

第19回小樽市自治基本条例策定委員会

- ・日 時 平成23年11月21日（月）15：00～17：30
- ・場 所 小樽市役所 本庁別館 4F 第3委員会室
- ・出席者 横山会長、石黒副会長、荒田委員、栗田委員
佐藤委員、神野委員、中委員、山埜委員（小笠原、田口委員欠席）
（事務局）企画政策室上石主幹、布

（横山会長）

本日の議題は、「市長、市職員、議員、市民の権利・責務」です。検討部会の議論を踏まえた条文案をいただいていますので、議論したいと思います。

<検討部会での議論について>

（市民の権利・責務についてのポイント）

- ・市民の定義については、前回の委員会でも少し議論されたが、特段、突飛な意見も出ていなかったため、一般的に規定する。
- ・知る権利、参加する権利については必須。表現については、あまり権利を並べすぎない形にする。
- ・責務の見出しとしては「市民の責務」とし、内容としては、「参加するよう努める。」とする。
「発言・行動に責任を持たなければならない」を規定している自治体も多いので規定する。
- ・「持続可能な地域社会を築く」「環境の保全に努める」なども文案に入れる。
- ・事業者の権利・責務について（参加について、持続可能な社会についてなど）規定がないと、事業者としてこの条例にかかわりがあるという実感が湧かないかもしれないので、事業者のまちづくりへの参加について啓発する意味でも意義はあると思う。案としては入れて提案する。

（議会・議員の責務についてのポイント）

- ・基本的に議会・議員の責務も規定した自治基本条例とする
- ・議会本来の、行政機関の監視牽制の役割、意思決定機関であるということについて規定する。「公益のため」などの表現を規定する。
- ・「議会活動や市政の状況などを、わかりやすく市民へ説明する」「ひらかれた議会」などは必要と思う。（具体的な手法は、細かく規定する必要はないと思う。）
- ・「市民の様々な意向を把握して、市民の声を反映させる」など規定する。
- ・「市民の信託に応える」という表現は規定する。

（市長の責務についてのポイント）

- ・基本的な表現について規定する。
- ・説明責任について規定してみる。他の章へ移動することもあり得る
- ・職員の人材育成、研修機会の確保、適切な評価、適正配置について規定する
- ・小樽の観光を絡めて、後志の魅力の発信という内容を規定する。他の章へ移動もあり得る。

（市職員の責務についてのポイント）

- ・「全体の奉仕者、公正かつ誠実に市政を遂行」などの表現を規定する。
- ・「市民の視点にたって」などを規定する。市職員は職員としての立場と市民としての参加する立場があると

思うからである。

- ・必要な知識、技術の向上のための研修、または向上に努めるなどについて規定する
- ・職務縦割り行政については、市職員の意識も大事だが、行政運営などで規定したほうがいいのかもしいないが文言を工夫して規定する。
- ・公益通報制度について、規定は小樽市にもあるが、職員の通報者としての義務を具体的に明文化したものはない。

(横山会長)

部会から報告がありましたが、項目ごとに議論したいと思います。まず、市民の権利及び責務について議論したいと思います。いかがでしょうか。

条文案中、「市政及びまちづくり」とありますが、まちづくりを市民が主体的に地域社会を築いていく活動を指すとすれば、市政と、まちづくりは内容的にずれがあるように感じます。権利の部分については「市が保有する情報を知ること。」を知る権利として、「まちづくりに参加すること。」を参加する権利ということで、良いような気がします。

他の自治体で、行政サービスを受ける権利を規定している他の自治体はありますか。

(事務局 布)

今回の資料の中では、いくつかあります。資料中の北海道の自治体では規定していません。行政サービスを受ける権利を規定している場合、応分の負担をする義務もセットで規定されています。

(横山会長)

行政サービスを受ける権利を規定した場合、負担の責務も規定されているので、この部分だけ具体的にになってしまう、という面もあります。表現についても「市民は平等に行政サービスを受ける権利がある」といったような、平等性についても言及は必要だと思います。道内で私が策定に関わった自治体では、シンプルに規定している自治体もありました。

先ほどの話に戻りますと、「市政」と言う表現が入ると複雑になる印象は受けます。

(中委員)

「市政」と「まちづくり」には違いがあると思います。「まちづくり」だけだと、市のベースになっている市民サービスとか、行政運営などへの参加について欠落しているような気がします。そういった行政基盤を元に、まちづくりがあるようなイメージもしています。そういう意味では、「市政」という表現もあってもいいような気がします。

