

鎌倉市自治基本条例素案(市民会議有志案)

目次

前文

第1章 総則(第1条～第4条)

第2章 自治の主体

第1節 市民(第5条～第8条)

第2節 議会(第9条～第10条)

第3節 市長・執行機関(第11条～第13条)

第3章 自治の制度(第14条～第23条)

第4章 選挙権の行使(第24条)

第5章 住民投票(第25条)

第6章 国その他の機関との関係(第26条)

前文

鎌倉は、かつて、源頼朝が初の武家政権としての幕府を開設し、政治・文化の中心地として栄えた歴史と伝統を持つ古都であり、湘南の明るい海と緑の山々が織りなす豊かな自然や、先人が築いてきた文化的風土は、鎌倉市民のかけがえのない財産となっている。

古都鎌倉に誇りを持ち、市民のふるさと鎌倉のまちづくりのあり方を求めて「鎌倉市民憲章」が定められた。しかしながら、社会・経済・環境等の急激な変化や価値観が多様化するなかで、地方のことは地方で解決する自治の進展が求められている。

このような歴史と地方分権の流れを踏まえ、日本国憲法と地方自治法が定める二元代表制のもとに市民が公平・公正に参加し、鎌倉の歴史と伝統及び自然を守り後世に伝えるとともに、住みよい地域社会をつくるため、自治の基本を定めたこの条例を制定する。

(解説)

鎌倉市にはすでに「鎌倉市民憲章」が定められていますので、自治基本条例の前文は簡潔なものとしています。ここでは、自治の基本理念として、①二元代表制を基本とすること、②市民参加には公平性・公正性が担保されるべきであること、③この条例が自治の基本を定めるものであることを明らかにしています。

また、「地方政府」という用語は使用していません。地方分権改革推進委員会の「中間的な取りまとめ」で、政府の文書で初めて用いられたとのことで脚光を浴びていますが条例に使用するには不適切です。

本来、「地方政府」とは、自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する完全自治体を意味するものですが、鎌倉市の実態とはかけ離れています。

また、地方自治を定める憲法第92条から第95条までは、いずれも「法律の定めるところにより」「法律の範囲内で」という条件がついており、最高裁判決においても地方は国家統治機構の一部であるとされています。「地方政府」という用語は、国家から独立したもの、あるいは国家と対立するものという誤解を与えやすく、条例などに用いるには不適切です。

第1章 総則

(目的)

第1条 この条例は、鎌倉市における、市民の権利と責務並びに議会、市長及び執行機関の権限と責務を明らかにするとともに、自治の基本を定めることにより、憲法及び地方自治法の定める二元代表制のもとに、公平・公正な自治の進展を図ることを目的とする。

(解説)

地方分権改革では、活力があり希望の持てる未来を切り拓くために、分権型社会を創造することが必要であるといわれています。また、国から地方への権限移譲を進め、国と地方は上下主従の関係から対等・協力の関係に転換し、自己決定・自己責任・自己負担の原則のもとに、地方のことは地方が決めるとも言われています。しかし同時に、地方は国の統治機構の一部であることには変わりなく、両者は目的を同じくして相互信頼のもとに密接に連携協力することが求められています。

また、市民が市政運営に参加する住民自治の拡充が求められていますが、憲法は正当な選挙で選ばれた代表を通じて行動する間接民主主義（二元代表制）がわが国の統治原理であると定めています。従って、地方自治法の定める二元代表制を基本としながら、それを補完できるような公平・公正な自治の進展を図る必要があり、それによって自己責任のもとに、より良い意思決定が可能となります。

(討議の経緯)

本条例素案では「二元代表制のもとに、公平・公正な自治の進展を図る」ことが目的となっていますが、策定委員会案では「市民自治の確立」が目的となっています。「自治基本条例はその名の通り、自治全般にわたる基本事項を定めるものであり、市民自治と団体自治が車の両輪である。市民自治に限定するなら市民参加条例でよい」「市民自治に偏っているため、議会や市長が軽視されている」「『市民の信託を受けた市議会、市長』という表現があるが、市民に通勤・通学者まで含めるのだとすれば矛盾している」などと多くの疑問が呈されましたが、十分な議論もないまま少数意見として排除されました。

