

鎌倉市自治基本条例策定市民会議の「ニューズレター」第9号です。この「ニューズレター」は、市民会議の参加者、関係者だけでなく、多くの鎌倉市民に、「鎌倉市の憲法」となる「鎌倉市自治基本条例」策定のプロセスを知っていただくことを目的に、発行しています。ご愛読いただき、ご意見をいただければ幸いです。

## 「市民対話交流」からの課題

### 的を射た市民からの提議

< 編集部 >

第2次「市民対話交流」活動が昨年2007年10月から12月にかけて行われました。今回の目的は、市民会議の条例策定委員会が作成した「たたき台」をもとに市民からの意見を聴取し、「素案」作成に活かすことです。

12月末にその報告シートが出揃いました。

町内会自治会や市民団体、職域別団体などを対象に約30か所で行われた第2次「市民対話交流」の報告シートから「市民対話交流」の現状を検証し、市民を巻き込み、市民に共感を得られる「素案」作成に向けて、今後の課題を探ります。

### “ 条文や解釈に具体性がほしい ”

「たたき台」全般については、「できたものを批判したり意見を言うことは簡単だ。『たたき台』をまとめられたご苦労とエネルギーに感謝をする」、「市民会議は、手弁当でよくここまでまとめられた」という好意的な見方がある反面、「一般市民がもっと理解しやすい内容にしてほしい」、「『たたき台』の条文や解釈に整合性、統一性がない」、「『たたき台』は他の市にあるものと同じ内容ではないか、独自性がほしい」など批判的な意見も数多く見られます。

報告シートから見る限り「たたき台」に関する印象は、「抽象的で具体性が乏しい」、「一般的な考え方の羅列に過ぎない」という意見が多いようです。さらに、「この条例の特徴はなにか」、「この条例で何が変わるのかを明示すべきだ」など自治基本条例策定の意義、目的など基本的考え方を問う意見も出ています。

## “ 「何が変わるのか」 という疑問 ”

「何が変わるのか」といういたって素朴な疑問に、「漢方薬のように効いてきます」と答えてもなるほどと得心させる根拠には遠い。「緑条例をつくったが、効力を発揮していない」、「鎌倉市は市民が中心で立派な文章ばかりつくるがそれで終わり、実行がない」という過去の苦い体験から発せられた意見もあるのです。

策定市民会議は、「素案」作成にあたり、この「何が変わるのか」に対する見解を示すことが、市民が日常漠然と感じている身近な生活の不安や矛盾を、正面から見つめ直すきっかけとなるのではないのでしょうか。

市民から出された疑問の解消に努めることが、我々の活動への理解を深め、参加意識を高めます。それは、「既存条例との整合性はどうなるのか」、「現在、条例はたくさんあるが、関連性がなく運用がうまくいっていない」、「自治基本条例と個々の既存の条例との関係を示してほしい」という意見にも回答を与えることになるでしょう。

## “ 解釈が様々な「市民」の定義 ”

個々の条文については、発言者の経験、考え方、生活環境の違いからそれぞれの思いが数多く意見として述べられています。これをいかにひとつの条文にまとめ上げるか至難の業に思えます。多くの方に、納得できなくても理解していただくには、十分な議論が必要です。

個々の条文の議論で、特筆すべきことは、「市民」の定義、概念に関する意見です。この記述が報告シートに際立ちます。例えば、「瞬間的に鎌倉に入ってくる業者、観光客も市民の定義に入れた方が良い」、「鎌倉市に在勤、在学するものは市民の定義から外すべき」、「国籍年齢を問わず、という表現は大まか過ぎる」、「市民と住民を区別した方が良い」などなど。

