

鎌倉市自治基本条例素案大綱

自治基本条例の目的

0 1 自治基本条例の目的

- この条例は、住みよい鎌倉をつくるため、鎌倉市における市民自治の基本理念と基本原則を定め、主権者である市民の権利及び役割、市民の信託を受けた市議会、市長及び執行機関の責務及び役割を明らかにし、自治体運営の仕組みを定め、市民自治を確立することを目的とする。

(解説)

鎌倉市ではこれまでも市民参加の市政が模索されてきました。地方分権改革が進む中で、地方自治体は国との対等の立場で地域のことは地域で決めていくことが求められています。

とりわけ地方分権推進改革委員会の「中間的な取りまとめ」で地方自治体を地方政府ということがいわれ、自治立法権、自治行政権、自治財政権の確立した完全自治体を目指すことがいわれています。

そのためには主権者である市民の自治が確立されなければなりません。

ともすると市長や議会へのお任せになっていた地域の課題を、地域に関わる市民が主権者として主体的、自立的に課題解決に向かうことが必要になります。

そのために、自治基本条例を制定し、完全自治体を目指す鎌倉市の在り方として、市民、議会、市長との関係を明らかにし、三者が協力して平和都市宣言、市民憲章、基本構想を生かし、古都鎌倉を将来にわたり市民が生き生きと暮らし続け、世界に誇ることのできるまちにすることが重要です。

そのために、この条例では市民、市長、議会の権利や責務、役割を明らかにし、自治体運営の仕組みを定め、市民自治の確立を目的とします。

(討議の経過)

自治基本条例の基本的考え方が出ているところですが、策定委員会としては分権改革が進む中、自治行政権、自治立法権、自治財政権の確立した完全自治体(地方政府)を目指すために、市民が参加できるシステムが大切であり、それを実現することによって、市民自治が確立すると考え、この目的を設定しました。

それに対し、自治基本条例は市政運営の基本原則を決める手続を決めればよいという考え方、現行法の枠内の制度で十分であり、それ以上は必要ないという意見などがありましたが、多くの意見は上記目的でいこうということになりました。

条例の位置づけ

0 2 最高規範性

- 自治基本条例は、鎌倉市の自治の基本を定める最高規範である。
鎌倉市の条例、規則等は自治基本条例を尊重し整合を図らなければならない。

(解説)

自治基本条例は市民主権による市民自治の市政運営の基本原則を定めるもので

す。他の条例規則等とは異なり、鎌倉市の憲法ともいえるものです。
 ですから、この項で最高規範ということを示します。
 さらに、市の条例規則が自治基本条例の定めを逸脱することがないことを求めています。

(討議の経過)

自治基本条例は鎌倉市の憲法的性格を持ち、市民自治の確立のための条例であり、行政が市民の声を無視し、恣意的に行政を進めることがないようにするものであるという視点から、最高規範と位置づける必要があるということでこの項を設けました。

これに対し、条例はすべて並立であり、このようなことをいうことは僭越であるとか、国の憲法と一般法との関係のようなものではなく、最高規範とすることは適当でないという意見もありました。

しかし、議論での大勢は、この自治基本条例は市民自治の基本を定めるものなのだから最高規範と位置づけるべきというものでした。

用語の定義

03 用語の定義

○ この条例において用語の意義は次の各号による。

- (1) 市民 鎌倉市に居住する者、在勤・在学する者、市内で活動する者をいう。
- (2) 事業者等 営利、非営利を問わず鎌倉市内で活動を行う団体をいう。
- (3) 参加 市民が市の政策形成や実施、評価の各段階で主体的に関わり行動することをいう。(参画と同義)
- (4) 協働 この条例で、協働とは、市民、事業者等、市がお互いの役割と責任のもとに、互いを尊重し、連携・協力を図ることをいう。
- (5) 執行機関 市長の補助機関、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、公平委員会、農業委員会及び固定資産評価委員会をいう。
- (6) 市 基礎自治体としての鎌倉市をいう。

(解説)

この条例で使われる「市民」「事業者等」「参加」「協働」「執行機関」「市」の用語の意義は、次のとおりです。

(1)「市民」とは、市内に住所を有する人(国籍は問いません)、市内の事業所に勤務している人、市内の学校に通学している人、市内で市民活動をしている人など様々な活動をしている個人をいいます。

もとより、市を形成しているのは住民ではありますが、まちづくりを考えるときに、在住者だけではなく、在勤在学、さらに市内で活動する人たちすべてが、まちづくりに関わっています。鎌倉の自治を考えるときに、これらの人々も欠かせません。よってこのような意味で「市民」を位置づけます

(2)「事業者等」とは、営利・非営利を問わず市内で活動する団体と定義します。営利企業は当然これに含まれますし、市民活動団体も含まれます。

(3)「参加」とは様々な形態が考えられます。法定参政権はもちろんですが、市に意見を言うこと、市とともに施策を行うことなど自らのまちのことは自らが決めていくためには様々な場面で参加・参画が必要です。

(4)「協働」とは市民、市長・執行機関などがお互いの主体性と自立性を尊重して、ともに事業を企画・立案・執行していくことです。最近、行政側から協働の名のもとに

行政が本来すべきことを市民や事業者へ押し付けたり、まる投げすることが見られますが、こういうことは厳に慎まなければならないことは当然です。
「執行機関」「市」は項目の文言のとおりです。
なお、「参加」については、参画という言葉もありますが、この条例では参加で統一して使います。

(討議の経過)

