

**(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例  
中間のまとめ作成に向けて**

～さらに議論を深めるために～

## 目 次

I (仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例の検討背景	3
II 目指すべき条例の方向性	6
III 条例の名称	6
IV 条例の構成	7
V (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	8
1. 前文	8
2. 目的	10
3. 協治(ガバナンス)の基本理念	10
4. 協治(ガバナンス)の担い手が果たすべき責任と役割	12
(1)区民等とコミュニティ	12
(2)区議会及び区長その他の執行機関	14
5. 協治(ガバナンス)の理念に基づくまちづくりの推進	16
(1)情報の共有	16
(2)区政への参加の推進	18
(3)協働の推進	20

# I (仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例の検討背景

## (1) 協治(ガバナンス)を推進する自治体運営のために

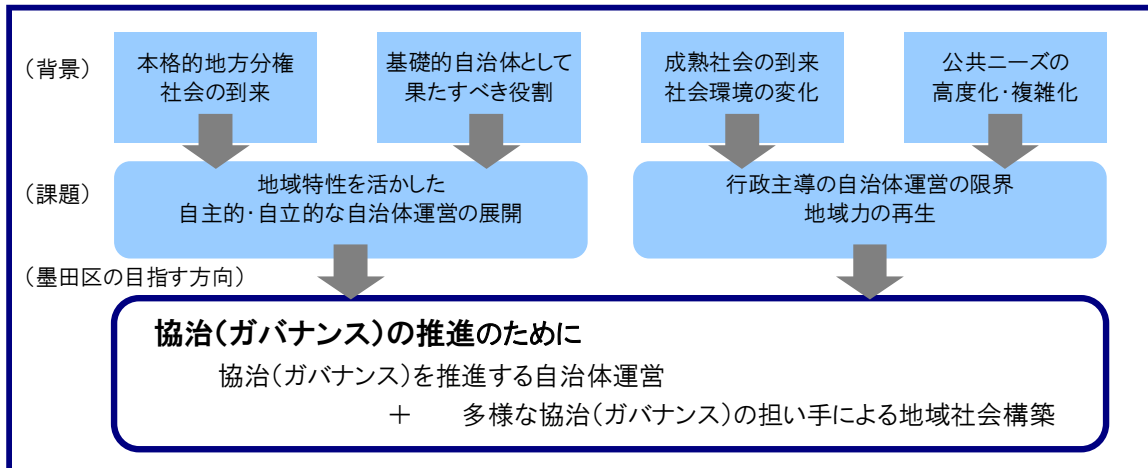
- 先の方分権一括法の施行により、自治体の位置づけは、国(中央)の下請け機関的状态から、対等・協力の関係へと、また特別区制度改革によって、墨田区は「基礎的自治体」として変わりました。今後、区民に最も身近な「最初の政府」として、地域の特性を活かした自主的かつ自立的な自治体運営をさらに進めていく必要があります。そのためにも、墨田区にふさわしい自治体運営の理念とその実現に向けた制度を整備するなど、自治体の自己革新として、協治(ガバナンス)を推進していく枠組みが求められています。

## (2) 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。また成熟社会の到来の中、ボランティアやNPO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基本原則を確認していくこと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



### (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(以下「仕組みづくり検討委員会」)」より、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】