(佐藤委員)

原案では「市政及びまちづくり」とありますが、市政がメインのようなイメージを受けてしまいます。この部分は、対等の扱いがいいと思います。それと、権利の各号に「市政及びまちづくり」と入れなくても、前提の部分に「市民は、市政・まちづくりに自らがまちづくりの主体として ～」と規定することも出来るのではないかと思います。

市民の責務についても、まず第1に、まちづくりなどに関心を持つ、次に参加をする、そして協力をしていく、そして環境への配慮という順序であると、まちづくりの参加の形というのが出来てくるような気がします。

ただ、この市民の権利・責務について、どのようにまとめるのが理想的であるかはっきりしないですが、順序としては、関心、参加、協力の形があって、権利として知る権利、参加する権利がある一方で、責務もあるというのが形であると思います。

(横山会長)

ありがとうございます。石黒先生いかがでしょうか。

(石黒副会長)

責務については、まずは関心を持つということが最初でいいかなとは思いますが。「市政及びまちづくり」については、「まちづくり」についての定義がないと、市政とどのように違うのかがはっきり把握できないような気がします。

(横山会長)

ありがとうございます。「まちづくり」の定義についてはいかがでしょうか。私の考え方では、市民が行うものだけではなくて、行政の主体も考えられると思います。ですので「市政とまちづくり」を並べると、規定したいポイントがずれてくるような気がします。まちづくりの定義ですと、市民が主体的に地域社会をつくりあげていくようなニュアンスだと思っております。

(佐藤委員)

定義案の中に、市民と市とありますが、市民の中には、議員、市の職員を含むということでもいいですね。

(横山会長)

市の職員も、市民として市民の定義の中に入ることになります。定義では、議員も市職員も同じですが、それぞれ役割がありますので、それぞれ権利・責務として規定することになります。

「まちづくり」についてはどのように規定しましょうか。たしかに、「まちづくり」の定義について、規定している自治体もありますし、規定していない自治体もあります。規定の中に、「公共的な活動」など入っていると、まちづくり自体市民がするものだけではなく、行政が行うものも入るというように理解しやすいかもしれません。そうすると、先ほどの「市政及びまちづくり」と並べると、焦点がずれてくるような気がします。

実際に、小樽市の条例に規定するかは、後の議論にもできるので、「まちづくり」とはどのようなものか、共通認識を持っておいたほうがよいと思います。

(石黒先生)

「まちづくり」は市民だけのものではないということは前提としてある。あくまで主体は市民であって、それに、行政、議会が協力して推進する。そういう意味では、「市政」と「まちづくり」を分ける必要もないように思います。

(横山会長)

参加、協働を議論したときに、市民、議会、行政が協力してまちづくりを行うということがありましたので、市民の権利の部分で、市政とまちづくりを分けることはないかなと思います。

(石黒先生)

この後に議論する、市長の責務の部分では、まちづくりの推進と市政の運営を分けているようになっていますが、この部分にも影響するかとは思いますが。ただ、まちづくりの色々な活動の中のひとつにも市政があるのかなとは思いますが。そこをすべて網羅できない市政の部分については、市長の責務での規定になるとは思いますが。

(中委員)

地域のまちづくりを考えた場合、地域独自の力で行っている部分も多々あって、それは市政の一環ではない部分もあります。

(横山会長)

そうですね。大きなまちづくりというものがあって、その中に、市政も入るし、地域独自の活動も入るような、捉え方の大きなイメージですね。

(神野委員)

条文案では、市民が主体であることが規定してあるので、「市政」と言う表現をわざわざ入れなくてもいいように思います。知る権利の部分ですと、市政の情報を知るということでは、情報共有の情報公開制度でも規定してあるので、「市政」という表現はこの部分ではいらないと思います。この案だと、市の仕事の部分と、一般的な街の部分のことに混同しているような感じがします。

(横山会長)

そうですね。その部分はカットして、「市が保有する情報を知ること。」にするなど考えられますね。荒田委員いかがでしょうか。

(荒田委員)

文案では、市民の権利は、「知る権利」と「参加する権利」の二つに分かれています。まちづくりという大きなものの中に、行政にも役割があるということを考えると、「市政及びまちづくりに関して」というのは要らないと思います。知る権利についての「市が保有する情報」の部分で、議会についても、「市及び議会」などとできるかなとは思いますが、大きく考えれば、議会の持っている情報も、「市が」と言ってしまうといいような気がします。