(尊重義務)

第2条 この条例は、鎌倉市の自治の基本を定めるものであり、市は、この条例の趣旨を尊重するとともに、他の条例、規則等の制定ならびに法令等の解釈及び運用

に当たっては、この条例と相互に整合を図らなければならない。

(解説)

自治基本条例では、条例の位置づけを「最高規範」とするものが多くあります。しかし、「最高規範」とは憲法を意味しており「その条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部または一部は、その効力を有し」ません。改正には国会における特別議決や国民投票が必要なこともそれを裏付けています。しかし、自治基本条例はあくまで条例にすぎず上位に憲法や法律があり、法令上の効力も他の条例と対等であって、憲法のように最高規範性はありません。神奈川県自治基本条例案においても、このような考え方から「最高規範」という用語は使用していません。

また、「最高規範」が憲法と同義語であることから、自治基本条例が不磨の大典であるかのような印象を与える恐れがあります。自治基本条例は施行後の状況により、むしろ弾力的に改正されることが望ましく「尊重義務」という用語のほうが適切です。

ここでは、尊重義務とともに、条例・規則の制定や法令解釈に当たって整合性がなければならないことを定めていますが、「相互に整合を図る」とは、重要な個別条例の必要性から自治基本条例が改正されることもあることを意味しています。

(討議の経緯)

本条例では「尊重義務」としていますが、策定委員会案では自治基本条例を「最高規範」と位置づけています。上記の解説でも述べたように法的側面から多くの疑問があるにも拘らず、掘り下げた議論がされないままになっています。現在、神奈川県自治基本条例の検討が進められていますが、平成20年9月定例会において、自治基本条例制定に当たって県民意思確認のため県民投票を行うべきではないかとの一般質問に対し、県側は「自治基本条例は法令上の効力は他の条例と対等であり、憲法のように最高規範性はないことから、制定に当たり、県民投票をする特別な理由は見出しえないと判断しており、県民の代表である議会での審議が県民意思の表れと受け止める」と良識ある答弁をしています。

(用語の定義)

第3条 この条例において用語の定義は次の各号による。

- (1) 市民 鎌倉市に居住する者をいう。
- (2) 事業者等 営利、非営利を問わず鎌倉市に事務所又は事業所を有する団体をいう。
- (3) 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。
- (4) 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」「執行機関」「市」の用語について定義をします。

- (1) [市民] は「鎌倉市に居住する者」とし、在勤・在学する者や市内で活動する者は含めていません。

地方自治法第10条は「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通

地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」と定めており、住民と住民以外では法的な権利・義務の関係が全く異なります。これを一括して「市民」として市民の権利や責務を規定すると、結果的に過大な権利を認めたり過重な責務を強いることになり、権利・義務のバランス、受益者負担の観点から差別や不公平をもたらします。

また、住民以外も含めて市民を定義すると、他の条項において「市民」を「他市の住民」と読み替えたときにも法的な整合性がなければ矛盾を生じ、条例としての適法性が失われます。例えば市民の責務として「市民は、行政運営に伴う負担を分担する責務を有する」というような規定は、「在勤・在学する者」や「市内で活動する者」には住民税の納税義務はありませんので矛盾します。

定義とは概念や範囲を限定することです。「市内で活動する者」には活動内容の限定も住所の限定もありません。これでは、誰でも市民と言っているに等しく、定義したことになりませんので論外です。

なお、住民以外の人もちづくりに関わっているという意見がありますが、その多くは「事業者等」の団体を通じて関わっているものであり、本条例素案では「事業者等の権利及び責務」でまちづくりの推進を責務として定めています。