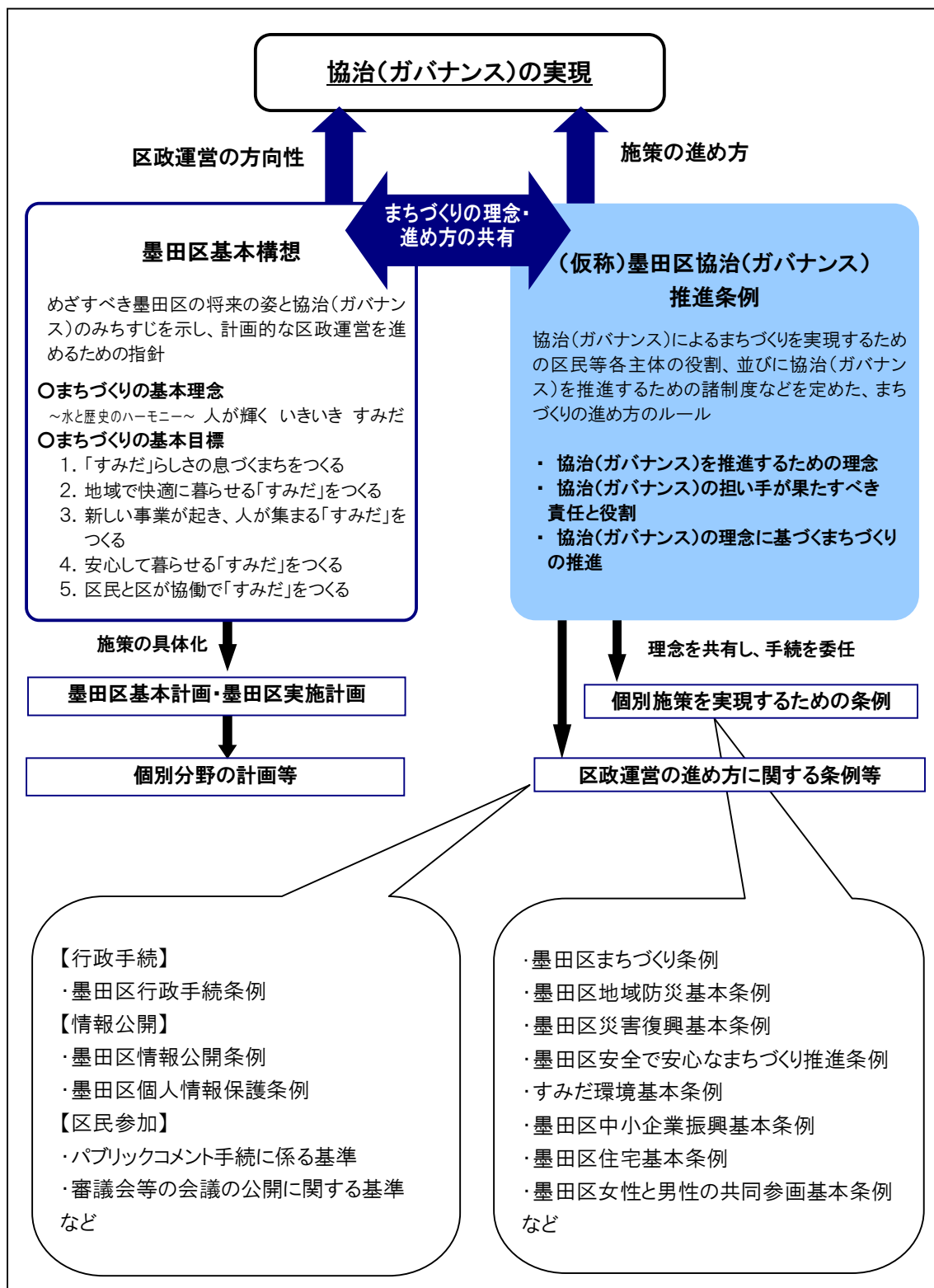
区では、上記経緯のとおり、基本構想に協治(ガバナンス)を区政運営の機軸とすることを定めて以来、協治(ガバナンス)ガイドブックの作成を始めとして、その普及・啓発を積極的に行うなど、協治(ガバナンス)による地域社会づくりに向けて、さまざまな施策の推進に努めています。

しかし、地方自治法の規定などの現行制度では、団体自治に対する住民の権利保障がその中心であり、区民等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」の検討にあたっては、それらを「Ⅱ 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、条例の検討過程にあっても、区民等の広範な意見・提案を反映させ、答申を行うこととするなど、「(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例」によって、墨田区における協治(ガバナンス)の具現化に努めていきます。

■(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



## Ⅱ 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

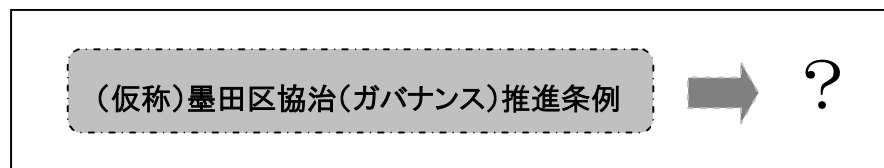
- ・ 地方自治法の趣旨を踏まえ、協治(ガバナンス)の視点にたつて、区民の権利及び責務をはじめ、区長及び執行機関等の責務など、各主体の役割について明らかにします。

### (3) 情報共有・区民参加等の手続きを集大成します

- ・ これまでも情報公開、審議会への公募委員の募集、パブリックコメント制度の基準の作成など、区政の透明化・区民参加を進めてきましたが、それら個別に定めていたものを一定のルールとして条例化し、集大成します。

