

第20回小樽市自治基本条例策定委員会

- ・日 時 平成23年12月19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、小笠原委員
佐藤委員、中委員、（栗田、神野、山埜、田口委員欠席）
（事務局）企画政策室 布

（横山会長）

本日の議題は、前回議論できなかった「市長、市職員」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する。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かなが文言を工夫して規定する。
- ・公益通報制度について、現在パブリックコメントを実施中の「小樽市職員倫理条例（原案）」において規定されている。公益通報があった場合の取り扱いの他、職員の通報についても言及している。

（横山会長）

部会から報告がありましたとおり、項目ごとに議論したいと思います。まず、市長の責務について議論したいと思います。いかがでしょうか。

（小笠原委員）

提示されている案によると、第1項、第2項では、「市政の基本方針」をどのように取り扱うかと、「協働によるまちづくり」をどのように規定するかというのがポイントですね。

（荒田委員）

ひとつ質問なのですが、現時点では「市政の基本方針を明らかにする」ということは、どのような取組を指すのでしょうか。

(事務局 布)

あくまで1例ですが、例えば毎年の予算、決算状況について、ホームページや広報おたるで掲載し市民の皆さんにご説明する。勿論、市民の皆さん代表である、議会に対し、予算案、決算案として上程して、ご説明するなどが1例です。

(横山会長)

この「市政の基本方針を明らかにする」というのは、わざわざ規定しなくても良いという考え方もできます。その部分は、条文案の第3項に、市政の状況についての説明という主旨の文面がありますので、特段規定しなくてもいいような気がします。

(石黒副会長)

もし、文言として「市政の基本方針を明らかにする」ということを規定するのであれば、第3項の中でもいいような気がします。

(荒田委員)

流れとしては、市長は市民の代表として、公正に市政を執行する。そして、市政の遂行にあたっては、という表現に繋がると思います。基本方針の明確化ということは、第3項の案としてある、市民への説明の部分に規定するのが良いと思います。

(横山会長)

ポイントは「協働によるまちづくり」と「市政の基本方針」という文言を入れるかどうかということですね。市長の責務の中に、説明責任のような規定があるのは良いように思います。後志地域についての言及についても、小樽らしさが出ていていいような感じを受けます。

第5項の、小樽や後志地域の魅力についての部分は、リーダーシップについての文言は削除すると、わかりやすくなるかもしれません。

(荒田委員)

確かに、「魅力を認識して」ということは、当たり前かもしれませんが、文言として規定してあったほうが良いと思います。リーダーシップということについては、小樽市民の代表や、小樽地域、後志地域といろいろ解釈の幅があるので、焦点をある程度絞ったほうが良いような気がします。

(横山会長)

この案だと、どちらかというとも後志全体のリーダーシップというように感じますね。

(小笠原委員)

案には、市長として、自ら市民として、リーダーとしてというように様々な立場で書かれているのが、少しくどいように思います。

(荒田委員)

リーダーシップという表現は、自ら市民としてという表現で集約できるかもしれません。

「市長は小樽市民の代表として、小樽や後志地域の魅力を認識し、国内外に発信するものとする。」という感じでしょうか。

(横山会長)

なるほど。第5項については、その案としまして、第1項、2項についてですが、「市政の基本方針を明らかにする」というのは、あまりにも当たり前のようにも感じます。

(中委員)

市長のイメージとして、自分の若い年は、市長はとても尊大に感じましたが、市長も代替わりするにつれて、段々と市民目線である姿勢が感じられるようになりました。これからの市長は、人口も減って、小樽

市自体がかなりコンパクト化されてくると思うので、今までの路線よりも更に、市民の声を直接聞いて、民意を汲み取っていくような、市民と一緒にやってくれるという親近感が持てるような市長になってくるのではないかと思います。

確かに小樽は人口も減少していますが、逆に、市長は協働という言葉の本質を捉える仕事が求められて、忙しくなるように思います。市政の基本方針の明確化などは今までもやっていた部分であって、これからは「協働」という要素がより求められると思います。ですので「協働のまちづくり」という文言は必要と思います。