(2)「事業者等」は、「営利、非営利を問わず鎌倉市に事務所又は事業所を有する団体」としています。「鎌倉市内で活動を行う団体」というような定義では、やはり対象が全く限定されず、いかなる団体でも事業者等に該当することになり定義したことになりません。鎌倉市に事務所又は事業所を有することを条件としています。

(3)「協働」という用語は多くの場合「市民、議会、市長・執行機関がお互いの役割と責任のもとに、互いの自主性を尊重し、対等の関係で連携協力をはかることをいう」と定められています。しかし、主権者である「市民」と選挙で選ばれる「議会、市長」を「対等の関係」とすることは誤解を招く恐れがあります。神奈川県自治基本条例（案）でも、同様の理由から「協働」という用語は使用せず「連携協力」としています。また、「協働」という言葉は日本語としてのなじみもありません。有志案では「参加」「連携協力」を用いることとし、いずれも普通の日本語ですのであえて定義はしていません。

なお、鎌倉市に住所のない個人や団体を除外しているのは、排除するという趣旨ではなく、鎌倉市に住所のある個人や団体には優先する権利があると同時により重い責務があることを明確にしたものです。

(討議の経緯)

用語の定義では特に「市民」の定義が問題となりました。策定委員会案では、在勤・在学者、活動する者まで市民に含めていますが、解説で述べた通り法的側面から極めて問題があります。一般的には、「鎌倉市民」といえば鎌倉に在住する人を思い浮かべるでしょうし、納税義務を果たしている住民が優先的に行政サービスを受ける権利があると考えられるでしょう。策定委員会案は情緒的に誰でも市民と言っているに過ぎず、こうしたごく普通の常識的思考にできていません。

(自治の基本原則)

第4条 自治の基本原則は次の各号の通りとする。

(1) 二元代表制の原則

憲法及び地方自治法の定める二元代表制を基本とすること。

(2) 市民参加の原則

市民参加については、市民の意見が適正に集約され、公平性・公正性が担保されること。

(3) 権利・義務均衡の原則

市民の権利と責務、議会及び市長・執行機関の権限と責務は各々均衡していること。

(4) 透明性・効率性の原則

市政運営は透明・公正であり、効率的・効果的であること。

(5) 信頼と協力の原則

市民、議会、市長・執行機関並びに鎌倉市、神奈川県、国は相互信頼と協力の関係にあること。

(解説)

基本原則の(1)及び(2)は、憲法及び地方自治法の定める二元代表制を基本とし、直接的な市民参加はあくまで従的・補完的であるべきとの考えを示しています。特に、参加する市民の層がいつも偏っていたり、いつも特定の個人や団体ばかりが参加するようになると、民主主義そのものが危うくなります。

権利には義務が、自由には責任が伴い、これらは均衡していなければなりません。権利だけが認められたり責任だけが押し付けられるような社会は、不公平・不公正な差別社会であり、「市民」「議会」「市長・執行機関」においても同様です。

透明・公正であり効率的・効果的であることは市政運営の基本であり、公共性などと矛盾するものではありません。

市民、議会、市長・執行機関は一定の緊張関係を保ちながらも、相互信頼と協力関係にあることが望ましく、鎌倉市、神奈川県、国の関係も同様です。

(討議の経緯)

策定委員会案の基本原則は、ほとんど後段で詳細に定められているため重複していて、単に目次のような役割しかありません。日本国憲法にも基本理念や基本原則というような条項はありません。従って、当初有志案では基本理念も基本原則もあえて条項に定めないことにしていましたが、その後の検討で、本条例案の基本的考え方を鮮明にするために、基本原則の条項を設けることになりました。しかし、内容的には策定委員会案の目次のようなものではなく、条例案全体を貫く基本原則を明らかにしています。なお、基本理念は前文で明確になっていますので条項は設けていません。

第2章 自治の主体

第1節 市民

(市民の権利)

第5条 市民は次に掲げる権利を有する。

- (1) 市民は、市政情報を知る権利を有する。
- (2) 市民は、自己に係る個人情報の開示及び適正な措置を請求する権利を有する。
- (3) 市民は、市政に参加する権利を有する。この場合において、参加しないことによって不利な取り扱いを受けない。