(横山会長)

執行機関と、議決機関というのはそもそも違いますし、定義の「市」の中にも議会は入っていませんので、「市及び議会が保有する情報」としてもいいかもしれません。

(荒田委員)

参加の権利については、総則などで、目的、定義などを規定するのであれば、シンプルに「まちづくりに参加すること。」でいいと思います。

(横山会長)

一方では、号を置かずに、「市民は自らがまちづくりの主体として、まちづくりに参加することができる。」を第1項、第2項として「市民は市及び議会が保有する情報を知ることができる」としたほうがわかりやすいような気がします。

石黒先生いかがでしょうか。

(石黒副会長)

「まちづくり」というものがどういうものか定義して、規定すると、どちらでも良いような気がします。たしかに「市政」と「まちづくり」を分けると、別々のものだと誤解される可能性はあるかもしれません。ただ、もう一方で、先ほどの中委員のご発言にもあるように、市民のまちづくりも多様であって、行政の手が加わっていない「まちづくり」もあるのは事実で、そういったニュアンスが消えてしまうのではないかという議論もあるとは思いますが。

(横山会長)

「まちづくり」については、市民及び行政が豊かな地域社会実現のために行う活動である。その中でも、行政の色の濃いものと、市民の力のみで行われているものもある。そういう定義を規定して、先ほどのイメージでまとめるという方向で考えたいと思います。

次に、市民の責務についてですが、責務にするか役割にするか、他の自治体でも規定は様々です。市民の権利と規定しているのだから、責務としている自治体もありますし、責務だと表現が強すぎるので、役割と規定

している自治体もあります。その点も含めて議論をお願いいたします。

先ほどの佐藤委員の御指摘では、まちづくりに対して関心を持ってはじめて参加するようになるということでしたが、まず、「関心を持つ」と言う文言自体が必要かどうか。「参加するよう努めます」などという表現だけでも意味は通じるとは思います。特に、権利の規定がシンプルになりそうなので、バランスをとったほうが良いような気もしますがいかがでしょうか。「環境の保全」などについても、これからの社会を考えると必要とは思いますが、行政運営など他の部分でも良いような気がします。

(佐藤委員)

よろしいでしょうか。「まちづくり」自体、自分の生活はもちろんですが、次世代のためにという意味も含んでいると思います。そう考えると、市民の役割のひとつとして必要な気もします。

それから、「関心」ということに関しては、「まちづくり」などについても、まず関心を持たなければ参加する意欲が湧かないと思うし、関心をもって参加をしてみて、そこに協働の必要性が生まれて「まちづくり」に繋がっていくという流れがあると思います。そういう意味での「関心」という捉え方をしていました。

(事務局 布)

この部分については、ワークショップの結果にもあるように、市政や議会に対して、市民の関心が薄い。参加の規定についての表現が軟らかい表現なので、それを補完する。あとは、参加・協働の部会でも、現状市民参加が薄いとして、どのくらいの参加の度合いを求めるかという議論がありましたが、やはり順序として、市政や議会、「まちづくり」などに関心を持って参加するという意味です。

(佐藤委員)

そういう意味でも、一人一人がまず関心を持つことが出発点になるので、この部分に規定してあったほうが良いと思います。

(横山会長)

そうすると「市民はまちづくりに関する関心を持ち、実情に応じてまちづくりに参加するよう努めるものとする。」といった表現でしょうか。第2項として「参加に当たり、発言と行動に責任を持ち、互いに協力する。」などを規定する。環境保全については、地域オリジナルの規定として別に規定するか、行政運営などに規定するというところでどうでしょうか。

(中委員)

条例を作る上で、文言をはっきりさせなければいけないということで、選んでいるとは思いますが、まちづくりに参加するにあたって、初めから責任ありきでは、だれも参加しないような側面もあるのかなとは思っています。文言として「責任」ということを規定しなければいけないのかなとは思いますが、実態としては、参加して責任があるといった場合に、参加しようとする人が、身構えてしまう場合も多いと思います。文言なので、基本的には責任があるのは当然とは思いますが、現実的にはちょっと厳しい感じもします。

(横山会長)

一定の責任は必要とは思いますが、「発言と行動に責任を持つ」という表現は他の自治体では規定されているでしょうか。

(事務局 布)

