンス)の理念に基づくまちづくりの推進の仕組み

(1) 情報の共有

① 区による情報提供等

【区政情報の公開が最も重要】

- ・行政の情報が完全に公開されていないと夕張市のようにになってしまう。情報の公開が最も大切である。
- ・参加の場面でも、必要な行政情報が提供されなければいけない。旧第五吾嬬小学校跡地の地域プラザ整備ガバナンス会議においても、行政の考えている計画の前提条件などが当初から提示されなかったのが問題だった。
- ・個々の場合では難しい面もあると思うが、基本的には「行政情報は完全公開」を原則としたい。
- ・曳舟地区に移転計画がある図書館について、図書館での活動団体に対して何も説明がないまま計画が進んでいるようだ。
- ・区からのお知らせを見ても、事業等の計画の検討過程が示されていない。決定する前の段階で積極的に情報提供をするべき。

【行政運営の成果について情報提供を】

- ・ドイツでは、10ヵ年計画の成果を市民に分りやすく公表していると聞いた。墨田区も、年度ごとに基本計画に沿って区政運営の成果を区民に分りやすく示してほしい。

【情報提供と職員の意識改革】

- ・区民とともに何かをするときの情報提供（方法と内容）を適切に行うことができる職員が少ない。情報提供の仕組みと職員の意識改革の対策を具体化し、条例に盛り込むべきだ。

【分かりやすい広報の工夫を】

- ・墨田区からのいろいろな行政情報は、難しい表現や分かりにくいものが多い。例えば、江東区の区報は、カラー刷りで読みやすい。
- ・区の行事などがあっても、集まってくる区民が限られている。区民に集まって貰うための情報の流し方、周知の仕方にも問題があるのではないか。

② 区民の情報共有

【区民と区双方の情報提供】

- ・地域活動をする中で、区から最初の相談があったとき何の連絡もなく、決まった結果を広報で知る、ということが多い。節目ごとに説明するなど情報提供を徹底することが、区と区民の双方に必要だ。

【区民には情報を受け取る役割がある】

- ・回覧板を通じて、区からの情報が大量に発信されている。回覧板を回すのは大変だが、多くの区民はあまり見ていないのも実情ではないか。区民が、しっかりと区からの情報を受け止めていないのも問題である。

③ 個人情報と地域活動

【個人情報と地域活動】

- ・手話サークルの防災活動をして、震災時に手話で支援活動をしたいと思っているが、対象となる人の住所などは個人情報保護ということで区は教えてくれない。民生委員しか分からないが、こうした情報の把握ができないことから有効な活動ができないでいる。
- ・区からの情報だけでなく、区ができない事は、町会・自治会、区民等が主体的に情報のネットワークをつくる活動をする事も求められている。
- ・コミュニティには単身高齢者が多くいるが、その情報がないため、災害時に地域で助け合う活動ができるか不安だ。個人情報の保護が行き過ぎていると思う。災害時に備えた地域の情報の扱いを条例に書き込めないか。

【個人情報の保護】

- ・協治ということで情報のオープン化が求められると、逆に個人情報の問題に対する配慮も必要になる。

(2) 区政への参加の推進

① 参加の基本原則

【区民が決定主体であることを基本に】

- ・区民が最終的な決定主体であることを基本とするべき。行政の案ありきで参加が進んでしまい、最後には行政が区民に対して「ご理解ください」と言うのは間違っている。

- ・行政が最初から計画内容を細かく決めてしまうと、区民は納得できないことが多い。行政は、もっとゆるやかに大きな方針だけを決めた段階で区民に提示してほしい。
- ・行政が設定した段取りで進んでいくため、区民意見が上手く反映されていないと感じる。

② 参加の対象

【施設利用の検討への参加を】

- ・施設の適正配置（小中学校等）や跡地利用の検討を協治（ガバナンス）の対象にしてほしい。

③ 参加の方法

【幅広い意見を聞く取り組みが大切】

- ・旧第五吾嬬小学校の跡地利用などでは、高齢者から子どもまでの幅広い人の利用の施設となる必要がある。そのためには、幅広い意見を聞くようにすることが大事だ。
- ・区政への参加において、参加した区民が、地域でまた話し合いの場を持って広めていくなど、地道に輪を広げていく参加が必要だと思う。
- ・地域の人は、声を掛けると参加してくれる。参加については、声掛けなどのきっかけづくりが大事であることを条例に位置付けたい。

【参加の方法について一定のルールが必要】

- ・地域に関係することを決めるに当たって、事前の意見収集、地域での話し合い、懇談会等の話し合い、そして、まとめた区民意見を地域で確認する、などの基本的なステップとルールが職員によってまちまちである。参加のルールを徹底することが必要だ。
- ・はじめの段階に対象の関係者や地域から意見を聞いて、取り組みの進め方を決めていくような参加の方法をルール化することが必要と思う。