(市民の責務)

第6条 市民は次に掲げる責務を有する。

- (1) 市民は、参加に当たっては、自らの発言と行動に責任を持つとともに、互いに相手を尊重する責務を有する。
- (2) 市民は、前条に規定する権利を濫用してはならず、公共の福祉のためにこれを利用する責務を有する。

(解説)

ここでは、権利・義務均衡の原則に基づき、市民の権利（第5条）と責務（第6条）を定めています。自治基本条例によっては、市民には権利だけを、議会・市長には責務だけを定めているものがありますが、そのような考えはとりません。参加しない権利、権利の濫用の禁止も定めています。

(討議の経緯)

策定委員会案では、当初、市民の権利と責務が定められていましたが、全体会でほとんど議論することなく責務をすべて抹消し、市民の権利と役割にまとめてしまいました。内容的にも、憲法の基本的人権を並べたり、行政サービスを受ける権利を抹消しながら自治運営に伴う応分の負担を定めるなど、一貫性がないという批判にも応えていません。

(事業者等の権利及び責務)

第7条 事業者等は、自由に自立した活動を営む権利を有する。

- 2 事業者等は、地域社会を構成する一員としての社会的責任を自覚し、地域社会との調和を図り、安全で快適な環境の実現と住みよいまちづくりの推進に寄与する責務を有する。

(自治会・町内会等)

第8条 市民は、地域社会の一員として、住みよい地域づくりを進めるために、自治会・町内会等による自治活動、社会貢献活動等の地域活動を、自主的・自立的に営むことができる。

- 2 市は、自治会・町内会等の自主性と自立性を尊重するとともに、その活動を支援するものとする。
- 3 市は、地域活動の基礎的単位である家族を尊重し支援するものとする。
- 4 市は、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努めるものとする。

(解説)

ここでは、自治会・町内会や社会福祉団体などの活動の自主性・自立性と市の支援について定めています。また、市が、家族を尊重し支援することを定めていますが、家族は地域社会の基礎単位ですので、地域活動の活発化と充実を図るためには、その基礎である家族の安定と充実がなければ絵に描いた餅になります。

本条例案では、策定委員会案にある「地区協議会」は定めていません。「地区協議会」は参加資格が極めて不明確です。町内会、自治会、多様な市民の組織・団体、個人が同等の資格で参加するようですが、このような組織は代表性に問題があります。地域住民の多くを組織する町内会・自治会とその町内会に所属するであろう個人が対等の立場にあるということは常識的には考えにくく、町内会・自治会の軽視になりかねません。従って、「地区協議会」は町内会・自治会との関係に問題があり、対立したり屋上屋を重ねる恐れがあります。また、このような組織が常設化されれば、特定の組織・団体や個人に支配されたり、場合によればミニ議会のようなことになる恐れもあります。

一方、地方自治法に定められている「地域協議会」は、基本的には市町村合併した自治体を対象として想定しており、それほど大きくもない鎌倉市にふさわしいとは思えません。むしろ、自治会・町内会の充実強化を図ることが先決です。

(討議の経緯)

「地区協議会」の委員は市長が任命するのではなく自主的に選任することになっていますが、その資格や選任手続きなどは不明です。また、「地区協議会」は行政区又は学校区単位とする、市は地区に関わる計画について協議会に諮問し協議会が策定したまちづくり計画について市の総合計画等に位置づける、協議会の経費について市が支援する、地区に関する予算要求ができる、などと断片的イメージばかりが膨らんでいますが具体性がないままになっています。

第2節 議会

(議会の権限と責務)

第9条 議会は、市の意思決定機関であり、市民の意思が市政に反映されるように、事案の決定、市政の監視及びけん制を行うものとする。

2 議会は、政策に関する調査研究及び審議を充実させ、議会としての条例制定活動等を強化することにより、市民の負託に応えなければならない。

3 議会は、市民への説明責任を果たすため、積極的に情報提供するとともに、開かれた議会運営に努めなければならない。

(議員の権限と責務)

