

## 第 27 回（仮称）市民活動推進条例検討会

日時：平成 30 年 10 月 22 日（月）18 時 30 分～19 時 45 分

場所：第 4 分庁舎 823 会議室

### 【議事内容】

#### ●本日の検討内容確認

1. 市議会平成 30 年 9 月定例会の結果について
2. 今後について
3. その他

#### ●資料確認

- ・次第
- ・資料 1 「つながる鎌倉条例（（仮称）市民活動推進条例）（素案）」に対する意見公募の結果について
- ・資料 2 つながる鎌倉条例（案）

#### ●本日の議題と資料の説明

事務局：定刻となったので、第 27 回条例検討会を始めさせていただきます。本日の議題は「1.市議会平成 30 年 9 月定例会の結果について」と「2.今後について」である。議題に入る前に市民生活部部長の奈須からご挨拶させていただきます。

#### ●市民生活部 部長挨拶

つながる鎌倉条例の制定について、平成 28 年 5 月から現在まで長期間にわたり検討していただき、感謝申し上げます。

昨年の 9 月議会で否決となった以降も、条例検討会や意見交換会など条例案の修正に向けて議論を重ねていただいたが、残念ながら継続審議となり、9 月議会において可決まで至らなかったことについて、お詫び申し上げます。

この条例は、市民の皆さんが長い期間をかけて検討してきた条例であること、他の条例に比べて、数多くの市民の皆さんの声を聞く機会を設けていること、そして、前回の条例案から大幅に変更になった箇所等を中心に議員に説明したが、残念ながら過半数の理解を得ることができなかった。

今後、条例の制定に向けては、今回の 9 月議会では中身についての意見は少なく、観光厚生常任委員会の結果も継続審議であったため、提出を求められた逐条解説の作成を進め、今回提案した内容で、再度 12 月議会で審議していただくことになる。

#### ● 1. 平成 30 年 9 月市議会定例会の結果について

事務局：それでは、次第 1 の「市議会平成 30 年 9 月定例会の結果について」を報告する。はじめに、9 月定例会の結果について報告する。

事務局：議会の結果を踏まえ、7月23日の第26回条例検討会以降の状況を報告する。6月15日から7月17日までパブリックコメントを実施した。パブリックコメントでいただいた意見と、意見に対する市の考えを資料1にまとめた。様々なご意見をいただき、文言に関しては検討会の皆様の意向も踏まえ、修正を行なった。また、いただいた意見に対する回答を一問一答形式でまとめ、反対する旨の意見に関しても丁寧に対応した。

パブリックコメントの結果を受けて条例案を作成し、庁内調整を行った。8月3日の例規審査会と8月10日の政策調整会議を経て、最終的に政策会議を8月20日に行い、決定した。

条例検討会並びに庁内調整を経た条例案が資料2である。これを9月議会に議案として提出した。議会では、条例に対し慎重審議を求める陳情が1件出された。9月11日の本会議では、2名の議員から「市民活動の定義（どこまでか市民活動の範囲にみなされるのか）」、「つながる鎌倉条例の上位法はあるのか」、「パブリックコメントの公開時期はいつであったのか」等の質問があった。

9月13日の観光厚生常任委員会では、各議員からご質問をいただいたが、内容に踏み込んだ質問は少なく、定義や構成についての質問がほとんどであり、2名の議員から「逐条解説」を資料として提出するように要求された。逐条解説は条例を補完する資料であるので条例と一緒に提出された上で判断したいとの意見であった。審議結果は継続審議が3名、結論を出すべきが2名で「継続審議」となった。この「継続審議」という取扱により、次の12月定例会にて改めて審議される予定である。議会から求められた「逐条解説」を12月議会で提出して審議を受けたいと考えている。

「逐条解説」だが、これは条例の中身を変えるものではなく、用語や解釈や定義等を法的に解説するものと考えており、事務局で作成を進めている。12月議会で条例を制定させたいと考えている。

#### 【意見交換】

委員： 私が議員とお会いした際に、「逐条解説は審議の場で必ず提出されるものだ」とおっしゃっていた。逐条解説の提出が無かったので継続審議を望んだそうである。条例検討会では逐条解説を提出するとの報告は無かった。出すべき資料を提出しなかったのか、それとも何らかの狙いがあったら提出しなかったのか。

事務局：逐条解説は条例制定後に市民が理解し易いようにする為に公開されるのが一般的である。県内の17市で市民活動や協働に関する条例が制定されているが、逐条解説を作っているのが4市で、手引きとして作っているのが7市、何も作っていないのが6市である。他市に確認したところ、いずれも、条例を審議する議会に逐条解説が提出された例は無いとのことであった。