定義の中で議論となったのは「市民」と「協働」の定義でした。
市民という言葉に対するそれぞれのイメージの違いが議論になった原因だと考えられます。(特に市民を狭く解釈しようとする考え方の意見では)、市内に居住する日本国籍を持つものだけにすべきとか、市民という言葉ではなく住民とすべきとか、有権者だけにすべきなどの意見もありました。
しかし、鎌倉市が世界に開かれたまちであり、多くの定住外国人もおり、また鎌倉で働いている人や、鎌倉へ通学している人も様々な形でまちづくりに関わっていることなどを考慮すれば、ここでの定義は本文どおりにすることが適当であるということでもとめました。
また、協働について、現在、協働という言葉で行政が本来やるべきことを、市民や事業者等に押し付けたりしている傾向が見られるので、誤解を生むのではないかという意見もありました。しかし、このことは歯止めをかけることでそのようなことがないようにすることで了解されました。

市民自治の基本理念・原則

04 市民自治の基本理念

- 鎌倉市における市民自治の基本理念は次に掲げるものとする。
 - (1) 市民は、自治の主権者（主体）である。
 - (2) 市民は、鎌倉が、個人の尊厳と自由を尊重する平和なまちとして、歴史的遺産と自然を大切にする、健康で豊かな市を守るまちとして、発展するように努める。
 - (3) 市民は、この目的を果たすため、二元代表制の下、市政に進んで参加し、自治を主体的に進める。
 - (4) 市は、市民の意志に基づく市政運営に努め、市民の信託に応えなければならない。
 - (5) 市は、国・神奈川県及び他自治体と対等・協力の関係であり、自主、自立の立場を堅持して市政運営を図る。

(解説)

市民自治を進めるための基本理念はまず、市民は市政の主人公であることを自覚し行動することです。
新しい自治のまち鎌倉を目指す私たちは、お任せ民主主義ではなく、市民自治の基本理念を深く理解する必要があります。
また、目指すべきは、市民の心が通い合い、歴史的遺産を守り活かしたまちづくりです。
市は市民の意思を基本に市政運営をすることを原則にしなければなりません。
さらに、国や県と対等・協力の関係であることを確認します。

(討議の経過)

市民自治の基本理念は大切であるという意見が多く、この項を設けました。現行制度を狭く解釈し、それで十分であり、わざわざ書く必要はないという意見もありましたが、原則を明示するという事で項を起しました。

05 市民自治の基本原則

- 市民、議会、市長・執行機関は次に掲げる原則に基づいて自治運営を行う。
 - (1) 市民主権の原則
 - (2) 市民参加の原則
 - (3) コミュニティー（共同体）主体の原則
 - (4) 情報公開、情報共有の原則
 - (5) 協働の原則
 - (6) 法令の自主解釈・運用の原則
 - (7) 財政自治の原則
 - (8) 国・神奈川県及び他自治体との対等・協力の原則

(解説)

市民自治の基本理念に基づき、鎌倉における市民自治の原則を項目として表しました。詳細については後の項目で規定しています。

(議論の経過)

この項目は後から出てくるものの目次的なものでないという意見もありましたが、原則をわかりやすく表記しておくことは必要ということで規定しました。

自治を進める仕組み

06 市民の権利と役割

- 市民は次に掲げる権利と役割を有する。
 - ① 市民は、すべて人間として尊重され、平和の内に、健康で文化的な生活を営む権利を有する。
 - ② 市民は、主権者として市政に参加する権利を有する。
 - ③ 市民は、鎌倉の歴史的遺産と自然を守るとともに、住みよい環境づくり、鎌倉らしい都市景観を創る。
 - ④ 市民は、自治運営に伴う応分の負担を必要に応じ分担する。

(解説)

鎌倉市民憲章は、その本文の冒頭で「私たちは、お互いの友愛と連帯意識を進め、進んで市政に参加し、住民自治を確立します。」とうたっています。

そのため、この項目は市民の権利と役割を列挙したものです。法で定めている選挙権、直接請求権、解職請求権などは当然のことなどであえてこの中には列挙していません。

ん。

(討議の経過)

市民の権利と役割はわざわざ書く必要はないとか、参加しないことも権利として書くべきだという意見もありましたが、改めて市民の権利や役割を明示することは必要ということになっています。

07 子どもの権利

- 子どもは「子どもの権利条約」に定める権利を有する社会の一員である。そして、それぞれの年齢にふさわしいまちづくりに参加する権利を有する。

(解説)

鎌倉市でも少子化が進んでいます。未来の鎌倉を託する子どもを大切にしていくためにあえてこの項目を設けます。

「子どもの権利条約」は、子どもを保護と教育の対象ととらえる従来の子ども観を改め、子どもの社会参加権を大胆に認める新しい子ども観に立つことの重要性をうたっています。

子どもの持つ権利を大切にするとともに、子ども達が健やかに育つために必要な環境をつくらなければなりません。

子どもは、立派な社会の一員であり、社会に貢献する力を持っています。すでに鎌倉市議会では、教育の一環として「子ども議会」を開くことに協力していますが、これら子どもの意見や要望を市政に反映することが求められています。

(討議の経過)

なぜ子どもの権利だけを一項起こす必要があるのかという意見もありました。しかしながら、多くの意見は、子どもたちもその年齢に応じたまちづくりに参加する機会が必要で、子どもたちの意見はまちの重要な財産となり、こうした子どもたちの参加の権利を保障すべきであるというものでした。未来を担う子どもの項を起こすことで、次代へ向けてのメッセージを示す必要があるとのことで取り上げました。