(横山会長)

ありがとうございます。佐藤委員いかがでしょうか。

(佐藤委員)

条文案の第2項について、「的確に民意を把握し」といった部分が、市長目線で規定されているように感じました。市長と語る会などが広報に掲載されておりますが、市長との対話についての具体的な施策も示されています。そういった市長が直接姿勢に関わる動きのある中で、条例の中で「参加」といった言葉が使われると考えたとき、把握という表現が上から目線の印象を受けました。第3項については「その状況、結果」という部分で、その前に何か言葉があったほうが良いような気がしました。第4項についてはこの文案でいいような気がします。今の市長の施策路線が、市民目線である印象があるので、「市民」「市長」「参加」といった文言が入るといいと思います。

(石黒副会長)

佐藤委員のご意見では、視点を少し変えて、協働のまちづくりという観点を加えたほうがいいというご意見ですね。

(横山会長)

やはり「的確に民意を把握する」という表現自体が、少し硬いという印象はありますね。ですので、この表現を削除するという考え方はありますよね。例えば「市長は、協働によるまちづくりを推進するため、小樽市の状況や課題について市民とその認識を共有し、市政の運営に反映させるものとする。」などとするというのかなと思います。

(佐藤委員)

「小樽市の状況や課題を市民と認識を共有し」という部分はとてもいいと思います。「共有」という部分がとても身近に感じます。

(横山会長)

先ほどの案でいかがでしょうか。第1項については「市政の基本方針」は、削除するというところでどうでしょうか。第3項については、佐藤委員より、「その状況、結果」が何を指すのかわからない部分があるので、もう少し具体化したほうがいいのではないかとということでした。

(事務局 布)

第3項の「その状況、結果」の主語にあたるのは「市政の運営」です。

(小笠原委員)

第3項のもうひとつの案では、「政策の立案及び決定、運営の状況、結果」とありますが、運営の状況は市政の運営の状況ということですね。

(横山会長)

そういうことですね。

(小笠原委員)

先ほど、第1項で、「市政の基本方針」を削除して、その意味を第2項の「市政の運営」に含ませる。となったときに、第3項では「政策の立案及び決定」という部分が唐突に感じました。例えば、第2項で「的確に民意を把握し、政策の立案に生かす」といった流れのほうが、具体的でいいのかなと思いますが、いかがでしょうか。

(横山会長)

第3項に「説明しなければならない」とありますが、第2項の「状況や課題について市民とその認識を共有し」という部分で、同様な内容が含まれていると解釈することもできると思います。政策の立案、決定過程に市民が参加するというのも出てくるとは思います。ですので、更に第3項にあるように「わかりやすく市民へ説明しなければならない」という表現が必要かどうかということだと思います。

(小笠原委員)

「政策の立案及び決定」というのはかなり具体的ですが、「運営の状況、結果」という部分との抽象度のバランスに違和感を感じます。例えば、第2項にあります「市政の運営」の前に「政策の立案及び決定」を入れると説明責任についても意味を持たせることができると思います。「民意を把握し、市政の運営に反映」という部分に「政策の立案、決定」という意味も含むということがはっきりすると、分かりやすくなると思います。

(横山会長)

確かに「市政」という意味の中に「政策の立案、決定」も含んで捉えることができます。ただ、それをもっと具体的に規定していくという意味もあると思います。政策には色々な政策がありますが、市民の方が関心があるのは、やはり市民生活に重大な影響があるものであって、そういった政策の立案、決定などに対する説明責任を果たしていくということだと思います。委員長メモでお示ししていたのは、「市民からの質問や意見に迅速に対応して分かりやすく説明する責任」それから「市民生活に重大な影響のある事項についての施策の決定過程を分かりやすく市民に説明する責任」です。こういったニュアンスが入るといいと思います。ですので、少し抽象的に感じます。勿論そういった意味も含めての市政の運営ということですから、大きな意味での市政という規定があって、更に具体的な表現があってもいいと思います。