逐条解説は、法律を作った時に各省庁が監修し、法律家が使用する為に作られることも多い。市が作るの一般的ではないが、他市で作っているところもあったので、条例をより分かり易くしていく為にも作成していく考えである。

委員： 逐条解説は、条例の制定後に皆で作るイメージがある。逐条解説がないことを理由に反対するというのは話が違う気がする。

事務局：法律用語は難しいので、一般の方に分かり易く示していくことは必要と考えている。条

例を審議或いは制定する時に提出するケースは極めて少なく、事務局も審議の場で必須だとは考えていなかった。

委員： 逐条解説では、条例の目的等を説明するのか、単語の説明をするのか。

事務局： 参考とする為に他市の逐条解説を調べた。「逐条解説」という名称では厚木市・大和市・座間市・綾瀬市で作成されている。いずれも条文の説明がされている。単語の解説をされている市もあった。読んだだけでは理解しきれない部分があれば、理解しやすいように、事務局で条文の解釈と用語の説明などを記載したものを逐条解説として作成を進めている。

委員： 指針とは別物なのか。

事務局： 指針と逐条解説は全くの別物である。条例制定後に指針を作成し、具体策を定めていく方針は変わらない。逐条解説は条文や指針を作り変えるのではなく、あくまでも条例の解釈や用語の説明をするものである。条例に対する質問の回答を口頭とするのではなく、逐条解説という形で文章にしてまとめて提出して欲しいというのが議会の要求である。

委員： 条例が否決されると、次の会議で直ぐに採決されず、継続審議されるのが一般的なのか。

事務局： 1度否決されると、同じ案は審議不可となる。昨年がまさにこの状況であった。今回は否決ではなく、継続審議である。要求された逐条解説を提出すれば、9月議会で継続審議とされた条例案が改めて審議されるものと考えている。市としては、議会に条例案は提出済であるので、要求された逐条解説を提出すべく準備している段階にある。

委員： 逐条解説は1回目の否決された条例案の審議時にも提出していないのか。

事務局： 提出していない。市民活動に関係する条例に限らず、条例審議時に逐条解説を提出している事例は少ない。

委員： 必要な書類ならば、1回目の審議時に言って欲しかった。

委員： 本会議の録画を拝見した。議員の質問に対し、奈須部長が逐条解説と答弁された。この時に逐条解説という単語が初めて出された。

事務局： 過去の議会でも逐条解説とは言っている。逐条解説を作成するとも述べている。この条例に対して「逐条解説」と発言したのは3回目である。今までも述べていたのだが、今回は特に議員の関心を集めたようである。

委員： 議員の関心を集めた背景が分からない。

委員： 逐条解説とは要は法的解釈ということか。

事務局： 法的な解釈である。

委員： 本来は、法解釈は市民が作るものである。逐条解説まで行政が作ってしまっても良いのだろうか。

事務局： 法律等の逐条解説は出版関係者等の民間が、国の監修を受けて作るものが多い。

委員： 法解釈まで行政に任せてはいけない。最初から市に法的解釈まで任せる意味が分からない。

委員： 横浜市民協働条例でも制定後に逐条解説のようなものが作られた。30程度の団体が集まって作った。

委員： 議員に最近お会いしたが、可決される雰囲気だと聞いていた。しかし、実際には議員の質問の辺りから怪しい雰囲気になった。

継続審議はとりあえず棚にしまったイメージだが、「棚から出すかどうかは議員次第」だと聞いており、尋ねたら、「分からない。ただ、次は無いのではないか」と言う議員もいて、ショックを受けていた。しかし、本日の事務局の話では次があるようで、議員の話と事務局の話に随分と差異がある。

委員： 私も、もう駄目なのかと思った。継続審議となると、棚にしまいもうそれ以降は出てこないイメージである。

事務局： 人情が継続審議の対象になった場合、その後審議が行われない事例が多い。しかし、今回は議会から市に対し「逐条解説」という審議に必要な資料を示されており、提出すれば審議すると言われている。

委員： 逐条解説を提出すれば審議すると言われているのか、それとも、ただ提出するように言われているのか。

事務局： 全員ではないが、数名の方が提出された場合は審議したいと発言していた。

継続審議を希望された方のうち、「用意しているものを次回の議会に提出して欲しい」と意見された方が1名、「逐条解説は条例を補完すべきだと考える為に逐条解説が無い段階では判断できない」と同時に「提出いただいて判断したい」と意見された方が1名であった。継続審議を希望されている3名のうち2名は逐条解説の提出を望んでいると受けとめている。