## Ⅲ 条例の名称

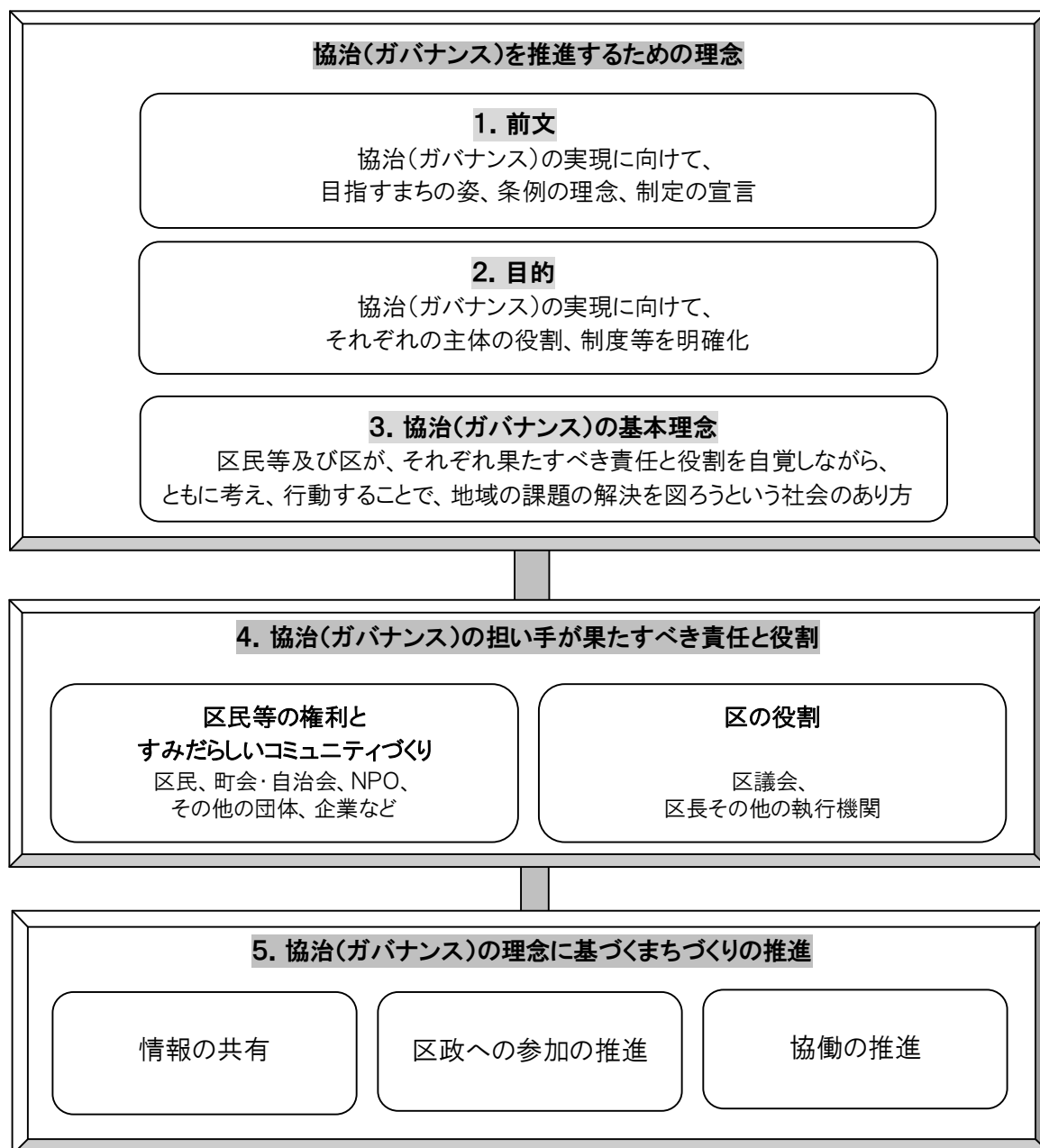
- ・ これまで「(仮称)墨田区協治(ガバナンス)推進条例」と、条例の名称を仮置きし、条例に盛り込むべき項目や内容などの検討を行ってきましたが、今後、当条例の趣旨に沿い、区民に協治(ガバナンス)の意義やその必要性が実感できるように、区民にわかりやすい、適切な名称が必要であると考察します。



## IV 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、今回、資料2の論点整理から導き出された事項を次ページ以降に、「V (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



## V (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、めざすまちや自治の姿、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、以下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
  - ・ 条例がめざ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

#### ○ 前文のキーワード

##### ① 地勢・区政の歩み

- ・ 隅田川の流れるまち、豊かな水と緑のあるまち
- ・ 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 めざすまちや協治の理念

- ・ 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
- ・ 生業と暮らしの持続可能なまちづくり
- ・ 一人ひとりが主役になるまちづくり
- ・ 地縁を基盤とした多様な区民による、すみだらしいコミュニティ
- ・ 協治(ガバナンス)による区政運営、参加と協働の推進