(小笠原委員)

とすると、民意を市政の運営に反映させるのではなくて、市政の遂行に反映させるのではないのでしょうか。そうなれば、あまり第3項の流れが違和感なく感じます。

(横山会長)

他の自治体の自治基本条例では「説明」ということはどのように規定されているのでしょうか。

(石黒副会長)

稚内市では「市政の運営について、その状況と結果や将来の構想について市民に説明する」と規定されています。

(横山会長)

江別市では「市政に関する情報を市民に分かりやすく説明しなければならない。」と規定しています。こういう表現なら、今まで話していた項目をすべて網羅できます。苫小牧市では「市政運営に関する各年度及び中長期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しなければならない。」としています。このように具体的に規定することもできますし、全体を網羅して情報という言葉で総括して規定することもできます。具体的には、各年度の方針、具体的な施策と財源などがあります。

奥州市は、かなり具体的に規定しています。資料の中では一番具体的かもしれませんが。奥州市は、職員の責務でも公益通報をする責務などを規定しています。

(荒田委員)

情報の公開については、どこに規定されるでしょうか。

(横山会長)

最終案として決定はしていませんが、情報共有の部分で位置付けています。まちづくりの情報を提供するという表現です。内容として、情報共有と市長の責務で重複したとしても、しっかり位置付けるという認識でいいと思います。

(中委員)

政策の立案及び決定、運営の状況、結果ということについては、小樽の状況や課題について市民とその認識を共有し、という意味合いもあると思います。

(横山会長)

小樽市の状況や課題について第2項で規定して、第3項で政策の立案及び決定などでは同じ内容とも言えますね。もう少し表現を変えて、現在の状況と将来の方針などといった表現だと大分ニュアンスが変わってきます。各年度及び将来の方針と具体的な政策の内容について、分かりやすく市民に説明しなければならない。とすると、大分違ってきます。

ここまでをまとめますと、市長の責務としては全5項とする。第1項は、市長は、市民から信託を受けた小樽市の代表として、公正かつ誠実に市政を執行しなければならない。第2項は、市長は、協働によるまちづくりを推進するため、小樽市の状況や課題について市民とその認識を共有し、市政運営に反映させるものとする。第3項は、市長は、市政の遂行にあたっては、各年度並びに将来の方針並びに施策の内容について分かりやすく市民に説明しなければならない。第4項は、市長は、効果的かつ効率的な市政の運営のため、人材の育成、能力評価及び適切な配置を行うものとする。

(佐藤委員)

よろしいでしょうか。第4項についてですが、能力評価ということについてどのように捉えたらよいのか。人材を育成して、適正な配置をする、ということは理解できるのですが。それと人物評価は別のような印象を受けます。能力評価という表現は重く感じます。当然どんなことでも評価ということは出てきますが、能力の評価というと、どうなのかと思います。

(横山会長)

確かに、公務員でも査定給的な考えは、動きとしてはありますね。

(小笠原委員)

この部分、人材の育成と評価ではどうでしょう。

(中委員)

自分としては、職員の能力としては、小樽市の職員として、一定の高い能力があるイメージはあります。適切な配置ということについても、一般的には、本人のやる気次第でどうにかなるような気がしますが、もっとその人物に適した配置になるようにということでしょう。

(横山会長)

ではこの部分については、人材の育成、評価及び適切な配置を行うものとする。

(小笠原委員)

この人材の部分について、職員としてはどうでしょうか。

(横山会長)

そうですね、職員以外は想定外だとは思いますが。

(中委員)

人材という表現も素直に理解できるとは思います。

(小笠原委員)

市民も含めた人材の育成という捉え方もできなくもないですよ。

(中委員)

広く、小樽市全体を捉えて考えてもいい訳だから。

(小笠原委員)

そうすると、評価と適切な配置とが整合性が取れなくなりますね。

(石黒副会長)

函館市は、職員の育成と、人材を広く求めることを別に規定していますね。

(小笠原委員)