私たち市民会議が作ろうとしている「自治基本条例」の目的や考え方、策定の理念が明示されていないことに起因しているように思えてなりません。



## “ いかに「市民」を巻き込むか ”

第2次「市民対話交流」活動に参加した市民会議メンバーの声を報告シートから集めてみました。数が少ないのは残念ですが、そのいくつかを紹介します。

「自治会幹部のより深い理解につながり、質の高い意見交換会だった」、「項目を絞って議論したため活発な意見交換が行われた」と評価する感想がある一方、「『たたき台』をもとに意見を聴くという姿勢で臨んだが、条文案の根拠を問われ、自信を持って答えられず、全体会での議論不足を実感せざるを得なかった」、「素案は、わかりやすい言い回しで、一般市民が理解しやすいものにしないと市民のものにならないと感じた」との反省、自戒の弁もありました。

報告シートから、進行役である市民会議メンバーの熱意が伝わってきます。そして、「自治基本条例」の策定に、いかに「市民」を巻き込むか、という努力を感じます。

## “一割が関心を示せば風は起きる”

ある学者は「人口の1割が関心を示せば、風は起きる」と表現しました。人口の一割の方々に関心を持ってもらうには、我々の活動はまだまだ道半ばです。

「条文の中身、表現にさらに検討が必要。具体例を持って条例を検討するには時間がかかりそう」、「市民と実のある対話交流を行うには時間が掛かる」という参加メンバーの感想に共鳴する方々も多いのではないのでしょうか。

焦らずじっくり、より多くの市民との対話の中から、我がまち古都鎌倉にふさわしい「自治基本条例」を創り上げ、「まちの憲法」として定着していくことを期待したいものです。



# 市民、県民の定義について

## 神奈川県自治基本条例の場合

平成20年1月21日福祉センターで開催された第33回全体会において、川崎泰彦神奈川県企画部広域行政課長による「地方分権改革と県の自治基本条例策定の取り組み」についての講演が行われました。その内容と質疑応答についてご紹介を致します。

なお、紙面の制約があり、講演の要旨を抄録しました。

〔講演内容はホームページに掲載する予定ですのでご参照ください。〕

<講演要旨>

文責：編集部

## 「地方分権改革と 県の自治基本条例策定の取り組み」

神奈川県企画部広域行政課長 川崎泰彦氏

### “地方分権改革とは”

地方分権改革とは、国に集中している権限や財源を、県や市町村に移して、地域のことは地域で決めるということです。この流れが自治基本条例策定につながっています。

神奈川県では、「地域主権」という言葉で、この分権改革を捉えています。「地域主権」とは、国から地方に権限を分け与えるのではなく、もともと地域に主権があるという考え方です。

憲法でいう「地方自治の本旨」は、「団体自治」と「住民自治」にわかれます。地方分権

改革で見逃せないのは、国から地方に公共の権力や財源委譲が下りてくるので、「団体自治」は進むが、「住民自治」まで跳ね返ってこないという問題です。分権改革を考えると、「団体自治」プラス「住民自治」という観点がどうしても必要になってきます。

## “平成 18 年地方分権改革推進法成立”

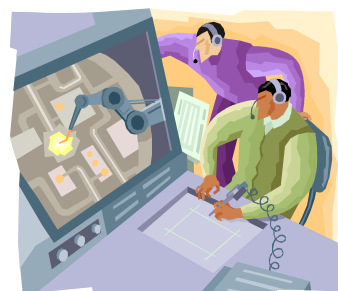
近年の分権改革の流れは、平成 5 年の衆参両院の「地方分権の推進に関する決議」に端を発します。平成 7 年には地方分権推進法、平成 12 年に地方分権一括法が成立し、平成 18 年には地方分権改革推進法という「改革」を使った法律ができました。

この地方分権改革推進法の基本理念は、国・地方公共団体の役割を明確にすること、地方の自主性・自立性を高めることで、個性豊かで活力に満ちた社会の実現を目指すというものです。その中で、国に地方公共団体への権限委譲の推進、関与の整理・合理化、役割分担に応じた税源配分を求め、地方公共団体には、自己決定・自己責任ができるような、国が考えてくれたアイデアではなく、自らの頭脳と手足を使って、しっかりその責任を果たす行政執行体制の整備・確立を求めています。