08 事業者等の権利と責務

- 事業者等は、固有の権利を行使するにあたり、地域社会を構成する一員としての社会的責任を自覚し、暮らしやすい地域社会を実現する権利と責務を有する。

事業者等は鎌倉市の特性に配慮し、市民と連携して行動する。

(解説)

鎌倉市内において事業、活動を行う法人、団体は営利、非営利を問わず、市民生活と密接な関係を持ちます。よって、市民自治を構成するものとしての自覚を促すことが必要です。

事業者等も地域社会を構成する重要な一員として、地域福祉の充実や、地域経済の振興など豊かなまちづくりを進めるために市民との連携が求められます。

特に開発や建設など市民に関心のある行為を行う事業者等にも、鎌倉市の地域社会形成に大きな影響を持つことから、本条例の趣旨の徹底が望まれます。

市と事業者等が、それぞれの責任を果たしつつ、ともにまちづくりを進めることは大きな課題です。

この連携協力がうまくいけば鎌倉らしいまちづくりが進むことになります。

(討議の経過)

市内で事業を行う営利、非営利の団体は、鎌倉のまちづくりに欠かせない存在です。一部に営業の自由を権利として書き込むべきという意見もありましたが、地域社会の一員である自覚を促すことによって鎌倉のまちづくりが進むという視点でこの項を設けました。

コミュニティー

09 市民の自発的活動

- 市民は、地域組織や市民活動の主体として、住みよい地域づくりに自発的に関わる。

市民は、このような活動を通じ、自治の担い手としてのコミュニティーの発展に努める。

(解説)

市民は、良好な住環境のもとで、安心、安全に生活したいという願いを持っています。これらを実現するためには、行政や議会に期待することは当然ですが、まず自ら住んでいる地域の市民として、地域の人々と協力していくことが大切です。

また、自己実現のために市民が協力して自主的に様々な活動が行われています。これも自発的な参加意識に支えられています。

市民が自発的、主体的に地域環境づくりに関わることは自治の基本になります。よって、市民が地域や様々な市民活動を通じて自治の担い手として関わっていくことが期待されます。

(討議の経過)

地域組織や市民活動の項はこの後にもあるのでまとめたらという意見もあったが、コミュニティーの重要性から原則的規定としてこの項を設けました。

10 地域組織

- 市民は、地域における多様なつながりを基礎とした組織（自治会・町内会等）・自主的団体の役割を認識し、これを尊重するよう努めるものとする。地域における組織・団体の構成員は、互いの自主性を尊重し住みよい地域づくりに努める。

市は、地域で活動する組織・団体の主体性を尊重するとともに、その活動を支援する。

(解説)

市民は、地域コミュニティーである自治会・町内会等に参加することが望まれています。これらの団体は地域で自発的、自主的に組織され、運営されなければなりません。特に近年、防災、防犯、福祉等地域の組織活動が重要視されています。

しかし、戦前・戦中の隣組のような強制を伴うものであってはなりません。あくまで市民

の自主性・主体性が求められます。そのことをこの項目では規定します。
また、市は自治会・町内会を行政の下請け機関のように扱ってはならず、対等・協力の立場でともに地域の課題に取り組みます。
市は、地域組織の活動に公益性の観点から支援していきます。

(討議の経過)

地域組織の重要性は認識されましたが、現在の自治会・町内会が十分に地域全体の意見を代表していないとか、一方、自治会・町内会があるのでいいではないかという意見もありました。地域で生活することは福祉や防災などで近隣との関係が重要であるとの視点でこの項を設けました。

1 1 市民活動団体等

- ボランティアや市民活動団体は、主体性、自立性を持って活動する。その活動はお互いに尊重しなければならない。
市は、自発的な非営利の市民活動団体等を尊重し、その基盤整備に協力し、公共の福祉を実現するために協働するものとする。

(解説)

最近、非営利での市民の活動団体が増加し、多くの市民がこれらの活動に主体的に関わっています。これらの団体は自立性・主体性を持って活動していますが、お互いがその活動を尊重することが大切です。

市民活動団体は、社会的な課題の解決に貢献するとともに、市との協働にも新しい道を開いてきています。このように市民活動団体は、地域のコミュニティー形成に大きく関わる柱の一つです。

よって市は、これらの市民活動を尊重するとともに、活動の基盤整備などを行わなければなりません。

多様な市民活動は(「新しい公共」の概念)自治のまちづくりにとって欠かすことのできない存在です。行政との協働の担い手としての活動が主体的にできる基盤整備が求められています。

(討議の経過)

鎌倉には多くの市民活動団体があり活発に活動しています。それぞれが自発的に活動していますが、それらを大切にしていくことが重要との認識でおおむね意見がまとまりました。

1 2 地区協議会

- 市と市民は、地区における課題解決や計画作りのために地区協議会を設置することができる。市は地区協議会の活動を支援し、施策に反映させ、その実現を図る。

(解説)

市民が地域の身近な課題解決のために、また、地域の諸計画策定のために市民参加による地域づくりを行う地区協議会を置くことができるようにします。この協議会は地域の自治組織や諸団体、市民の主体的参加により構成され、地域の課題に取り組みます。市がこの活動を支援することも明らかにします。

(討議の経過)

地域のまちづくりへの新たな市民参加の制度としてこの項が設けられました。
地域には自治会町内会があるから不要であるとか、地域の代表性を疑問に思うといった意見もありましたが、地域でのことは地域で決め、実行していくという近接性の原理からして、このような制度が必要であるとの意見が大勢を占め、この項を新たに設定しました。