委員： 条例名は変更出来るのか。

事務局： 条例名を含めた条例案を9月議会にて提出済であるので、変更はできない。逐条解説を12月議会に提出する。

委員： 条例のどの部分に解説を付けるものなのか。

事務局： 全ての条文に解説を付ける予定である。

委員： 委員はどのくらいのスパンで変わるのか。9月議会で逐条解説を要求された委員は、12月議会にもいらっしゃるのか。

事務局： 12月議会は9月議会と同じ委員構成となることが多い。次の12月議会では何としても成立させたい。議会に関する報告や進捗状況はメール等でお知らせしていく。

委員： 委員会の票の内訳は公開されているのか。

事務局： 鎌倉市議会ホームページで動画が公開されている。「継続審議」が西岡議員・久坂議員・千議員の3名、「結論を出す」が森議員・日向議員の2名である。

委員： 条例を早く制定して、その先の具体策を考えて進めていきたい。

事務局： 否決時に様々な意見をいただき、議会の皆さんから理解を得られるようにする為に検討会の考えた条例案を再考してきた。その結果、昨年度に議会からいただいた意見には一通り応えた条例案となっている。しかし、9月議会では、逐条解説が提出されなければ審議できないとの結論となった為、議会の要求に基づいて、逐条解説を提出し条例制定に向けて次の段階に進めていけるよう努めていく。

委員： 委員会では中身に関して踏み込んだ議論はされたか。

事務局： 委員からの質問には答え、逐条解説が無くても議会の質問にはこの場で答えると答弁したが、その上で、議会の最終的な結論が「逐条解説が提出されないと判断できない」とのことであった。

- 委員： パブリックコメントを見ていると、委員会よりも条例の中身について踏み込んでいる印象である。
- 委員： 観光厚生常任委員会を全て拝見し、文字に起こした。逐条解説では、言葉の意味が変わってしまうのではと懸念する意見が見られた。「条例制定後に市民活動推進委員会によって条文の考え方や意味が変わってしまうのではないか」、「市民活動推進委員会で全てを決められてしまうことに不安を感じる」、「条例制定後にいくらかでも変更が加えられるのではないか」等の意見が出ていた。条文を具体的に書くように求める声も多かった。市民活動をしている者としては、条例で具体的に定められ過ぎても縛られてしまって活動しにくいと思うのだが、議会は真逆の見解で、市民活動全体を網羅して具体的に担保されているのかが重要なようである。
- 委員： その点の説明が非常に難しい。私共は良かれと思って検討してきた条例だが、裏目に出ていることも多い。
- 事務局： この条例で市民活動の全てが判断出来るのかと懸念される方が多かった。市民活動及び市民協働支援の方法は、補助金・施設貸出・名義後援など多種多様である。それぞれに規則や要綱が存在し、それらに則って支援が行なわれるが、この条例はあくまでも関係する基本的な考え方を示している。条例と支援を所管する規則等の両方を総合して、どう支援していくか判断するのであって、条例のみで支援や市民活動団体を判断するのではない。
- 委員： 観光厚生常任委員会では、「政治と宗教」の話がされていた。鎌倉は宗教都市であるが、NPO法にも定められている通り、政治や宗教に関する儀式や行事は市民活動からは除外されている。しかし、鎌倉は仏教・神道・キリスト教で合同慰霊祭を行っており、それは儀式の枠に入るのではないかと、市民活動から除外されるのかという話だった。
- 事務局： 「つながる鎌倉条例」により、今まで示されていなかった鎌倉市の市民活動支援の姿勢を明確に示すことができる。市が市民活動にどう向き合うのかという基本姿勢をきちんと条文化して示していきたい。この旨は議会でも説明した。この点についても、逐条解説として文書化していくと考えである。
- 委員： 宗教的なもの等を含めて市民活動は多種多様であるが、この条例ではあくまで市民活動を支援する市の立場を示すということか。
- 事務局： おっしゃる通りである。公金を費やす以上は適正な判断が必要である。そういった意味でも支援する対象をきちんと条例で示す。今までもそのように説明してきたが、逐条解説でも説明していく。
- 委員： 確認したい問題がある。条例で市の姿勢を示すことも勿論必要であるが、パブリックコメントの意見を拝見していると、自分達の決意や市民としてどうしていくべきかを条例できちんと売り込もうという空気感がある。市民の意向や姿勢と、市の姿勢や立場の話は、結果として同じ方向を向くはずであるが、「条例がどう作られているのか」に関しては方向性が大きく異なるかもしれない。
- 「市民に責務を負わせるのはおかしい」、「市民活動支援は行政がやることである」等の市民の声が寄せられている。①市が市として条例を作ったというのと、②市民が自分達で意欲を持って条例を作ったというのと、③市の取り組み方を示す条例を市民の意見を