##### ③ 条例の目的と位置づけ、制定の宣言

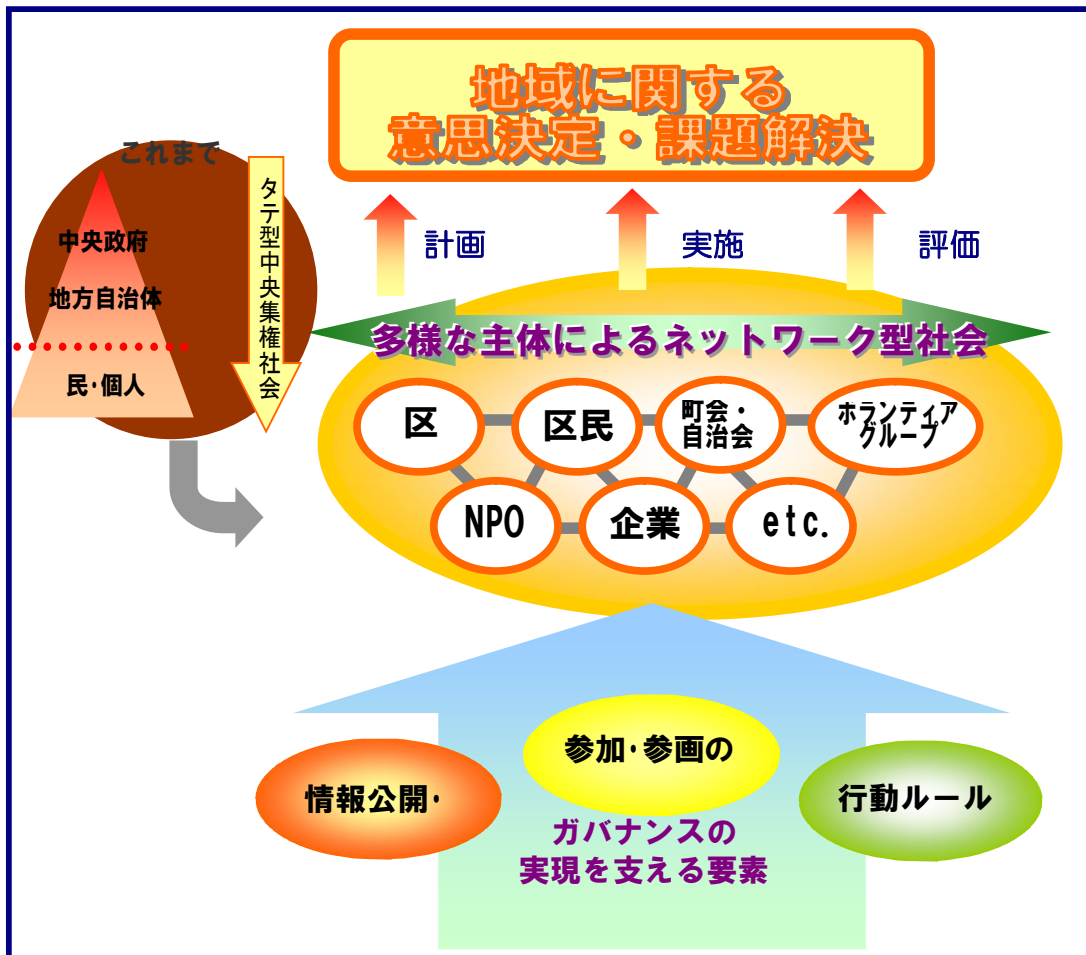
- ・ 「地域自治」「住民自治体」
- ・ 協治(ガバナンス)を推進するための共通の規範



「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、墨田区における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



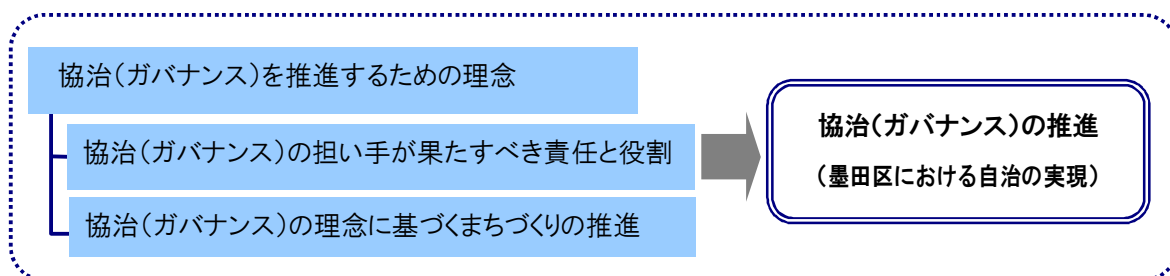
「仕組みづくり検討委員会報告」より ※ 上記「区」とは、区議会及び区長その他の執行機関を示すものである。

「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、暮らしとなりわいの持続性を保ち、魅力的なまちをつくるための活動をさします。
- ・ 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ソフト面そ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、墨田区に関わる全ての主体であるといえます。

## 2. 目的

- ・ 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、また、区民等及び区の役割を示し、協治を推進するための区政に関する基本的な事項を定めることにより、協治(ガバナンス)の推進を図ることを目的とします。



## 3. 協治(ガバナンス)の基本理念

(まちづくりの基本理念)

- 区民等と区は、協治(ガバナンス)の基本理念に基づき、互いに協力して、積極的にまちづくりに取り組み、地域自治を推進します。

(まちづくりの基本原則)

- 「情報の共有」、「区政への参加」、「協働」をまちづくりの基本原則として位置付け、協治(ガバナンス)の基本理念に基づくまちづくりを進めていくこととします。

「情報の共有」とは

- ・ まちづくりに関する情報は区民及び区との共有の財産です。情報共有は、区政への参加、協働の前提となるものです。
- ・ 情報共有とは、区からの一方的な情報提供だけでなく、区民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。