市民自治を進める仕組み

1 3 住民投票

- 市は、市政の重要課題については、市内に住所を有する 18 歳以上の市民による住民投票を行うことができる。
住民投票は市長、議会または市民の発議において行う。
市民の発議とは、市内に住所を有する 18 歳以上の市民の 10 分の 1 の連署によるものとする。
住民投票の結果を市民・市長・議会は尊重しなければならない。
住民投票の詳細については別途条例で定める。

(解説)

市が重要な施策を決定するにあたって、市民の意見を尊重する立場から、住民投票制度を導入します。
住民投票は市民生活に重大な影響を与える課題について行います。重要な課題とは例えば他市との合併や市域の分割などが考えられます。
その他にも重要な課題については別途条例で定めるものとします。
さらに、投票権は 18 歳以上とし、住民投票の発議は市長、議会のほかに市民からの発議も可能とします。市民が発議する場合は、直接請求の要件である 50 分の 1 よりは厳しい 10 分の 1 とします。
また、投票結果は当然に尊重されるものとします。
なお、住民投票の詳細について別途条例で定めていく必要があります。

(討議の経過)

二元代表であるので住民投票はこれに反するのではないかと、また現行の直接請求制度でいいのではないかと、とか非常設型がいいのではないかと、投票資格は有権者に限るべきではないかなどの意見もありましたが、この制度を生かすためには常設型とし、市民発議による投票も可能とすることで有効性を持たせることが重要であるということでの文言になりました。

1 4 市民委員会

- 市は総合計画をはじめ、市政上の重要な施策に関し、公募を含む市民等で構成する市民委員会を設置する。
市民委員会は、市民の声を十分に聞き、議論し、報告をまとめるものとする。
市は、この報告を尊重し施策を行う。
市民公募の方法、構成、運営などについては、別途定める。

(解説)

市民の市政参加の仕組みとして、総合計画や特に重要な課題について公募市民を含む委員会を設置し、そこで十分に意見交換を行うことができるようにするために市民委員会を設置します。

これまでも、附属機関等で公募市民を委員に加えることは行われてきましたが、充分とはいえない、市民の参加が少ないなど指摘されてきています。

この委員会は、市と対等な立場に立ちながら市民主導で行われます。当然に、参加する市民はボランティアで参加します。なお委員には専門家や関連諸団体の代表も加わることとします。

市は、この委員会が出した結論について尊重する義務を負い、施策に反映させます。

このことは、市民が主体的に市政に参加することになり、本条例でいう市民参加・協働の原則を具体化する制度です。

なお、詳細については別途定めるものとします。

(討議の経過)

市民委員会のイメージがつかめない、議会があるのになぜこのような組織を作るのか、審議会があるからわざわざ作る必要はないのではないかなどとの否定的な意見もありましたが、市民参加を保障する制度として必要だ、制度化することによって市民が意見を言うようになるなどの意見が大勢を占め、この制度を条例に盛り込むことにしました。

協働のまちづくり

15 協働のまちづくり

- 市民・事業者及び市は、それぞれの特性を活かし、お互いを尊重し合い、協働でまちづくりに取り組むものとする。
- 市民・事業者等及び市は、地区における自然環境並びに景観をこれ以上損なわないことを基本として、まちづくりの計画を策定する。
- 市は、協働のまちづくりを進めるにあたり、地域組織や市民活動団体・事業者など多様な主体が情報や意見を交換し、相互の調整や意思形成が図れるよう、開かれた場と機会の提供に務めなければならない。
- 市は、循環型まちづくりにより、鎌倉市における地球環境保全と経済活動が持続可能な社会を追求する。

(解説)

まちづくりを進めるのは、市民主体の原則に基づき、地域住民や市民活動団体、事業者等を含めた市民と市長・執行機関、議会との協力・協働が必要です。

そのためには地域組織や市民活動団体が、お互いに尊重し合いながら主体的に関わることが必要になります。

特に、地域における自然環境や景観に配慮したまちづくりが求められています。

また、事業者等との協力も必要です。

ここでは、まちづくりは市と市民の協働で進めることを規定し、特に市が市民に開かれた場と機会を提供することを規定します。

さらに、多様な市民が交わりながら、より具体的なまちづくり施策ができる体制整備が求められます。

市は地球環境の保全、経済活動が持続可能な循環型社会を目指すことを規定しま

す。

(討議の経過)

政策課題との関係で議論になりました。当初案には都市環境の保全・創造という項がありましたが、この項でまとめることにしました。

なお、環境問題だけではなく、さらに重要政策課題があるのではという意見もありましたが、ここではまちづくりの課題として、特に重要と思われる項目をまとめたものです。

議 会

1 6 議会の役割と責務

- 議会は、市民の意思を踏まえて合議し、決定する市民の代表機関である。議会は、立法府としての本領を発揮して市民自治確立の主導的な役割を果たす。議会は、行政の基本を決定する議決機関であり、議決事項の拡大に努め、また、市民の立場に立って市長・執行機関を抑制、監視する機関である。議会は、会議を公開し、情報を提供し、説明責任を果たす。議会は、市民と議会をつなぐ活動を積極的に行い、市民の意思を踏まえて政策や条例の立案と提案を積極的に行う。議会は、議会及び議員の政策提言や立法機能を高めるために、事務局機能の強化を図る。

(解説)