そうですね、函館市は、職員になる前の人材についても言及していますね。こういう意味であれば、これから採用する人を含めてということで、人材という表現が理解できます。

(石黒副会長)

札幌市の自治基本条例の議論の中で、行政の運営で、民間の経験、知識を取り入れるべきという意見の人もおりました、現実的には民間採用も行っていて、さらにそれを推し進めるということでは、色々難しい点もあったと記憶しています。

(横山会長)

確かに民間採用については、どこの自治体も取り入れていると思います。

(小笠原委員)

小樽全体で考えるという視点も大事だと思います。配置ではなくて、活用としたらどうでしょうか。広く人材を求めということ、最初に表現してしまうと、広い意味だけで、職員の部分が表現されなくなってしまう。

(横山会長)

市長は、効果的かつ効率的な市政の運営のため、人材の育成、評価及び活用を行うとともに、専門的な知識を持つ人材を広く求めるよう努めなければならない。というような表現でしょうか。文章の確定はまだ先ですが、このような形にしておきたいと思います。

第5項については、市長は、小樽市民の代表として、小樽や後志地域の魅力を認識し、国内外に発信するものとする。としておきましょう。

続きまして、市職員の責務についてです。

(中委員)

私の所属している町内会で、孤独死の問題などから、町内会活動の活性化についての議論があります。ただ、実際の組織の運営として、役員を引き受けてくれる人が中々いないという状況が、市内の町内会共通の問題だと思います。ですので、大きい組織だと、役員から部長、区長、副区長と段々とやる気がない人でもお願いしている状況なのです。こういった中で、町内会の活性化ということについて、町内会で話し合った結論としては、最低限、気の知れた地域を作っていくには、やる気がある人が一声かけて集まっていくしかないだろうということになりました。そういう考えに立って、市の職員ということ考えた場合、地域の活性化という視点を、職務という枠ではなくて、あくまで地域住民という枠で考えてもらわなくては、という

ように思います。

町内会活動というと、小さな問題とは思いますが、それが積み重なって地域社会の活性化になっていくと思いますので。そこに給与的な考えをベースにすると、課題解決にはならないと思います。

(横山会長)

条文の内容については、公益通報制度について、規定することになれば、職員倫理条例との整合性を持たせることとなります。

(事務局 布)

今のところの職員倫理条例の原案では、職員の通報義務までは規定していません。通報を受けた場合の体制についての規定が主です。

(石黒副会長)

個人的な考えとしては、自治基本条例の職員の責務に規定するなら、他の規定の具体性との整合を見極めることも必要かなと思っております。市長や、議員の責務と比べて、あまりにもこの部分だけが具体的過ぎていて、バランス性に欠けるような気がします。それに公益通報義務について規定するとなると、よほどしっかりとした公益通報制度がないと不均衡というか、職員に通報義務を課して、通報者保護がしっかりしていないということにもなりかねないと思います。規定するとしても、行政運営に、公益通報の制度について規定するという方向なのかなとは思っています。

(横山会長)

公益通報について規定しない場合でも、責務としてももう少し強い表現、例えば、職員倫理条例の原案中第4条に職員の責務というのがあります。この中には、厳しい表現が幾つかありますので、そういった強さで規定することもできます。責務の厳しさについてどのくらいに規定するか。職員倫理条例が制定されるのであれば、その表現を超えないくらいは規定できると思います。

資料にあるような規定にしておいて、行政運営の部分で公益通報制度についても一度議論する手もあります。一般的な自治基本条例の責務で規定するか、職員倫理条例の職員の責務に沿った規定で考えるか、公益通報を行政運営の部分に規定するか、のいずれかだと思います。

(荒田委員)

倫理条例に合わせると、責務の度合いは厳しくなるでしょうね。

(横山会長)

そうですね。公益通報まで規定するとなるとかなりインパクトはあると思います。

(佐藤委員)

私は、行政運営の部分で厳しい目線で公益通報を規定したほうが具体的であるように思います。

(中委員)