聞きながら作ったというのと、3種類の作り方がある。この3種類でニュアンスが微妙に違う。現在の条例は、この3種類が混在しているが故に変な誤解を生んでいる。責務に関する市民の声は、混在による誤解が原因であると考えられる。

①の作り方のように市が市の立場で作った条例とするならば、もっと謙虚な表現をすべきように思う。市民活動を実際にされている方々が、自分の体験から市民がもっと頑張らなくちゃいけないという指標を市民が決めて提案した場合、それを条例と呼べるかは分からないが、私達はそれが理想な形なのではと思っている。議会が対外的に条例を見た場合に、「行政がこういう表現をするのか」と思ってしまい、私共が考えている条例の象とは異なった評価をされてしまっている。

事務局：前回、否決された条例案も、通常の条例とは構成が異なることを指摘された。否決後、検討会での議論の結果、他市の条例を参考にしながら理解を得やすい一般的な形に構成し直すこととなった。その為、条例の想いは変えずに、一般の条例の構成に倣う形に文言的には整理した。

委員： 想いを变えずに文言を整理した時に、「市民がどうすべきか」という市民主導的な文章が条例に残り、行政が定めるにしては過剰に思われる表現になっている可能性がある。パブリックコメント等を通して市民の声を聞くと、「市がそういうことを定めるのか」との意見が見られるが、私共の想いや意図から外れる意味合いが条例に投影されてしまっている為だと思われる。もしかしたら、議員も市民と同様に、条例から意図とは異なる意味合いを感じ取っているのかもしれない。

事務局： そのような誤解を生まないように、今回の条例案は他市の条例を調査し参考にして、高飛車な表現や意図からかけ離れた形にならないように整理してきた。

委員： それでも、まだ意図に沿わない評価をされていることが気になっている。

事務局： 議会でも、これまでどのような活動をしてきたか問われたが、アンケートやパブリックコメント意外にも、検討会委員ではない市民との意見交換会・議員との意見交換会を実施し、市民の声を直接聞きながら取組んできたと説明した。その点は全く否定されなかった。

委員： もし、否決された場合について伺いたい。今までの施策は条例がなくても実施できる為、施策は継続されていくことになるだろう。その場合、これまで考えてきた指針の内容や方向性をなるべく反映させて施策を考えていく進め方をするのか。それとも、また1年後等の目標を定めて条例を確実に制定していく方向でいくのか。事務局はどういう選択をしようと考えているか。

事務局： 否決ではなく、可決された場合を想定して取り組みを進めてまいりたい。可決された場合は、条例でも謳っている通り、市民活動推進委員会で指針を固めていくことになる。条例で市民活動推進委員を作ることを定めているのは、指針を市職員が作るのではなく、市民の考えを取り入れて作っていく為である。条例が可決されないと、この構成が崩れてしまう。否決された場合、指針等の方策作りを職員が取り組んでいくのか、別の方法を考えるのかは、その時に改めて検討し直すことになる。

委員： 条例を基盤として指針や施策を作り上げていくのが本来の進め方だと思う一方で、何が必要かというニーズ調査から始めて、そのニーズに応える為にはこういう施策が必要で、

その施策を整理した結果の指針ができて、その指針を動かしていく為の条例を作るという逆の手順で進めていく方法もあると思う。条例ありきではなく、ニーズありきで条例に反映させていく方法もありかと思う。行政が条例を作ることを決めて、検討会という限られた人達によって作られた条例に従いなさいと言われることに違和感のある議員や市民がいる。全市民の声を聞いて、裾から作りあげるのが馴染みやすい市民や議員の方々がいらっしゃるように思う。否決された場合、今までとは逆のニーズありきで作りに上げていく方法で進めれば、市民合意を得られた状態で制定まで進めていけるのではないかと思う。そういう手法もありではないかと少し考えている。