市議会は地方自治法で規定されている議決事項を議決するだけでなく、政策提言を行い、自主立法を行う機関です。また市行政の様々な課題を質していく機能も求められています。

議会は、議会内部の議論に終始するのではなく、絶えず市民の意向を把握し、その実現に努力する責任があります。

また、市民の意向を尊重して議会提案条例などの立法権を行使するように努めることが求められています。

このように議会の活動範囲は広く、また責務には重いものがありますが、市議会の中だけの活動ではなく、その活動が広く市民に公開され、情報が提供され、説明責任を果たすことが重要です。

なお、議会運営の在り方等については、議会の主体性を尊重し、例えば自治基本条例とリンクした形での議会基本条例のようなものができることが期待されます。

(討議の経過)

議会については、議員がいるのでそこで議論すればいいではないか、というような意見もありましたが、この条例では議会の役割は議員だけで決めることではないとの視点から基本的事項を定めました。

1 7 議員の責務

- 議員は、市民の中に入り、市民の声をよく聞き、その声（と心）を代表する立場に立って職務を遂行する。

議員は、政策立案や政策提言ができるよう自己研鑽に努める。
議員は、調査権を活用し、市政監視の責務を果たす。
議員は、議会活動や市政情報について市民にわかりやすく報告する。
議員は、政治倫理の確立に努める。

(解説)

議員は、絶えず自己研鑽に努め、調査権等を行使し、市民の負託に応える義務があります。と同時にその活動が市民にわかりやすくするための努力が必要です。
そのための基本的事項をこの項目で定めます。詳細については前項でも述べた議会基本条例等で定められることが期待されます。
なお、政治倫理の確立は当然のことです。

(討議の経過)

この項についても、議員が議会で決めればという意見がありましたが、前項と同じようにこの条例で明示することが大切であるということになりました。

1 8 議会と市長・執行機関の在り方

- 議会と市長・執行機関は、それぞれが市民の代表としての責務を果たし、二元代表制が生きる市政の実現に努める。
市長・執行機関は、議会に対し説明責任を果たし、ともに市民自治の確立を図る。
議会は、市長等の反問権を保障し、自由な討議を行う。
市長・執行機関は、議会の提案に対し誠実に応えるものとする。

(解説)

議会と市長・執行機関は自治法で規定する市政の二元代表機関です。よって両者の関係は、緊張関係がなければなりません。
そのことをこの項目で規定します。特に、議会・議員からの質問、それに対する市長・執行機関の答弁という形がこれまでの在り方でしたが、市長等の反問権を規定し、自由な討議からの施策発展が求められます。

(討議の経過)

この項も前項と同じように議会で決めればいいのかという意見もありましたが、この条例で明示する必要があるということになりました。

市長・執行機関

1 9 市長の責務

- 市長は、憲法に定める地方自治の本旨、及び本条例に則り、市民自治による市政の運営を行い、市民の負託に応えなければならない。
市長は、市民に対し政治的責任を負う。
市長は、世界に誇る古都・鎌倉を活かし、守り、育てる責務を負う。

(解説)

市長は、憲法で定める地方自治の本旨に則り、自治体の行政の長としての自覚を持ち、本条例の趣旨を尊重して、市民の負託に応えるのは当然です。

そして、市民に対し公正かつ誠実に市政運営を行うことにより、選挙によって選ばれた者として政治責任を果たすことにあります。

市長は絶えず自らの考え方を市民にわかりやすく表明していくことが大切です。

また、世界に誇る「古都・鎌倉」を世界に発信するとともに、そのために古都鎌倉を守り、育てるようにしなければなりません。

(討議の経過)

市長の責務は地方自治法に書いてあるから、書いてあることだけでいいのではないかという意見もありましたが、市政執行の責任者であることに鑑みて、明示することが必要であるとしてこの項を設けました。

20 執行機関の責務

- 市の執行機関はこの条例を遵守し、市民の負託（信託？）に応えなければならない。

市の執行機関は、憲法、法令、条例・規則及び国が批准した国際規約を守る義務を負い、社会的責任を果たすものとする。

(解説)

市の執行機関は市長だけでなく教育委員会、監査委員等、長とは独立している機関がありますが、これらの機関及びその仕事を担う職員はこの条例の遵守義務を負います。

また、行政に係わるものとしての法令遵守義務(コンプライアンス)を負うことは当然のことです。そして社会的責任を市民に対して果たしていくこととなります。

(討議の経過)

執行機関と職員の項はまとめたほうがいいのかという意見もありましたが、市長や行政委員会を指す項と、職員の項は分離したほうがいいのかということでした。

21 職員の責務

- 職員は、本条例を尊重し、市民に対し、誠実・公正に職務を執行しなければならない。

職員は、絶えず自己研鑽に努め、自らの職務を果たすことによって、執行機関が市民から信頼されるように努めなければならない。

(解説)

市に勤務する職員(常勤、非常勤、臨時的任用を問わず)は、市の行政執行の担い手として市民の福利のために公務を執行する義務を負います。そのために絶えず視線を市民に向け、自己研鑽を果たさなければなりません。

また、自らの職務だけではなく行政内部の疑問等に関し、現在も設けられている「職員公益通報制度」などを活用し、行政の自己チェックができるよう努めなければなりません。

ん。
そのことは行政が市民に信頼されることにつながります。

(討議の経過)