【審議会等の委員について】

- ・審議会等の組織をつくっても、その計画や条例などの案件に直接の関係がない人を委員にしたり、“イエスマン”を委員長にして“御用審議会”のようにになっている事例が多い。

【相談窓口の設置を】

- ・区民の意見を行政の的確な部署に伝えたいが、窓口が分からず、意見や思いを的確に伝えられる行政のシステムが確立されてない。区役所に区民の思いや意見が的確に伝えられる相談窓口があるとよい。

④ 参加における区民同士のルール

【区民同士の話し合いのルールが必要】

- ・会議では、声の大きいものがリードするという話を聞いている。個々の人がエゴを持って参加している。グループで仲間を集めて参加するような傾向も見られる。公募だとそのような問題もある。
- ・しかし、自由に参加できる公募は必要だ。互いの話を十分聞くような会の運営が重要と思う。話し合いのルールを決めることが必要だ。
- ・旧第五吾嬬小学校跡地の地域プラザ整備ガバナンス会議の状況を踏まえて条例を考えてほしい。ガバナンス会議は、月に1回、2時間程度の頻度で2年間行ってきたが、区民同士の合意が図られないでいる。区民同士の合意形成、決定のルールが必要だ。
- ・協治（ガバナンス）というが、合意形成の究極は、話し合いをどこまでするのか、どうやって色々な意見の調整を図るか、図られるかに尽きるのではないか。例えば、対立するような関係にある要望がある場合、話し合いの妥協点はどこにあるのか、そうしたことがガバナンスでは明らかにされる事が必要ではないか。
- ・区民や町会、NPO、事業者など色々な人や団体がいて、それらが群雄割拠していてもよい。協治（ガバナンス）では、一つの方向にまとめて行くことは必要ない。色々な立場の人がいて色々な意見があって、全体としてバランスがとれている状態が協治（ガバナンス）だ。多数決的な方法で、何かを決めていくという必要はない。
- ・確かに好き勝手なことをして皆が幸せな状態であることが望ましいが、例えば、旧第五吾嬬小学校跡地の地域プラザのように限られた施設の有効的な空間利用を図るという場合にあって、多くの人の利用が可能にするためには、一つに決めなければならない場合がある。その際、どのようにルールを定められるかという事が大きな課題だ。

⑤ 区民の意見の扱い

・区民は、区政に参加し、また、ボランティア活動などを通して、いろいろと発言をしているが、それを行政がどのように扱ってくれているのかが問題である。

(3) 協働の推進

① 協働における区民と行政の関係

【区民は自分でできることを実践することが大事】

・最初から全部を行政に押し付けるとうまくいかない。まずは、自分たちでできることを見つけそれを実践することと、行政とうまくコミュニケーションをとりながら、まちづくりを進めることが大事である。区民と行政それぞれができることを積み重ねていくとまちづくりが広がっていくと思う。

【区は、区民の力を活かす姿勢を】

・地域活動の提案をしても、区は、断る、受け入れられない、という態度を示すことが多い。区民の力を犠牲にしているのではないか。民の視点を官がどう理解して受け入れるかが課題である。公的な事業や活動であれば、公平に審査して受け入れるような制度がないと地域側の協治（ガバナンス）は進まない。

【区民と区は、対等な立場での協働を】

・条例によって、区役所の下請け仕事が増えることにならないようにしてほしい。

【区民との協働では、行政のヨコの連携を図ることが必要】

・地域活動する中で、行政がタテ割りであるために活動しにくいとすることが多い。ヨコの連携を図る仕組みが必要だ。

② 地域活動の支援

【団体同士の連携支援が必要】

・様々な分野で活動している団体があるが、お互いに知らないことが多いと思う。団体同士の連携をもっと図りたい。

・個々の団体がばらばらに活動するのではなく、団体同士のネットワークづくりが大切だと思う。

・区は、協働を進めるために人材や活動の発掘を行うべき。

【地域活動の資金面の支援が必要】

・町会では、住宅の煙感知器を安く一括購入し、町会員に頒布する活動を行った。購入費の一部を、町会活動に有効に使っている。地域の活動には資金が必要であるため、それを支援する基金があるといい。

・ボランティアなどの地域活動を展開するにはお金が必要になることがある。資金面を支援してくれる仕組みがあるといい。新たな公共を進めるための柔軟な仕組みが必要だ。

③ 地域活動の活性化

【地域活動を継続できる仕組みが大切】

・区民がボランティア活動などをやりがいをもって続けるためには、報酬等のインセンティブが必要だ。

【地域活動の広報が大切】

・地域活動を活発にするには、団体の思いや活動内容を区や区民、町会・自治会、企業等に全て届くようにしたいと考えている。そのためにはネットや紙媒体の広報の中で分かりやすい言葉使いをすることが大切だ。

④ 協働の展開

【協働のモデル事業を展開してほしい】

・これまでのように区から提案される方法に慣れている。そのため協働といわれてもイメージが湧かず具体的にはどのようにしていくのか分からない。具体的なイメージを示す必要がある。