第10条 議員は、市民の直接選挙により選ばれた市民の代表であり、常に市民全体の利益を代表し権限を行使しなければならない。

2 議員は、自己研鑽に努め、市民の意見に耳を傾け、誠実で公正な職務遂行により、市民の信託に応えなければならない。

第3節 市長・執行機関

(市長の権限と責務)

第11条 市長は、市民の直接選挙により選ばれた市政の代表者として、長期的・総合的視野に立って、公正かつ誠実に市政運営に当たり、市民の信託に応えなければならない。

2 市長は、市政運営に関する中長期及び各年度の方針並びに当該方針に基づく政策、財源等について明らかにするとともに、その達成状況を市民及び議会に説明しなければならない。

3 市長は、市民の生命・身体及び財産を保護しなければならない。

(執行機関の責務)

第12条 執行機関は、組織の横断的な連携を図り、総合的な行政運営に努めなければならない。

2 執行機関は、公平かつ公正で効率的かつ効果的な行政運営により、行政サービスの質の向上に努めなければならない。

3 執行機関は、行政サービスに関する情報を分かりやすく提供するとともに、応答責任を果たさなければならない。

(職員の責務)

第13条 職員は、全体の奉仕者であることを自覚し、法令を遵守するとともに市長の指示に従い、公正、誠実かつ効率的に職務を遂行しなければならない。

2 職員は、職務の遂行に必要な知識と能力の向上を図り、創造的な行政運営に努めなければならない。

第3章 自治の制度

(情報公開・個人情報保護)

第14条 市は、市の保有する情報は市民の共有財産であることを認識し、積極的に情報を公開しなければならない。

2 市の出資法人、委託先事業者及び補助金受給団体等は、情報を公開するように努めるものとする。

3 市は、個人情報の保護を厳正に行うとともに、自己に係る個人情報の開示及び適正な措置を請求する権利を保障するため、適切な措置を講じなければならない。

(市民意見公募制度)

第15条 市長・執行機関は、市の重要な条例及び計画の策定等に当たり、市民の意見を反映させるために事前に案を公表し、市民の意見を聴取し、当該意見及びそれに対する市長・執行機関の見解を公表しなければならない。但し、緊急を要する

場合又は法令等に特別の定めがある場合はこの限りではない。

(説明責任及び応答責任)

第16条 市は、その政策の立案、実施及び評価の過程において、その経過、内容、効果等について市民に説明しなければならない。

2 市は、市民からの市政に関する質問、意見及び要望等に対し、迅速かつ誠実に応えるように努めなければならない。

(行政手続)

第17条 市長・執行機関は、市民の権利利益を保護するため、処分、行政指導及び届出に関する手続きを定めなければならない。

(財政運営)

第18条 市長・執行機関は、総合計画に基づき中長期的な財政計画を定めるとともに、最小の経費で最大の効果が得られるように行財政改革に努め、財源の確保並びにその効率的・効果的な活用を図り、健全な財政運営を行わなければならない。

2 市長・執行機関は、市の財政に関する資料を公表し、財政状況について市民に説明しなければならない。

(解説)

ここでは、中長期的財政計画、行財政改革、財源確保、健全財政などを定めています。なお、策定委員会案では「予算の編成過程、執行段階、決算への市民参加」を定めますが、制度としての具体性に乏しく、特に予算編成への市民参加は、いたずらに混乱を招く恐れがあるため説明責任に止めています。

(総合計画)

第19条 市長・執行機関は、総合的かつ計画的な市政運営を行うため、基本構想、基本計画及び実施計画から構成される総合計画を策定し推進するとともに、その進捗状況を市民に公表しなければならない。

2 基本構想及び基本計画の策定に当たっては、市民参加の機会を設けるとともに、議会の承認を得るものとする。

3 個別計画の策定に当たっては、総合計画との連動性・整合性を確保するように努めなければならない。

(解説)