前項との関係で職員について規定しました。

2 2 情報公開・個人情報保護

- 市、議会の保有する情報は市民の共有財産である。市民は、市や議会の情報公開を求める権利を有する。
- 市、議会、市の出資法人、市の委託先事業者等は、その保有する情報を市民にとってわかりやすい形で公開するものとする。
- 市の保有する個人情報は原則保護されなければならない。

(解説)

市民が主権者であるということは、市の持つ情報は市民の持つ情報です。市民が市政に参加するためには、正しい情報が共有されることが前提になります。さらに、市の中での未成熟情報についても、市民の疑問に応えることが求められています。

ここでは市の持つ情報は市民の共有財産であることをうたうとともに、市民には情報公開を求める権利を確認し、さらに市長・執行機関、議会等の機関だけでなく、市の出資法人や、委託先事業者(市の委託事業を行う事業者、指定管理者、さらには補助金を受ける事業者を指します)にわかりやすい形で情報公開を求めます。

なお、具体的には市の情報公開条例を見直して対応することになります。

また、情報公開と対をなす形で個人情報の保護の問題があります。個人情報は当然に保護されなければならないませんが、防災にあたり、弱者をどう保護するかなどで個人情報保護が大きな壁になっているといわれていますので、原則を逸脱しない範囲での柔軟な対応が求められます。

具体的には個人情報保護条例の見直しで対応することになります。

(討議の経過)

情報公開・個人情報保護については大きな異論はありませんでした。ただ実効性や具体性についての意見は多くありました。また出資法人や委託先事業者まで規定する必要があるかとの意見がありました。

また、個人情報の保護について、その範囲と災害時などでの情報などについて多様な意見がありました。

2 3 市民意見公募制度（パブリックコメント）

- 市が政策を形成するにあたっては、その内容について、事前に市民の意見を聞き、市民の意見に誠実に応えなければならない。その手続については別途条例で定めた手続による。

(解説)

市が施策を計画、施行しようとする場合、その内容を市民に公表し、市民の意見を聞くいわゆるパブリックコメントを行うことが重要です。

市ではすでに「鎌倉市意見公募手続条例」(いわゆるパブリックコメント条例)を制定し

ていますが、自治基本条例でこのことを明示することによって、市の施策の計画、施行に市民の声を活かす制度になることが期待されます。

なお、市民の声をただ聞くだけでなく、その意見をどう扱うかについても誠実に応えなければならないことは当然です。

(討議の経過)

パブリックコメントについては、すでに条例化されていますが、意見を出してもそれがどう反映されたか、また確実に反映されるのかと現状を疑問視する意見もありましたが、この条例ができればその趣旨に沿って運用されることになるので大きな異論はありませんでした。

2 4 説明責任

- 市長・執行機関、議会はその施策の計画、決定、執行、評価について説明責任を果たさなければならない。

(解説)

市民が市政に参加するためには情報が正確に理解されなければなりません。

ともすると難しい言葉で説明して、それでよとすることが見られます。

また、計画や決定の手順等わかりにくいことがあります。

ですから、わかりやすく説明することが重要です。

また、執行してから「しました」というのではなく、「このような意味で執行しました」というように、説明することが必要です。

その責任を執行機関、議決機関に求めるものです。

(討議の経過)

説明責任については応答責任も入れるべきだとの議論もありましたが、説明責任に含まれるということで大筋了解されました。

2 5 法令の自主解釈

- 市は、法令の解釈・運用にあたっては、本市の特性についての配慮と市民の人権の保障及び利益の向上を図る立場に立った解釈・運用を図るものとする。条例、規則の制定にあたっては、上記の立場で行う。

(解説)

法令を遵守することは当然ですが、市民生活に関わる法解釈は、市民の立場に立った自主的解釈が求められています。法は必ずしも厳密に予定していない部分があり、これまで国の一方的解釈が押し付けられていたことが多々ありましたが、市民の立場での解釈が、より法の趣旨に添う場合もあります。

このように、市民の立場に立った解釈・運用を行うことで、市民生活にとって有利に働く場合があれば積極的に解釈・運用が行われるべきです。

また、地方分権改革推進委員会でも上書き権がいわれており、義務付け枠付けの縮小が提起されています。市の条例規則などの制定改廃にあたって分権の立場で臨むことが必要です。

(討議の経過)

法令の自主解釈というと、勝手に法を超える解釈をしていいという読み方をすることに

なるということもいわれましたが、ここでいう法令の自主解釈は法の基本の範囲内のことであり、その懸念はないということになりました。また、法令の上書き権については誤解が生じる恐れがあるので、この項の文言には入れないこととします。しかし、その趣旨については理解することが必要です。

2 6 行政手続

- 市は、市が行う行政処分などにより、市民の権利・利益が不当に侵害されないように、行政運営の公正の確保と透明性を図るため、行政手続の基準を明確化しなければならない。

(解説)

行政の手続が市長・執行機関の一方的な立場で行われると、様々な問題が生じます。市では行政手続条例を定めていますが、行政処分に関し、まだその趣旨が十分に徹底しているとはいえません。

行政手続を進めるにあたって、その基準等を明確にし、公正性と透明性を確保することが必要です。

(討議の経過)

行政手続については、法でいう行政手続を市民の立場から考える考え方がありました。要は市民の立場での行政手続が如何にされるかということが課題である。そのことをこの項で明示することになりました。

2 7 財政運営

- 市は、施策の遂行にあたっては、最小の経費で最大の効果を上げなければならない。
- 市は、健全な財政運営に努めるとともに、予算の編成過程、執行段階、決算への市民参加により、市民に開かれた財政運営を行わなければならない。
- 市は、予算編成、執行過程、決算について、市民にわかりやすく公表するものとする。
- 市は、財政自主権の確立に努めなければならない。