時期的な問題もあるので、項目的には外せない部分だと思います。ただ、石黒先生の言われている、バランスについても納得する部分ではあるので、そのあたりの整理について迷うところです。

(横山会長)

確かにまったく触れないということにもならないのかなと思います。パーティー券問題もあったので、そういったことにも意識をしておくのは大事だと思います。小笠原委員いかがでしょうか。

(小笠原委員)

確かに、その問題について規定しないというのも、そういった時期に議論をしていたこともあるので、あり得ないし、不自然だと思います。これからの市の根幹に関わって来るとも思います。

(荒田委員)

バランスの問題も確かにありますが、公益通報についても、盛り込んだほうが良いとは思いますが。条例の主題は、市民が参加して協働でまちづくりをしていくという条例であると思うので、市職員の責務に公益通報があるとインパクトがあると思いましたが。職員の責務に規定するか、行政運営の中に規定するかは迷うところですが、どこかに規定したほうが良いと思います。

(石黒副会長)

部会では、提案しておいて、バランス的には全体像が見えてきたときから再度検討するように考えていました。規定することは問題ないと思うのですが、どこの部分に規定するかは結論には至りませんでした。

(横山会長)

奥州市、江別市は行政運営に、公益通報制度を、通報があった場合の制度として規定しています。奥州市は更に職員の責務にも、公益通報の責務についても規定しています。

(石黒副会長)

職員の責務に、通報義務を規定したなら、必然的に行政運営の部分に、公益通報があった場合の対処、職員の保護について規定する必要があると思います。

職員の責務に、公益通報制度を規定しているのは、資料では奥州市だけだと思います。

(横山会長)

規定している自治体は少数ですが、実際に問題が起こっているのも、その必要がどうなのかということですね。規定するとしても、資料に、「小樽市職員倫理条例（原案）」があります。この表現に添う形になると思います。いずれにしても、公益通報を規定するかどうかということですね。規定するとして、行政運営のみに規定するか、職員の責務にも規定するかということですね。

(石黒副会長)

職員の責務について、项目的に、市長、市民、議員と比べて、少ない気がします。

(横山会長)

表現としては、職員倫理条例の制定状況でも変わって来るかもしれませんが、規定する方向で考えたいと思います。

市職員の責務のほかの部分はどうでしょうか。

(中委員)

資料を提出していく中で、市役所の職員の意識として、理想像的なものを例示したのか、それとも現実的な意識として、もっと市民と一緒にやっていかなければという意識なのか、どうなのでしょう。

(事務局 布)

職員が地域に入って、一緒にまちづくりを行っていくことは必要なのは間違いないと思いますが、職員全体の意識改革や、ノウハウの習得など、解決しなければならない事項も多いと思います。

(佐藤委員)

資料中の、部会での議論で、職員は、職員としての立場と、市民としての立場とありますが、住民と市民とは少し違いがあると思います。市政への参加ということでも、一般とは違い、ある団体に加入して参加していくということにはできないですし、そういった違いをどのように表現したらよいのか。

本来的には、地域に多く市役所の人に住んでいると、その地域は活性化してくると思うのです。

(横山会長)

そうですね、本来的には市の職員がまちづくりに参加するということが地域の活性化に繋がるということには間違いないと思います。

(荒田委員)

資料を見て、市職員が、まちづくりに参加する、とありますが、まちづくりを行う、ということでもいいと思うことと、入れ替えてもいいと思ったのが、市職員は、自らも市民の自覚をもって、まちづくりに主体的に取り組むとともに、全体の奉仕者として、公正かつ誠実に職務を遂行するものとする、と前提として、まちづくりに取り組むことを規定してもいいと思います。

(横山会長)

「市民の自覚をもって」というのは、よく使われている表現ですね。

(小笠原委員)

「まちづくりに参加するものとする。」ではなくて「まちづくりを行うものとする。」というほうがいいと思います。

(横山会長)

文言はともかく、最後は内容が問題になってきますね。稚内市は熱心に地域活動を行っています。町内会活動なども、希望者を募って、時間外の活動などもボランティアで行っています。