「区政への参加」とは

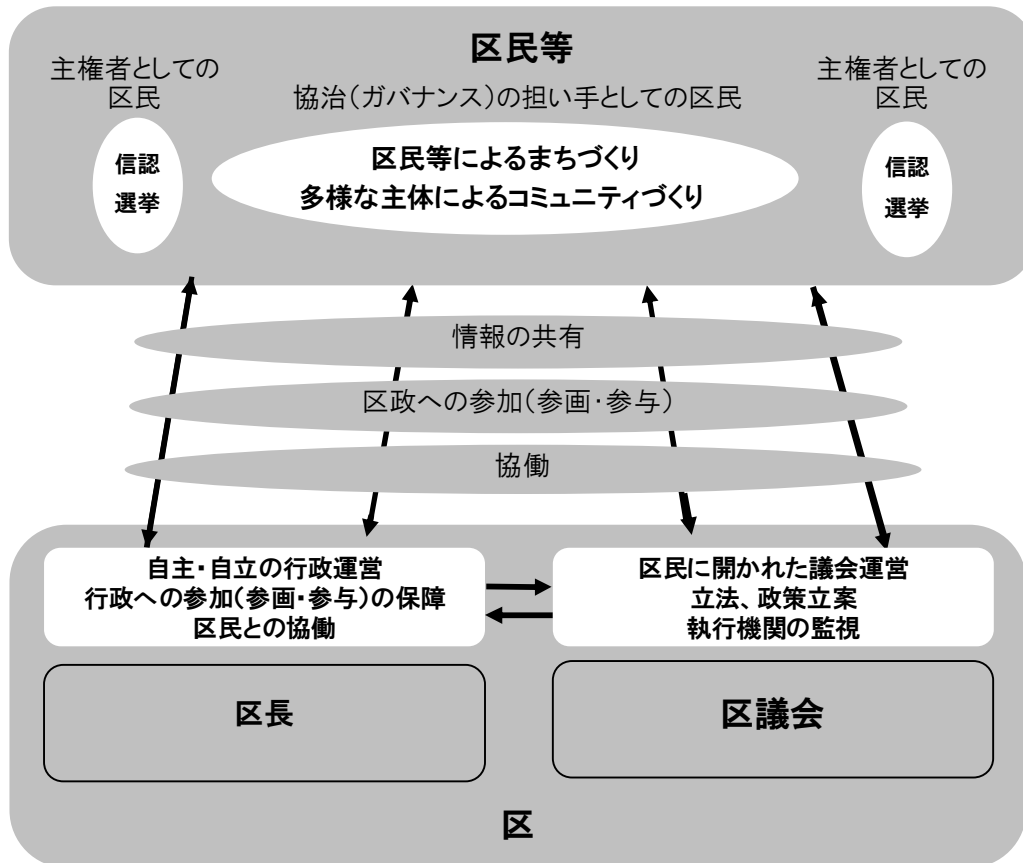
- ・ 区政は、区民の参加の権利が保障されなければなりません。

「協働」とは

- ・ 様々な地域課題を解決するために、区民と区、区民同士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。

《 これまでの検討委員会資料より 》

協治(ガバナンス)に関わる概念図

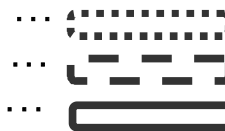


## 4. 協治(ガバナンス)の担い手が果たすべき責任と役割

### (1) 区民等とコミュニティ

(区民等とは)

- 協治の担い手である「区民等」とは、以下のように捉えます。
  - ・「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



#### ■ 「区民」の概念整理

	区内在住	区外在住だが、区内で活動
個人	<p><b>A</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・墨田区内に住所を持つ人</li> <li>・墨田区の居住者</li> </ul>	<p><b>C</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・区外在住だが、墨田区に在学の学生</li> <li>・区外在住だが、墨田区に在勤の人</li> <li>・区外在住だが、墨田区にある団体に所属して活動する人</li> </ul>
団体	<p><b>B</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・墨田区内で活動する団体、町会、法人等</li> <li>・墨田区内に事務所のある企業、事業者</li> </ul>	<p><b>D</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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)</li> </ul>

(情報を知る権利)

- 区民等は、区政に関する情報を知ることができます。情報を知る権利は、参加や協働の前提となり、協治を支えるものといえます。

(区政に参加する権利)

- 区民等は、政策の各形成過程において、区政に参加することができます。
- この権利は、地方自治法には定められておらず、区が新たに保障すべき区民等の権利として重要です。

(まちづくりの活動)