(解説)

財政は行政執行の大きな柱の一つですが、わかりにくいという声があります。とりわけ予算編成はどのように行われているのか、執行はどのように行われているのか、決算は議会で認定しますが市民のチェックはどうなるのかなど声があります。そこで、行政の財政運営の基本原則「最小の経費で最大の効果をあげる」ことを明確化するとともに、予算編成から決算まででの一連の課程の中で市民の声が反映できるように求めます。

わかりにくいという声に対し、公表にあたっては、わかりやすい説明を求めます。

また、財政は市だけで決まるものでない現状の中で、自主財源を如何に確立するかも大きな課題です。市として財政自主権確立のできる地方財政制度の改革を求めていくことが大切です。

(討議の経過)

財政については、その仕組みがよくわからないということがいわれてきました。確かに

公会計と一般の会計制度に違いがあり、わかりにくいことはあります。
そこで財政については、特に説明を求めるとともに、予算についての市民参加を制度化することになりました。

2 8 総合計画

- 市は、市の施策施行の基本となる総合計画を策定しなければならない。
総合計画策定にあたっては、市は市民との協働で作成し、議会の承認を得るものとする。
総合計画の見直しにあたっては、市民の意向を尊重するものとする。
市は、総合計画の進捗状況を公表するとともに、市民との共同作業で公正な評価を行わなければならない。

(解説)

市の行政運営は総合計画(鎌倉市の場合、基本構想、基本計画、実施計画の三層構造になっています)に基づいて行われています。現在の総合計画も市民参加でつくられていますが、十分に市民の声が活かされていないとの不満も一部にあります。

総合計画はまちづくりの指針になるものであり、実施計画は予算とも連動し、具体的施策になるものです。ですから、市民への説明責任と市民参加が不可欠です。

よって、計画策定にあたっては、市民参加と議会の議決が必要なことを明記します。

また、時代状況の変化等で計画変更が必要になった場合にも市民の意向を尊重するために市民参加での計画変更が必要です。

さらに、総合計画がどのように進捗しているのか、市は毎年度進捗状況を公表するとともに、市だけでなく第三者を含めた公正な評価を行うことが求められます。

(討議の経過)

総合計画の重要性は誰もが認識しましたが、策定過程への参加の仕方、また市民との協働ではなく参加でいいではないかという意見もありました。しかし市民委員会などの協働が予定されているので本文のとおりとしました。

2 9 附属機関等

- 市の附属機関及びそれに準ずる組織は、その委員の選任にあたっては、原則公募による委員を加えなければならない。
審議の経過については原則公開とする。
答申・報告については、諮問者は誠実に尊重するものとする。

(解説)

鎌倉市には条例設置の附属機関(いわゆる審議会といわれるもの)や私的諮問機関が数多く設置されています。これらの機関は市長・執行機関の諮問を受けて審議し答申・報告を行います。これらの機関の委員は専門家を含め諮問者の任命です。一部公募委員もいますができる限り公募市民を参加させることが必要です。この場合、男女年齢等のバランスをとり、市民の意見がバランスよく反映される工夫が必要です。

また、会議は原則公開とし、議事録等をホームページで公開することが望まれます。

さらに、答申・報告については、諮問者が誠実に実行することが望まれます。これまで、ともすると報告書のお蔵入りが見られましたが、そのようなことは厳に慎まなければなりません。

(討議の経過)

附属機関については公開性と、市民の参加の充実を求める意見がありました。

3 0 出資団体等

- 市が出資した団体、指定管理者、補助金受給団体等並びに市が委託をした事業者等は本条例を遵守し、情報公開を行うなど市民の負託に応えることとする。

(解説)

市が直接執行せずに委託する事業者、特に市が出資した団体、公の施設の指定管理者、さらに補助金を受けて事業を行う事業者が行う事業については、ともすると議会のチェックも効きにくく、市民にわかりにくいとの声があります。

これらの事業者は行政と同じように、市民に対し責任を負う立場を自覚し、本条例の趣旨を尊重することが必要です。特に情報公開を徹底し、市民に対しわかりやすいものに行わなければならないと同時に市民の評価も受け入れなければなりません。

この項目を設けるのは、これら事業者が公共サービスの一部を担っていること、さらに今後アウトソーシングが進むであろうことも予測されるので、市民の監視の目が届くようにしなければなりません。

(討議の経過)

出資団体等にここまで遵守義務を負わせることは可能かという意見もありましたが、市の予算を使う以上必要だということになりました。

行政の評価

3 1 政策評価

- 市長・執行機関は、絶えず行政執行の自己評価を行わなければならない。評価は、専門家・市民等による政策評価委員会を設置し、政策評価を行うものとする。
政策評価委員会は公正に政策評価を行い、その結果を市民に公表する。
市長・執行機関は評価の結果について、誠実に受けとめなければならない。

(解説)

行政が執行する事務については、ともするとやりっ放しという傾向が見られます。しかし、公金を投入して行う行政の仕事は、公金投入が正確に行われたか、その成果がどうであったのか、絶えず検証しなければなりません。

本項では、まず、行政自らが自己評価することを義務付けるとともに、専門家・市民による政策評価委員会を設置して、絶えず政策評価が行われるシステムを設けます。

この委員会は市民に開かれた委員会とし、その設置については別途定めることにしますが、評価結果は常に公表するものとします。

また、評価を受けた市長・執行機関は、評価に基づき政策変更も含めて対応しなければならないこととします。

(討議の結果)