本条例案では「市民委員会」などは定めていませんが、ここでは市民参加の機会を設けています。「参加の機会」については、時間的制約などによって参加可能な市民が極めて限られてしまうような制度ではなく、できるだけ負担を軽減し、多くの市民が公平な立場で自由に意見を言えるような場が望ましいと考えます。

(附属機関等)

第20条 市長は、市の附属機関およびそれに準ずる組織の委員の選任に当たっては、一部に公募による委員を加えることができる。

2 市長は、委員の男女比率、年齢構成等が著しく不均衡とならないように配慮し、同一の委員が長期又は連続して就任したり、同時に複数の委員に就任することがないように努めなければならない。

3 市長は、付属機関等の会議及び議事録を原則として公開しなければならない。

(出資団体等)

第21条 市長は、市の出資団体、指定管理者、業務委託団体及び補助金受給団体等への出資及び補助等の目的、効果及び必要性について定期的に調査検討を行い、その結果を公表しなければならない。

(解説)

情報公開については第14条で定めていますので、ここでは市が出資や補助を漫然と継続するのではなく、市民の役に立っているかどうか不断の見直しをすることを義務付けています。

(行政評価)

第22条 市長・執行機関は、効率的かつ効果的な市政運営を図るため、市の政策等について適切な目標と評価基準に基づく行政評価を実施し、評価結果を政策等に速やかに反映させるよう努めるとともに、市民に公表しなければならない。

2 市長・執行機関は、行政評価に当たっては、市民参加の機会を設けるよう努めるものとする。

(監査)

第23条 市長は、適正で効率的な行財政運営を確保するため、外部機関その他第三者による監査を実施することができる。

第4章 選挙権の行使

(選挙権の行使)

第24条 市民は、各級選挙において、選挙権を行使するように努めなければならない。

2 市民は、市長及び各級議員の言動や公約の達成状況等に留意し、自らの投票結果が活かされるように努めるものとする。

3 市は、投票率を向上させるために、選挙ごとに投票率の数値目標を定めるとともに、必要な措置を講じなければならない。

(解説)

二元代表制のもとで、最も重要な市民参加の機会が選挙での投票です。低投票率を放置したまま、他方で市民参加を求めることは、二元代表制を基本とする考えとは矛盾

盾がありますので、「選挙権の行使」を新たに決めました。選挙権は権利であると同時に、民主主義が適正に機能するために市民が果たすべき責務の側面もあります。ここでは、選挙権の行使を市民の努力義務としています。なお、立候補者に適格な人物がいないと判断した時には、棄権するのではなく白票を投ずることにより、明確な意思表示をすることが選挙権の行使となります。

また、市民は選挙結果に責任を負う立場でもあるため、自ら選んだ市長や議員が期待に込めているかどうかに常に留意し、必要に応じて助言・援助・要請などを行うとともに、期待から程遠い場合には次回選挙で審判を下す必要もあります。

市には、投票率を向上させる責務があることを定めています。市民が投票所に足を運ぶような啓発活動、そのための町内会・自治会などへの協力要請、鎌倉駅・大船駅などに事前投票所の設置、投票に来た人にインセンティブとして何らかのメリットの提供など、あらゆる手段を動員する必要があります。

なお、「参政権」というトリコールなどの直接請求も含む広い概念となりますので、ここでは「選挙権」としました。

第5章 住民投票

(住民投票)

第25条 市長及び議員の選挙権を有する者は、住民投票の発議並びに投票権を有し、市の権限に属する市政の重要事項について、その総数の50分の1以上の者の連署をもって、条例案を添え、その代表者から市長に対して住民投票の実施を請求することができる。