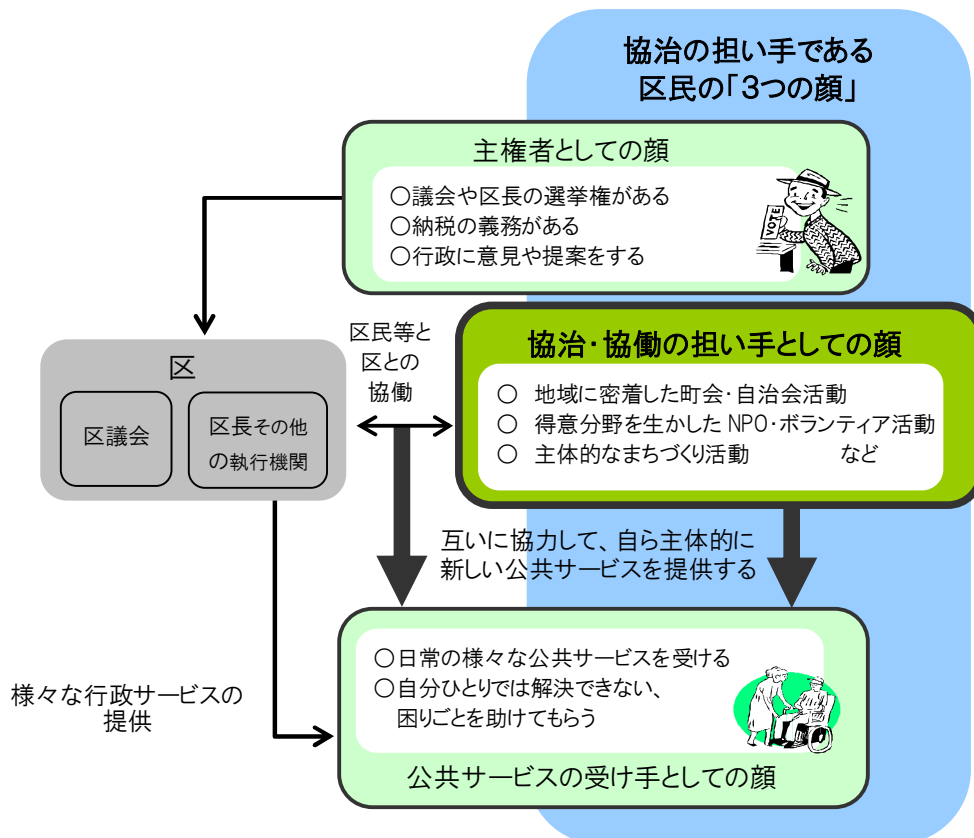
- 区民等による主体的なまちづくりの取り組みが協治の原動力になります。
- その際には、私的な利害関係にのみとられることなく、公共性を尊重し、他人の意見と行動を尊重して行います。
- また、区内では、様々な事業者が社会経済活動を行っています。その活動は今日の都市問題の多くに関連するだけでなく、技術等を生かした社会貢献活動に期待が高まっており、協治の担い手としての役割は大きいといえます。

(コミュニティによるまちづくりの活動)

- 区民は、区内のそれぞれの地域において暮らしやすい地域社会を築くために、その地域を基盤とする、または目的を共有する組織または集団(以下、「コミュニティ」という)を形成しています。
- 「地域を基盤とする」コミュニティの代表としては町会・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、さまざま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。そのどちらも重要な組織または団体として位置づけます。
- コミュニティは協治を地域から推進する基盤となるものであるため、区民及び区は、コミュニティの重要性を尊重し、すみだらしいコミュニティを育てていきます。
- また、今後は、地域課題の解決にあたって、コミュニティによる役割が大きくなり、その協議の場が増えていくと考えられます。そこには、さまざまな区民が自由な意思に基づいて参加できることが重要です。

《 これまでの検討から考察される項目・キーワードなど 》

- ◆ 「すみだ やさしいまち」宣言
- ◆ 区内に住む、又は、区内で活動する外国人
- ◆ 地域のために寄与しようとする団体
- ◆ CSRを行う区内企業 など



## (2) 区議会及び区長その他の執行機関

### (区の役割)

- 区は、住民自治体として、適正かつ公正に自主・自立の区政運営を行う役割を担います。

### (区議会)

- 住民の直接選挙により選ばれた区議会議員からなる議会は、区政の重要な事項について意思決定を図る権能を地方自治法によって保障されています。
- 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、意思決定機関としての区議会の責任はより大きくなっていくと考えられます。

### (区長その他の執行機関)

- 住民の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、地方自治法等により自らの判断と責任において、誠実に区政を管理し、執行する責務があります。

### (区長)

- 協治(ガバナンス)のまちづくりを実現する前提として、区民に知る権利を保障し、積極的に区政情報を提供します。
- 区民の参画機会の充実に努めるとともに、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。
- 区民との協働に必要な企画・調整能力を備えた職員の育成・資質向上など、協治・協働の区政を推進するための庁内の環境整備に努めます。

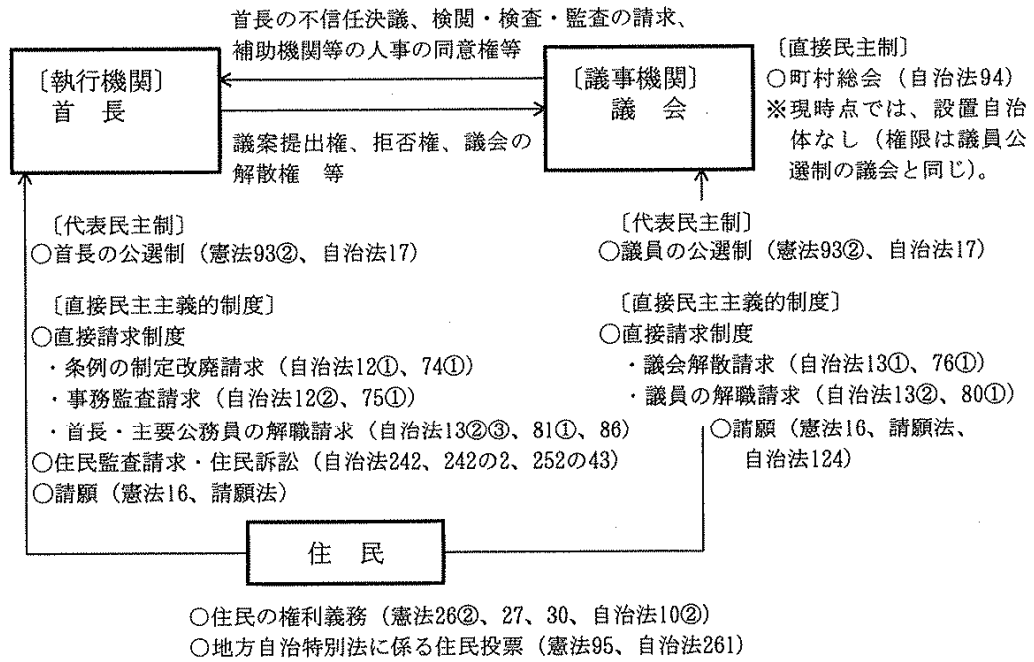
### (区職員)