この法律は 3 年間の時限立法です。平成 22 年には「新地方分権一括法」の成立が予定され、新法に向けて委員会懇談会が設けられました。

## “「団体自治」と「住民自治」の充実”

平成 19 年 11 月、その「中間的なとりまとめ」が報告されました。ポイントは、「団体自治」と「住民自治」の充実です。「団体自治」については、自治体の決定権・裁量権の拡大と税財政基盤の充実確保を図ること、「住民自治」に関しては、情報の共有の徹底と、住民参加の拡充を図るという点です。重要なことは、住民の視点に立って行政のあり方を見直すという指摘です。この報告に「完全自治体の実現」という、ちょっと聞きなれない言葉が出てきます。これは、条例の上書き権に代表される自治立法権と自治行政権、自治財政権をあわせもつ完全自治体を実現して、はじめて中央と地方が対等・協力の関係に立った「協議」ができるという考え方です。さらに住民本位の自治と自治を担う能力の向上を謳っています。首長・職員、議会、住民夫々の意識改革を図って、職員の資質向上に努めるということです。



さらに、「条例制定権の拡大」は大変重要です。条例で、法令に「上書き」できる範囲を拡大する。法令が書ききれていない部分について書き加えるということです。「横出し」、「上乘せ」とも表現されます。先般神奈川県で成立した知事の大選禁止条例も、条例制定権を使って公職選挙法・地方自治法に無い項目を「上書き」したといえます。

## “県の条例策定の動き”

自治基本条例策定の状況は、全国で約 90 の市町村が「街づくり条例」や「自治基本条例」という名称の条例を持っています。都道府県レベルではまだありません。神奈川県でできれば、たぶん全国最初でしょう。県の取り組みは平成 16 年 3 月からです。平成 17 年 10 月に県自治基本条例懇話会を設置し、平成 18 年 11 月に知事に報告書を提出しました。その後、地方分権フォーラムの開催や出前講座などで県民の意見を聞き、平成 19 年 7 月の「地域主権実現の為の基本方針」、同 10 月の「神奈川県自治基本条例（仮称）」素案の策定へと進んできたところです。

県内の市町村では、制定済みが 7 つ（川崎市、大和市、海老名市、愛川町、寒川町、平塚市、湯河原町）、検討中が 9 つ（厚木市、綾瀬市、鎌倉市、藤沢市、茅ヶ崎市、大井町、開成町、南足柄町、箱根町）です。33 ある市町村の半分。人口と面積で見ますと、この制定率は全国のトップクラスです。

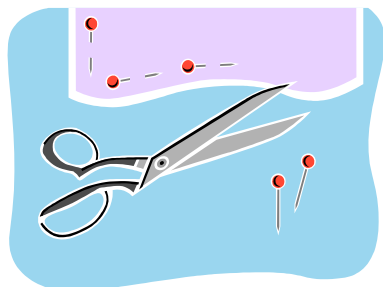
司会 ありがとうございました。いまのお話についてご質問をうかがいます。(以下、敬称略)

## 「県民」の範囲は？

下条 3点質問です。「神奈川県自治基本条例(仮称)素案」で、県民について謳われている。この「県民」の範囲は。2点目は、「基本条例」を理念的でなく、実践的なものとするための仕組みは多々あると思うが、我々の市民会議では「協働」といっているものが、県の条例では「連携・協力」と表現されている。その理由は。また、鎌倉市では協働のプロジェクトが7つほどあり、そのうち2つは民間提案のプロジェクト。県の場合、民間提案のプロジェクトがいくつあるのか。

## 「県民」は「有権者である住民」

講師 「県民」の定義に関して。私ども広域自治体を作る自治基本条例が、基礎自治体である市町村の自治基本条例と一番違う点は、市町村では住民と市町村の関係を第一に考えますが、都道府県の場合は県民との関係に加えて、市町村との関係を考慮して作るという点です。既に県下の市町村の半分近くが自治基本条例を施行済みか検討中なので、いちばんオーソドックスな考え方は、自治法のいう有権者であり県内の住民であることを以て、「県民」とするという考えです。従って、二十歳未満とか、外国人とか、法人といったものを対象には考えていません。「県民」とは、有権者である住民と整理しています。