政策評価ではなく行政評価ではないかという意見がありました。また、政策評価委員

会の組み立てが不明確ではないかという意見もありました。
現在でも行政評価委員会があり、これの改変改組により対応できるし、そこで市民の立場で評価ができるということになりました。

3 2 協働施策の評価

- 市民、市長・執行機関が協働して行う施策について、協働して行う団体が自己評価するとともに、第三者による評価システムを確立する。評価の結果は市民に公表する。

(解説)

市民との協働事業が今後増えてくることが予想されます。協働事業はお互いが主体性を持って対等の立場で同じ目的のために行う事業です。

ともすると行政は協働の名のもとにNPO等を単なる委託先と捉えたり、NPO等も受注することが単なる目的になるなど、本来の協働の概念と異なる対応が見られます。

行政のアウトソーシングが進むと、協働の名の下に、コスト論だけでNPO等に丸投げする懸念があります。

そこで、本来の意味での協働がうまくいっているのかどうか、成果は上がっているか等の検証システムを設置することにします。検証の結果を公表することは当然のことです。

(討議の経過)

協働の施策とは何を指すのか、ということがありましたが、現在でも協働施策について公開での評価が行われています。これを条例で位置づけることで今後増えるであろう協働の施策にチェックができることになるので必要ということになりました。

3 3 監査

- 監査委員は誠実に監査を行い。監査結果は公表するものとする。
外部監査制度を導入し、専門家による包括的な監査を行うものとする。包括監査の結果は公表する。

(解説)

行政執行が正しく行われているか、予算の執行は正しく行われているか、監査委員の役割は重要です。監査委員は現在、知識経験者と議会選出それぞれ1名いますが、この体制でいいのか考えなければなりません。

実際に調査し、監査する事務局は市の職員です。これも課題なしとはいえません。

よって、監査委員の強化(事務局体制の強化を含む)と、監査結果の公表をホームページで速やかに行うなどをする必要があります。

また、専門家による包括的な外部監査も必要です。これも実施をし、結果公表が求められます。

(討議の経過)

現在でも監査は行われているので、これを充実することが必要とされました。なお、第29次地方制度調査会の報告(近々提出の見込み)でも監査制度の充実が盛り込まれることになっています。

国その他の機関との関係

3 4 国その他の機関との関係

- 市は、国及び神奈川県と対等・協力の関係にあることを踏まえ、適切に役割分担することにより、自立した鎌倉らしいまちづくりに努める。
市は、共通課題または広域課題について、近隣自治体等と相互理解のうえ、連携協力してまちづくりを進める。
市は、基礎自治体として、市民自治確立の視点から国・県に提言を行う。

(解説)

2000年の分権改革により国と地方自治体の関係は上下・主従の関係から、対等・協力の関係になりました。

よって、鎌倉市は国や神奈川県と対等・協力の関係であることを明記し、完全自治体を目指す意味でこの条項を設けます。

また、近隣自治体などと共通課題での広域連携も必要となっています。独立した自治体として、ともに理解を深め、協力することを位置づけます。

さらに、分権改革がまだ途上にあることを踏まえ、完全自治体を目指す中、国や県に対し市民の立場に立った基礎自治体として、しっかりものをいっていく必要があります。

(討議の経過)

一部に、対等とはいいながら国の一部ではないかという意見もありましたが、分権改革の中で、国と地方は役割が違うという視点からこの項を書き込むものです。

条例推進の仕組み

3 5 自治基本条例推進会議

- 市民、議会、市長・執行機関の連携協力で本条例の推進・啓発を行う。
そのために、市民、市民団体等、議会、市長・執行機関等で構成する自治基本条例推進会議を設置する。
構成、運営などについては、別途定める。

(解説)

自治基本条例は、市民主権による市民自治確立のための鎌倉市の憲法的性格を持っています。

条例施行後、この基本原則が実際に活かされているかどうか絶えず検証するとともに、絶えず啓発を行わなければなりません。

そのために、市民(団体等を含む)、議会、市長・執行機関の三者で構成する自治基本条例推進会議を設置し、啓発、検証を行う必要があります。

推進会議の詳細は別途定めますが、市民は公募市民も含むものとします。

推進会議が絶えず啓発、検証を行うことで鎌倉の市民自治のまちづくりが進みます。

(討議の経過)

議論の中でチェックは議会がすればよいとか、条例の実効性の評価はどうするのかということがありました。この項は不要という意見もありました。

しかし、自治基本条例は市民全体のものとならなければならず、絶えず啓発が必要であり、この条例が市民に定着するためには、このような組織は必要との声があり、この項

を残します。

本条例の改廃手続

3 6 条例の改廃手続

- 本条例を改廃しようとするときは、条例制定の経過に鑑み、市民参加による論議を保障し、市長、議会はその結果を尊重しなければならない。

(解説)

本条例を改廃しようとするときは、市民参加により本条例が制定された経過、鎌倉市の最高規範としての位置づけからして、市長や議会の発議だけで改廃することがないようする必要があります。

改廃しようとするときは、市民参加による議論を充分に行い、その結果を市長、議会は尊重することを義務付けます。

(討議の経過)

自治基本条例といっても条例であるのだから、一般の条例と同じように改廃ができるので、この項は不要という意見もありました。

しかし、最高規範としての位置づけから改廃に関しては、広く市民の声を生かすべきであるとの意見が多数であり、このような規定をします。