- 区職員は、公共サービスの担い手として、区民全体のために公平かつ公正に職務を遂行するとともに、常に職務の遂行に必要な知識の習得や能力の向上や区民からの信頼づくりに努めると同時に、一人ひとりが事業の必要性等について説明責任を持ちます。
- 他の主体と対等な協働の主体であることを認識し、何よりも意識変革を図る中、コーディネート力、コミュニケーション力などの能力を身につけ、区民との情報共有、参画、協働の推進に努めます。

### 《 これまでの検討から考察される項目・キーワードなど 》

- ◆ 開かれた議会
- ◆ 議会への区民参加
- ◆ 議会・区長その他の執行機関の説明責任
- ◆ 区職員の意識改革 など

(参考) 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



出典：「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

## 5. 協治(ガバナンス)の理念に基づくまちづくりの推進

### (1) 情報の共有

(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、区政情報やまちづくりに関する情報の共有は、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、区の政策形成過程の透明化を図るための総合的な情報提供だけでなく、区民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ことで協治(ガバナンス)のまちづくりを進めます。
- また、区は、区民等から寄せられた意見や提案を明らかにし、区民同士がまちづくりの課題を共有できるよう支援することが求められます。

(情報の提供)

- 区は、区民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るとともに、多様な区民等が情報を得られるよう、インターネット及び文書など複数の方法により情報提供を行います。

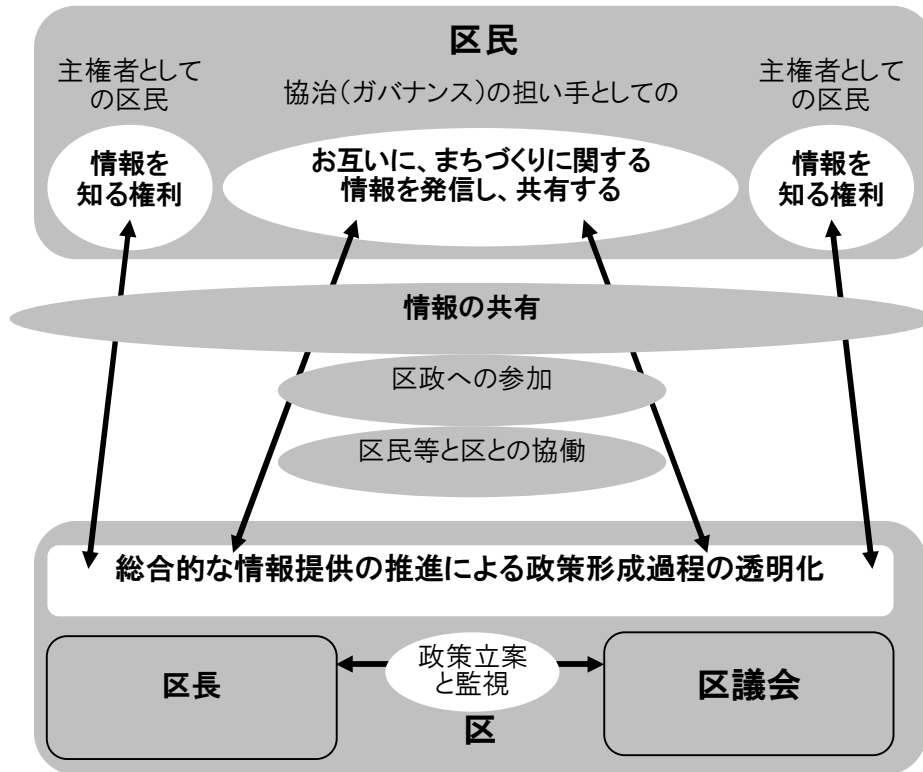
《 これまでの検討から考察される項目・キーワードなど 》

- ◆ 知る権利
- ◆ 意思決定過程の透明化
- ◆ 説明責任
- ◆ 会議の公開
- ◆ 請求に基づく情報公開
- ◆ 個人情報の保護 など



《 これまでの検討委員会資料より 》

情報共有に関わる概念図



## (2)区政への参加の推進

### (参加・参画)

- 参加について、関与の程度によって、参加・参画等といった段階があると考えられます。なお、今後、条例の検討を進める中、その定義を改めて整理することとします。
  - ・ 参加とは、主に、一人ひとりの区民がそれぞれ意見を表明するような取組み。アンケートやパブリックコメントなど、決まったことに形式的に加わること。
  - ・ 参画とは、主に、区民同士の合意形成が図られ、施策等の案を区民が作成するような取組み。ワークショップなど、企画・立案の段階から主体的に加わること。