## 議会、職員はツール

なぜ「協働」でなく「連携・協力」という言葉を使ったのかという質問ですが、自治基本条例の概念は、すでに有識者懇話会で一年かけて議論されました。そこでは、主権者である県民が、自分たちの権利を実現する為のひとつのツールとして、議会や職員があると結論づけました。懇話会の言い方を借りると、「主権者である県民が、ツールである知事や職員と対等に立つはずが無い。法の概念では、対等ではないが、実態としては知事や職員と県民が共同して社会を作っていく」という考え方です。この意向に沿って、民間との「協働」という言い方はせず、民間活動との「連携・協力」という表現になっています。

## 市町村への権限移譲は？

増田 3点お伺いしたい。「神奈川県自治基本条例(仮称)素案」でいう県政とは何処から何処までを指しているのか。2つ目は、県民が県政に参加する制度はどのようなものがあるのか。県から市町村への権限委譲の状況はどうか。

## 他県より進んだ神奈川県

講師 第一に、県政の概念ですが、素案づくりの特徴は、地方自治法が定める地方公共団体の仕組み、目的、役割等の部分は基本的には割愛し、住民自治の立場から書き込んでいくというやり方です。従って、内容的には県民の権利を実現する為の行政運営という点に的を絞り表現しようと考えております。

市町村を通さない直接の県民の県政参加については、県民集会、フォーラム、直接の公聴公報制度などがあります。他に、地域、年齢などさまざまな背景の県民のご意見を直接知ることは大事ですが、市町村がまとめたご意見をいただくこともまた重要です。あたまごしの感じにならないように、参加しやすい開かれた県政を目



指すというのが基本的な方針です。

権限委譲に関しては、神奈川県は他府県に比べ早くから市町村への権限委譲を進めてきた歴史があります。県では「市町村チャレンジ制度」と呼びますが、福祉や社会資本整備の分野で個別の権限をばらばらに委譲するのではなく、包括的に委譲を望む自治体があれば、これをまとめて渡していく所存です。

## 「上書き」という意味は？

人見 さきに基本条例の素案についてパブリックコメントを実施していますが、今後条例の案が出た段階で、再度パブリックコメントを求める予定があるか。「中間的なとりまとめ」の中で、「条例制定権の拡大」に言及されているが、これは法令の範囲を超えて条例で上書きできるようにするという動きなのか、それとも上書きの範囲を拡大できるように法令を見直そうということなのか。

## 基本的に法令を超えられない

講師 素案について、パブリックコメントを実施しました。次に行う場合は、もうすこし素案のレベルを上げて、条例案に近いもので皆様のご意見を聴く計画です。

条例制定権ですが、基本的には法令を超えることはできません。法の範囲の中で、法が予定はしているが書ききれてない部分を拡充する事がひとつ。もうひとつは、法令が細かく書き過ぎていて、条例に任せれば済むことまで書き込まれている部分を「条例に譲る」と書かせる努力をして、結果的に条例制定権を拡大する、ということです。

この白地を条例で埋める場合と、先々条例で埋められる枠を残した法令作りへの取り組みという意味を含めて、条例制定権の活用と条例制定権の拡大を使い分けたものと理解しております。



### ホームページをご覧ください。

条例素案大綱案（たたき台）が掲載されていますので、ご覧ください。

<http://www.kcn-net.org/jichi/>  
トップページの「条例案」を開いてください。

\* 市民の皆様からの投稿を募集しています。ご住所、お名前を添えてお送りください。

< 投稿先 > 鎌倉市役所 経営企画課

FAX : 0467 - 23 - 8700 「経営企画課」

\* 課名を必ず明記してください。

E-Mail : [keiki@city.kamakura.kanagawa.jp](mailto:keiki@city.kamakura.kanagawa.jp)



発行：鎌倉市自治基本条例策定市民会議

代表：橋爪幸臣

ホームページ <http://www.kcn-net.org/jichi/>

編集人：狩谷 健

連絡先：鎌倉市役所 経営企画課 経由 編集人まで

電話：0467-23-3000(内線 2215)