2 市長は、前項に規定する請求があった場合は、これに意見を付し、議会に付議するものとする。

3 住民投票の実施に関する手続きその他必要な事項は、別に条例で定める。

(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。

住民投票制度は、事案ごとに条例を定める非常設型とします。住民投票制度については、議会制民主主義という統治原理に反する、大衆迎合政治を招く、政治的に悪用される恐れがあるなどという批判もあり、また、内容によっては住民投票の対象としてふさわしくない事案もありますので、事案ごとに議会で慎重に審議し、個別に条例を定めて実施する非常設型とします。

発議及び投票資格は、市長及び市議会議員の選挙権を有するものとし、住民投票には法的な拘束力がないことなどから、一般の選挙よりも投票資格を拡大すべきとする意見があります。しかし、住民投票が市の重要課題について行われることや、尊重義務などにより議会や市長が実質的に投票結果に拘束されることを考えれば、参政権と同様に重要であり責任を伴うものです。

世界の多くの国で18歳から選挙権があることや憲法改正の国民投票が投票年齢を18歳としたことなどから、住民投票の投票権も18歳から認める意見があります。

しかし、世界の多くの国で18歳から選挙権があるのはそれが成人年齢だからです。すなわち、世界の大勢は成人に選挙権を認めるということであって日本と同じです。18歳だから認めている訳ではありません。また、我が国の成人年齢の18歳への引き下げについての世論調査では約8割が反対しており、当事者である高校生と大学生への聞き取り調査でもほとんどが反対しています。このような背景から、法制審議会の部会においても意見の一本化は困難で両論併記となる見通しです。

また、外国人にも投票資格を認めるとする意見がありますが、住民投票では、基地問題などの外交・防衛、治安・防災、国民保護、道路・橋・空港・港湾などの管理、ライフライン関連、教育など国家主権に直結する事案が枚挙にいとまがなく、これらの意思決定に外国人が参加するとすれば、国民主権を定める憲法の趣旨に反する恐れがあります。

第6章 国その他の機関との関係

(国その他の機関との関係)

第26条 市は、国及び神奈川県と信頼・協力関係にあることを踏まえ、政策及び制度等の改善に向けた取組みを積極的に行うものとする。

2 市は、共通課題又は広域課題の解決と市民サービスの向上を図るため、他の自治体等と連携協力するよう努めるものとする。

以上

補足説明

(1)個別政策との関係

自治基本条例は、市民、議会、市長・執行機関の役割や各種制度など、自治の基本を定めるものと位置づけていますので個別政策は定めていません。個別政策は、政治・経済・社会情勢等によって柔軟な変更が求められることも多く、必要であれば別に条例を定めるべきものです。

(2)「子どもの権利」について

「子ども」は市民ですから、「子ども」には年齢及び成熟度に従って相応に市民の権利と責務があると解すればよく、あらためて「子どもの権利」だけを取り上げて規定する必要はありません。このように、特定の属性を取り上げると「高齢者」「障害者」・・・などときりがありません。さらに、子供といえども権利だけを定めることは権利・義務のバランスを失するもので不適切です。

また、「『子どもの権利条約』に定める権利」などを規定することには問題があります。この条約では、「氏名を有する権利」「国籍取得の権利」などから「武力紛争における保護」まで広範な権利が規定されており、ほとんど自治基本条例とは無関係のも

のばかりです。自治基本条例に必要なものは、既に市民の権利と責務の条項で尽くされており、唐突に条約を持ち出すのは法的にも整合性がなく誤解を招くだけです。

さらに、知識や経験が充分でなく判断能力が未熟な子どもに、権利ばかりを強調することは教育上問題があり、「自由」「意見表明権」「自己決定権」なども本来の趣旨から外れ、「やりたい放題」「口ごたえ」「わがまま」などが許されるものと履き違える恐れがあります。権利過剰で育てられると、自己抑制が効かず自己中心的となり、思い通りにいかないとすぐキレルと指摘されており、最近話題の「モンスターペアレント」などもその典型です。子どもには権利よりも義務を果たすことの重要性から教えるほうが、子どもの将来にとって望ましいものと思われれます。