事務局：条例の附属機関として立ち上げる鎌倉市市民活動推進委員会の調査審議の対象に「条例並びに市民活動及び協働推進についての指針に関する事項」がある。委員会の調査審議の結果、条例が市民活動の現場に沿っていないと判断された時、行政に変更を求めることができるので、市民活動及び協働の推進に関しては、市民意見を充分に取り入れながら取り組んで参りたい。指針から入るのか条例から入るのかは検討会でも議論を重ね、まずは条例をきちんと固めてから指針を作り上げていく方針に決めた。指針そのものについても時代に沿ったものにしていくという結論になった。今は基盤となる条例を制定できるように努めたい。

委員：今の手法を否定している訳ではない。しかし、ここまで条例を否定されると、何か他の方法を模索すべきなのではと考えてしまう。もし否決された場合に、同じ壁を同じ方法で越えようとすることに不安を感じる。悪気があって作った訳ではないのにも関わらず、ここまで話がこじれてしまうと、何がいけなかったのだろうと考えてしまう。

事務局：不安に思われる気持ちも分かるが、審議はまだ終わっていない。まずは審議をきちんと受けて、条例の可決に向かいたい。そこがぶれてしまうとこの取り組みが進まなくなってしまう。ここはぶれずに進めて参りたい。

## ● 2. 今後について

事務局：議題の2「今後について」、説明する。

条例の制定について、本日の条例検討会終了後は、12月議会で審議いただくための、手続を進めていく。

12月議会で、条例が制定された後は、附属機関や庁内の委員会の設置に向けて、準備を進めていく。また、今まで検討していただいた指針の策定に向けて、検討を重ねてきたものを基本に、具体的な施策と併せて、さらに検討していき、附属機関である市民活動推進委員会に諮りながら、進めていく。

なお、条例検討会は、12月議会が終了後、来年の1月に議会の報告を兼ねて検討会を開催させていただきたいと考える。

### 【意見交換】

委員：逐条解説は全て事務局が作って議会に提出するのか。

事務局：用語の解説と解釈であり、事務局で整理して提出する。

委員：将来的には逐条解説だけではなく、想いや意図が伝わる市民語で書いた解説が必要だと考える。

事務局：いずれにしても法的な解釈は必要であるので、法政担当と相談しながら逐条解説の作成を進めていく。作成は事務局が行うものの、今まで通り皆さんと情報共有しながら進めるほか、議会提出前には報告する。引き続き皆様にはご協力いただきたい。

委員：一般的に逐条解説は市民が作る物であるので、行政が作ったのかと批判されないだろうか。法解釈まで行政に握られて良いのかというのが市民の考えかと思う。

事務局：逐条解説の作成及び提出は観光厚生常任委員会から要求されている。現時点では行政が作成し、議会で条例を審議していただく為の資料として提出する。まずは、議会の審議を受けて条例の制定を目指すことが最優先である。

### ●3. その他

#### 【意見交換】

委員：議会が逐条解説を求めた理由は、逐条解説が審議の場にあるべきだからなのか。

事務局：委員がはっきりとそう発言されていた。逐条解説を要求された委員は、条例と逐条解説は併せて提出されて審議されるべきだとの意見であった。条例審議には、逐条解説が提出されないことが多い。

委員：条例が法解釈できるものなのか確認した上で審議したいということか。

事務局：逐条解説は条例を補完するものだとの意見であった。「条例を補完するものであるから、条例を審議する場で考えるべきだと思う。」という発言をされていた。

委員：昨年の否決時に逐条解説の指摘が無かったのはなぜだろうか。

委員：以前は理念条例と捉えられており、一般的な条例の構成でないことが議会の論点となっていた。修正された今回の条例案は一般的な条例案の構成になっていたので、条例の解釈等に興味を持たれたのだと思われる。

委員：12月議会はいつからか。

事務局：12月5日から本会議が開始される予定である。

委員：採決の前に、説明は行うのか。

事務局：12月12日頃に開催予定の観光厚生常任委員会にて逐条解説案を提出し、説明を行う予定である。

委員：観光厚生常任委員会で議員は結論を出すのか。

事務局：採決をすることとなれば可決か否決のどちらかで採決される。

委員：傍聴することはできるのか。

事務局：可能である。

委員：本会議で決議されるのか。

事務局：今回は継続審議となったので可決も否決もされなかったが、委員会で採決されれば本会議で決議される。

委員：（観光厚生常任委員会で）否決されても本会議の議題となるのか。

委員：否決されても議題となる。観光厚生常任委員会で否決であっても、本会議で可決される可能性もある。

事務局：ご質問等は以上でよろしいか。それでは、本日の検討会は以上とする。



以上