今回の資料の中では、帯広市と豊中市で規定されていない他は、そういった表現がされています。

(横山会長)

帯広市などは「まちづくりの主体としての意識と責任を持ち」となっており、こういう表現ですと、少し柔らかいかもかもしれません。

(栗田委員)

よろしいでしょうか。参加についての責任ということですが、私は責任ということをもっと重く考えるべきだと思います。ただし、責任をとるとかそういうことではなく、「まちづくり」に参加するということに責任を持つべきだと思います。そういう規定がなければ、例えば、町内会活動などについても、無関心な人からすると、そういった責務のような規定がなければ無意味なものにならないかという気はします。ですので、「まちづくり」に市民が責任感をもって携わっていくかということが大切ではないかなと思います。「まちづくり」ということはある意味、自分たちの生活基盤を良くするためのもので、そういう意味での責任と捉えています。

(石黒副会長)

帯広市の条例にもあるように、「まちづくりの主体としての意識と責任を持って」ということでしょうか。こういった感じだと、中委員の危惧されていることにも対応できるかなとは思っています。

(横山会長)

「市民は、まちづくりの主体としての意識と責任を持ち、まちづくりを推進するよう努めなければならない。」といったニュアンスでしょうか。次に、事業者の責務については、市民の定義に事業者も入っています。

(石黒副会長)

検討部会における議論では、事業者についても、まちづくりの参加ということについて具体的に規定があると、啓発にもなるのではないかという意見はありました。検討部会からの案ということで、委員会の議論に委ねたいと思っています。

(横山会長)

事業者にも色々あって、積極的にまちづくりに参加するケースもあり、そうでないケースもありますので、そういったことから、市民の定義の中に、事業者も入っていますが、それとは別に規定するかどうかです。

(中委員)

文言として入れたほうが良いような気がします。現実問題、市の事業にしても、市民独自の事業にしても企業の協力無しには地域社会が成り立たないと思います。

(横山会長)

実際に、市外からの企業もあるでしょうし、啓発効果はあるかもしれません。では規定するというものにしておきたいと思っています。

次に議会の役割や議員の責務についてですが、議会の役割の案としては「議会は、公益のための議決機関として、政策の意思決定を行うとともに、行政運営の監視、けん制を行うものとする。」となっております。更に細かく規定するとした場合は、議会の情報提供の規定を盛り込むと言う考え方もあります。他の自治体によっても規定の細かさについては様々です。どの程度具体的に規定するかがポイントです。

(石黒副会長)

「ひらかれた議会」というような内容は、他の自治体では、議会の役割に規定している自治体が多いような気がします。

(栗田委員)

「ひらかれた議会」という表現ですが、今まで開かれていなかったかということ、どうなんでしょうか。

(横山会長)

「ひらかれた」という表現自体、抽象的ではありますが。ですので、それをもう少し具体化して規定していくという考え方もあります。市民へ情報をきちんと伝えるという考え方がまず1つあるでしょう。議会での

議論経過などを説明する説明責任という考え方もあるでしょう。そうすると、「開かれた」という抽象的な表現ではなくて、たとえば、市民に対して議会での議論を積極的に提供するとか、議会での議論について市民に説明するなど、「開かれた」という表現を使わないということもできます。他の自治体でも「開かれた」という表現を使わない自治体もありますし、使っている自治体もあります。

(栗田委員)

こういった条例を作って、大事なものは市長や議員の方たちの捉えかたであると思います。そういった捕らえ方を確かめる意味でも、議会の活動に市民が参加をして、個人的な利害に関係のない事柄についても、議会での議論や、議員の発言などに耳を傾ける努力が必要だと思います。私もよく周りの人たちに、議会の傍聴を進めています。そういった市民の注目度が上がれば、議員の意識も変わるでしょうし、市民参加にも繋がるということになると思います。

(横山会長)

この条例をきっかけに、議員の方も意識が変わる方は出てくるとは思います。同時に市の職員も同様に意識は変わってくると思います。条例ができることによって段々と意識は変わってくると思います。急激には変わらないと思いますが、5年から10年といった年月で段々と変わってくると思います。

(石黒副会長)

他の自治体では「議会基本条例」を作る自治体も出ていますし、小樽市は把握していませんが、議会の中からも、制定に向けての動きがある自治体もあるようです。自治基本条例がそういった議論の引き金になる可能性もあるのかもしれませんが。

(佐藤委員)