以上のような観点からこのような条項は定めていません。

(3)「市民委員会」について

公募市民の委員などで構成する「市民委員会」については、公募市民の代表性と権限に基本的な問題があります。議員は選挙で選ばれた市民の代表であり、議会での多数決による決定は、間接的に鎌倉市民の多数決による決定であるとみなす合理的根拠があります。しかし、公募市民は選挙で選ばれたわけではなく、市民の代表であるとはいえません。

また、公募により集まった場合は、年齢・性別など委員の構成にも極端な偏りがでて、鎌倉市民の平均的構成とも著しく乖離するケースが多く、「市民委員会」の意見を鎌倉市民全体の平均的意見と見なすことも無理があります。従って、「市民委員会」の決定が、鎌倉市民の多数意見であるとみなせる根拠はありません。

さらに、他市の事例でも、公募に応募する人が固定化する傾向が指摘されており、これでは、一部の人の意見が市民の意見であるかのように見なされる危険性があります。このような公募市民による決定に対し、市が尊重義務を負うとすれば、民主主義の基本原則が損なわれる恐れがあります。

また、「市民委員会」は、扱うテーマによっては個別の審議会等と重複します。審議会にも公募市民が参加している場合があり市民参加も重複します。もし、総合計画が対象であれば、総合計画の条項に市民参加を規定すればよく、別に「市民委員会」を規定する必要はありません。さらに「市民委員会」は場合により議会とも屋上屋を重ねる恐れがあります。

以上のようなことから、本案では「市民委員会」などは定めていません。

(4)「上書き権」について

「上書き権」については概念が不明確で、人によっても理解にばらつきがあります。地方分権改革推進委員会の「中間的な取りまとめ」（平成 19 年 11 月 16 日付）も「条例により法令の規定を『上書き』する範囲の拡大を含めた条例制定権の拡大」「条例による補正の許容」と述べているにとどまっています。

条例によって法令を補正する手段は、以下の 3 通りが考えられます。

- i. 法律によって定められた要件を条例によって変更する
- ii. 法律に基づき定められた政省令を条例によって変更する
- iii. 個別の法令の規定を緩やかにして、条例制定範囲を拡大する

これらはいずれも、憲法第94条との整合性、行使する場合の法的裏づけなどを明確にする必要があります。内閣府の地方分権改革推進委員会事務局によれば、「上書き権」についてはまだ明確な概念が定まっていないとのことで、現段階で条例に定めても意味がなく時期尚早であり、本案では「上書き権」は定めていません。

(5) 「自治基本条例推進会議」について

自治基本条例は自治の基本を定めるものであり、個別政策のように推進する性格のものではありません。従って、条例の推進状況を検証し啓発するような必要性はなく、条例の遵守状況をチェックするのであれば、制定権者である議会の役割です。

本条例素案では、「尊重義務」が定められていますので、さらに「推進会議」を設ける必要はありません。また、「市民の権利」の条項で「(市政に) 参加しないことによって不利な取り扱いを受けない」と定めていますが、「推進会議」はこれと矛盾する恐れがあります。条例の内容が適切であるかどうかの確認であれば、一定期間後に条例の見直しをする規定を設ければ済むことです。

自治基本条例の基本的考え方についても多様な意見がある中で、特定の考えに基づいて市民生活を監視するような組織は、自由を尊重する鎌倉の風土に似合いません。

(6) 条例改廃の手続きについて

条例改廃の手続きとして「市民参加による論議を保障し、その結果を尊重しなければならない」などと規定することは、法で認められた議会の条例制定権を制約することになり、議会の権限の侵害となる恐れがあります。

また、このような規定を設けると、条例の改正がやりにくくなるため、「最高規範」ともあいまって不磨の大典のような硬性の条例になります。自治基本条例は施行状況等を勘案しながら、柔軟に改正できるようにすべきです。

市民の意見を反映させるということでは、本条例素案では「議員の権限と責務」で市民の意見を聞くことを責務として定めており、さらに「市民意見公募制度」を規定しています。

以上