(中委員)

現実問題、例えば朝里地区のことについても、万機に相談できる担当者が欲しいという実感はあります。その人と、まちづくりのための理想を共有して、国や道に働きかけたり、一緒に活動していくような、そういう人がいたら本当にありがたいなと思いますし、今のところ、部門ごとの担当者とそれぞれに懇談していますが、地域の全体を見てくれるような人がそれぞれにいるといいなと思います。

組合があつて、職員全体の動きがあつて、ということを見ると、なかなかそれを根底から変えて、職員が地域に入っていくのが難しいとしたら、そういう仕組みを作つて地域に入っていくのは当然かなと思います。

(小笠原委員)

まちづくりという文言1つにしても、市役所の人イメージではハード的な、都市計画などといった捉え方をするものと思いますが、市民のイメージでは、まちづくりというソフト的な取組であつて、そのような意識の違いというもの、仕組みを作るとしたら、基本的な事から対処する必要があると思います。

先ほどの中委員のお話でもありましたが、市役所の部署でも、市民部住民課のような部門に市民感覚でのまちづくり、を進める部署があつて、町内会やまちづくり団体と有機的な繋がりを持てるような組織があると本当にいいと思います。こういう考えも、条例に表現するのは無理としても、副産物的に市へ提言することはできると思います。

(横山会長)

そういったシステムが出来上がるということで職員の意識が変わるということはあるかもしれません。

(荒田委員)

先ほどのお話にあつた、稚内市について、どういった背景があつて職員の自治意識が強いのでしょうか。

(横山会長)

稚内市の場合は、町内会が地域によっては成り立たないという危機意識であると思います。労働組合としては納得しきれない部分もあると思いますが、例えば金曜の夜間であるとか、日陽のイベントであるとか、町内会の役員の人たちもボランティアでやっているのです、同じスタンスでやっているということだと思います。つまり、役職を設定して職務として捉えるのか、まちづくりという意味に立ち返つて、市民と同じ目線でボランティアと捉えるのかということだと思います。

(中委員)

現状、町内会と行政との意思疎通も、全体のレベルとしては十分とはいえない状況なので、運営上、市役所の援助が欲しいと思いつつも、市役所の援助を受けたら、市役所の影響力が強くなりすぎるのではないだろうかという意識もなくはないと思います。町内会でも、こういった部分で助力が欲しいという点をはっきりさせなくてはいけないし、市役所も歩み寄る際に、市役所中心の考え方ではなく、もう少し町内会の現状を踏まえて、踏み込まないといけないと思います。現状ではお互いの意識がずれているようにも思えます。意識の共有が重要であると思います。そのあたりが、今の支援員制度が浸透しない要因なのかなとも思っています。

(横山会長)

実際には、役員が高齢化して運営がうまくいかない、そういった町内会を支援する。支援員も管理職である必要はないわけですから、どんどん若い職員が地域に出て、一緒に汗を流すといった、そういった実効的な仕組みを作るといいと思います。

(小笠原委員)

市の職員がまちづくりに参加するとして、有償、無償というのはポイントだと思います。市民サイドでもまちづくり＝仕事、と捉えているわけではないので、同じスタンスで職員が市民の中に入ってこれるかどうかは一つのキーになると思います。職員の意識の置き方としてなかなか難しいとは思いますが。

(横山会長)

時間の関係もあるので、仮に以下のようにしたいと思います。

「市職員は、全体の奉仕者として、公正かつ誠実に職務を遂行し、必要な能力の向上に努めるものとする。」

「市職員は、必要な知識の習得、技術等の向上に努め、幅広い視野で市民と協働するとともに、自らも市民の自覚をもって、主体的にまちづくりを行うものとする。」

「市職員は、まちづくりや職務遂行上の課題解決に当たっては、必要に応じて職員相互が連携して対処するものとする。」

公益通報制度については、職員倫理条例の制定状況を見て、第4項として規定する。行政運営にも規定する。本日は以上としたいと思います。

<以後、日程調整し終了した。>