よろしいでしょうか。今までは、議員の方や議会などに市民が働きかけをするような形だったと思うのですが、この条例で規定しようとしているまちづくりについては、議員の方が、市民の意向を反映して、議会の議論に生かしていくといったような、議員の方から市民の方への働きかけが重要になってくるのかなと思います。そして、さきほどの議会傍聴などについても、傍聴していた人が思ったことが、議員の方を通して議会での議論に反映されていくということも現実的には難しい。最近では、「議会だより」などで議員の方の活動も分かりますが、市民目線での小樽市の問題などを、議員の方がどのくらい把握しているかが重要になってくると思うので、「市民の意向を把握」ということに力点を置くと、議員の方の意識も変わってくるのかなと思います。実際、私の所属する団体でも、議員の方をお招きして、意見交換を行ったりしている状況なので、そうではなくて、議員の方から、市民にどんどんアプローチしていくような動きも必要だと思いますし、条例の中にそういった規定があれば、議員の方も動きやすいのではないかなと思います。

(横山会長)

開かれた議会という文言が、情報提供と、市民の意思の反映などと一緒に議会の役割に規定されていたほうが分かりやすいような気がしますね。

(佐藤委員)

ワークショップの時に出ていた意見としては、議会活動が見えてこない、距離感があるという部分であったと思います。ですので、「開かれた議会」というのは、具体的な言葉を使って規定したほうが、より理解しやすいのかなという気はします。

(横山会長)

ここで、例示されているのが「活動内容を市民にわかりやすく情報提供する」ということ、「市民の意思が議会に反映されるよう」などは「開かれた議会」につながるのだと思います。他にはないでしょうか。

(石黒副会長)

「討議」について規定している自治体もしばしばありますね。討議を充実される規定を前提にして、情報提供などを行うような規定の流れです。

(横山会長)

他にも、行政に対する監視、けん制機能なども規定している自治体は多いですね。そういった規定を入れると議会運営自体にも緊張感が保たれることに繋がると思います。

(中委員)

現状として、広報の議会だよりなどには活動内容が載っていますが、議員の方が、もう少し地域で話をする場がないと、本人の思いも伝わらない部分もあるのではないのでしょうか。広報や新聞以上に本人の声を聞きたいとなると、議会の傍聴という手段もあるとは思いますが、議会の発言は独特のものがあると思うので、地域の住民と議員の方が懇談する場があるといいと思います。

(横山先生)

そういったものを制度化したのが「議会基本条例」となります。栗山町などが代表ですが、年に何回か町民の方に説明する場を設けなければならないこととしています。

(中委員)

あるべき姿を規定として盛り込むのはいいことと思います。

(横山先生)

そうですね。自治基本条例制定後の動きとして、議会で基本条例制定に向けての動きが出てくる可能性もあります。

(佐藤委員)

小樽の場合、議員の方も世代交代が進んで、若い世代の方が多くなってきているので、議員の方が活動しやすい規定にしておくといいと思います。

(中委員)

中には精力的に活動している方もいますしね。

(横山会長)

規定としてはどうでしょうか。具体的な制度については、議会基本条例などの議論に委ねるとして、「活動内容を市民へわかりやすく情報提供を行い、市民の意思が市政に反映されるように努めなければならない」といった表現があると思います。「議会の保有する情報を公開する」などといった条文は必要でしょうか。

(石黒副会長)

小樽市の情報公開条例では、実施機関として議会も入っています。

(横山会長)

条例に規定されているとしても、さらに自治基本条例で、議会の情報公開についても規定するという考え方もあります。

(事務局 布)

既に案として固まっている、情報公開の部分について、現状では、市は情報を公開し、情報共有を図るという趣旨になっていますが、そこに、市及び議会と規定することも可能と思います。

(横山会長)

全体的なバランスの問題にもなってきますが、ひとまず議会の規定の中に「議会は、保有する情報並びにその活動内容について、市民へわかりやすく情報提供を行い」といった文にしておきたいと思います。

議員の責務の部分はどうでしょうか。一般的には「研鑽に努める」や「政策形成義務」だとか、そういう表現が規定されています。

(栗田委員・中委員)

基本的なこととは思いますが、絶対に必要だと思います。

(横山会長)

自治体によっては「政策立案活動の充実を図るため、積極的に調査研究に努めなければならない」など、強めな表現をしている自治体もありますので、そういう主旨の文言も含めるといことにしたいと思います。

<以後、今後の日程を確認し終了した>