### (区政への参加)

- 区政への参加とは、区民等が、区の政策、施策、事業の企画立案、検討、実施、評価の各過程において、区による決定内容の向上を目的として、区に対して自らの意見を表明することをいいます。

### (区政への参加機会の保障)

- 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。
- 区は、区民等の参加により示された意見や提案を踏まえ、区民の総意、合意点を見極めて決定します。

### (参加の対象)

- 区は、以下については、区民の参加機会を保障します。
  - ・ 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
  - ・ 区民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
  - ・ 広く区民の理解や協力の必要な施策、事業の推進 など

### (参加の方法)

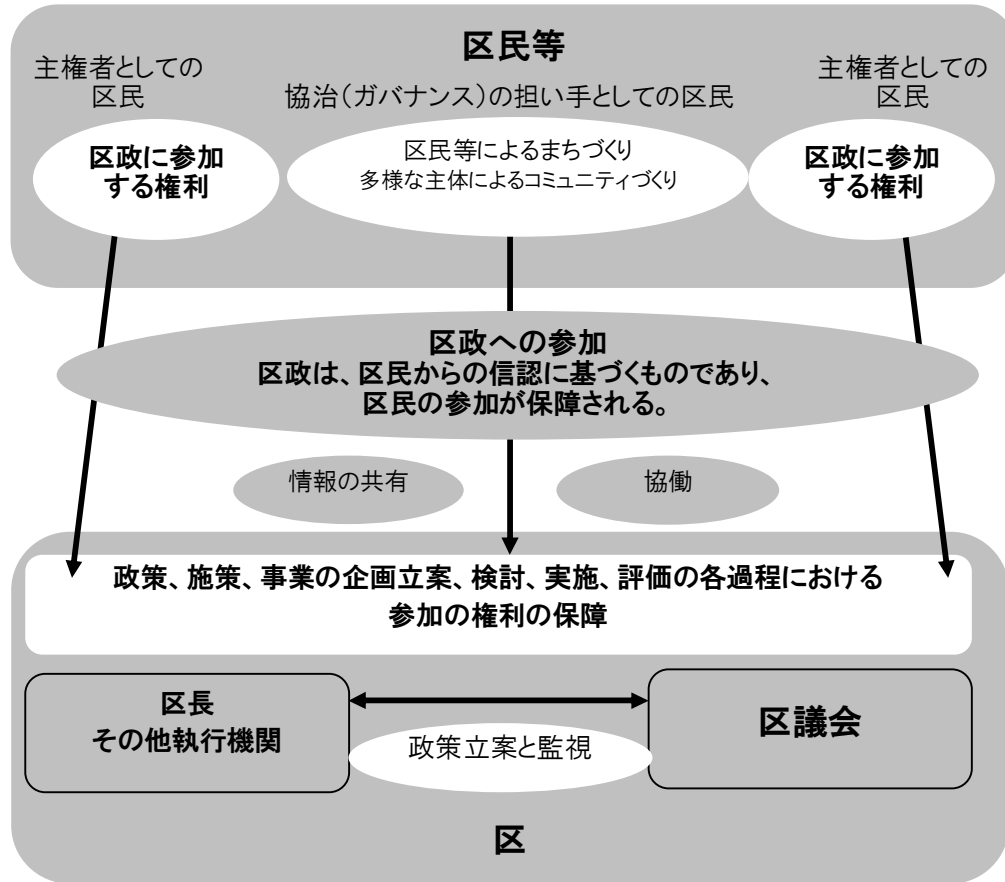
- 区は、区民の生活への影響、対象の専門性、区民の主体的な取組みの必要性など、参加の目的に応じた適切な方法で区政への参加の機会を保障します。
- 特に、区民の生活への影響が大きい、専門性は高くないが幅広い区民からの意見集約や提案が求められる、また、区民による主体的な取組みが期待されるような案件については、ただ単に意見を出すだけでなく、区民同士が合意形成を図るような手法を選択することが望まれます。

### 《 これまでの検討から考察される項目・キーワードなど 》

- ◆ 審議会等の区民参加
- ◆ 意見聴取(パブリックコメント)手続
- ◆ 参加における配慮
- ◆ 意見の扱い
- ◆ 学習機会の創出
- ◆ 政策提案 など

《 これまでの検討委員会資料より 》

区民参加に関わる概念図



### (3)協働の推進

#### (協働)

- 協働とは、区民等及び区が共通の目的をもち、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、協働にあたっては、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。

#### (協働の基盤整備)

- 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、区民やコミュニティ相互の連携促進、その他の施策により、区民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。

#### 《 これまでの検討から考察される項目・キーワードなど 》

- ◆ 協働推進指針の整備
- ◆ 協働機会の拡充
- ◆ 協働事業に関わる協定の締結
- ◆ 区民活動の育成・支援
- ◆ 基金などの設置 など

《 これまでの検討委員会資料より 》

協働の概念図