・町会は、他の団体と協力して、いろいろな活動を行っている。小さな単位の協力ならイメージしやすい。

・何かモデル事業をつくって、区民に分りやすく具体的に示して、協働を広げていく方法がよい。

(仮称) 墨田区協治(ガバナンス) 推進条例の検討に関わる「中間のまとめ」
に対するパブリック・コメント(区民意見・提案)の概要

平成 21 年 9 月 18 日(金) ~ 10 月 26 日(月)

■(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例について

- ・協治(ガバナンス)の実現を希望し賛成する。

■協治(ガバナンス)の担い手が果たすべき責任と役割について

□区民等

・6月5日の検討委員会に際し、デニス・ガボールを引用され、成熟社会について「経済成長はあきらめても、生活の質の向上をあきらめない(人々が生活している社会)」との発言があったが、そのような社会に住む人達にはきっと高いインテリジェンシーが備わっていると思われる。この条例は区職員の意識改革を前提にしなければならないが、受け手の区民住民の側の相応する資質にどれだけ期待が出来るのだろうか? 「民主主義とは何か?」という質問に答えられる区民住民が墨田区にどれだけいるか。法令等の策定に当たって、その受け手である市民の有様を見据えた検討が必要な時代を迎えているのではないだろうか? スローガンとかアドバルーンとしての条例づくりであれば行政の面子繕いでしかない。条例の受け手である区民住民の資質を委員会で討議する必要がある。

□区議会及び区長その他の執行機関

・骨子案と比較し、中間のまとめにおいても議会の役割についての現実的で具体的な記載は認められない。中間のまとめ P20 (2) 区議会及び区長その他の執行機関の中で「区議会は区政の重要事項に関する意思決定、政策の立案、執行機関の監視などの権限を持ちます。」とある。区民・住民の中でどこに権限があるかをはっきりさせた記述であるが、議会はこのガバナンス条例で、今後、議会がどのようにこの条例にかかわっていくかを考え出していかななくてはならないだろう。本来、行政と議会こそがパートナーシップを持って区民住民の幸せと安寧な日常を具現化するのではないのか? 議会はこのガバナンス条例をどのように考えているのか? どのような役割を果たそうとしているのか?

・区民住民の意見・希望から施策が策定され、実行、実施される 10 年計画(基本計画)の中で、これまでおざなりにされてきた評価について明解に表明されたことは賞賛に値する。そのような中、行政運営への評価が重要であり、行政の実施評価を行政自身がするのは大変不自然であるから、自主・自発的に議会が手を上げるべきである。また評価は定期ではなく、議会内に常設し、かつ区民住民の代表も参加する事になれば、まさにガバナンスの本意そのものと言えるだろうし、この事によって議会制民主主義のもとにおけるガバナンス条例の施行となり、法理的な説明は昇華されることになる。もし議会が区民住民の後見役となれば、行政と区民住民の間の関係調整の立場となり、区民住民の代表である議会こそがガバナンスを主導することになるだろう。

■協治(ガバナンス)の理念に基づくまちづくりの推進の仕組み

□協働

・この条例の最大の欠陥、欠損部分は現場での行政職員と区民、住民、ボランティア等の地位の問題である。区民は行政と同様の権限を持ち得ないので、そもそも形式的には行政と区民、住民は対等である事になるかもしれないが、現実的にはありえない事である。(仮称) 墨田区協治(ガバナンス) 推進条例の検討に関わる中間のまとめ骨子案 P20 (3) 協働の推進(協働)のとおりならば問題はないが、行政施策の実施時に裏付となる法令などに精通する行政職員と区民住民が協働する場合、常に職員の指示指導で協働するとなれば行政が主になり区民住民は従となり、行政と区民は対等にならない。行政と対等な区民住民はイエスマンのみがイコールパートナーたりえる。ボランティアとは大変耳障りの良い言葉だが、一皮むけば無責任な人間達と見る事になり、そんな人間達と対等な関係など考えられないという区職員側からの声が出て当然だ。

・法人・事業者との連携については、パートナーとして組みしやすく、ガバナンス上の問題は少ないだろう。適切な利益を見たうえでの有料サービスは普通に理解される時代になってきており、介護サービスですでに経験済みだと思う。ただし、高額化についてはやはり区民住民の代表である議会が適切な判断を下していくべきだと思う。

■その他

・最近、近隣区で多文化共生条例の制定が足踏み状態に入った事に注目している。その区の現況が日本の現実的实际であるならば、多言語多文化共生にははっきり赤のランプがついているといえる。多文化共生は世界中でうまくいっていない中、果たして日本型の多文化共生において問題はおきないと国は何を根拠に言うのだろうか？

(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例
の検討について (答申)

(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例検討委員会
事務局 墨田区区民活動推進部区民活動推進課

〒 130-8640

住所 墨田区吾妻橋1-23-20

TEL 03-5608-6202

FAX 03-5608-6405

E-mail KATSUDOSUISHIN@city.sumida.lg.jp