

小樽市自治基本条例に関する提言書

小樽市自治基本条例策定委員会

平成24年10月

もくじ

I	はじめに	1
II	小樽市自治基本条例への提言	2～24
III	策定委員会としての附帯意見	25
IV	おわりに	26
V	参考資料	
	① 策定委員会開催状況	
	② 検討部会開催状況	
	③ 提言文案起草部会開催状況	
	④ 前文起草部会開催状況	
	⑤ ワークショップ開催状況	
	⑥ フォーラム開催状況	
	⑦ 委員名簿	
	・小樽市自治基本条例策定委員会名簿	

I はじめに

今日、多くの自治体で厳しい財政運営が行われています。近年は普通交付税に若干改善の兆しがみえるとともに、地方債の償還のピークを過ぎた自治体が増えてきているとはいうものの、地方税収の伸びがあまり見られないことや、まだまだ地方債残高が多いことを考えれば、自治体は、行財政改革や財政の健全化に努力していかなければなりません。

このような中、自治体は、市民生活の発展のために、少子高齢社会への対応や、教育政策や産業雇用政策などの充実に努める必要がありますが、市民ニーズの多様化など、自治体が抱える課題も複雑で多様なものになっています。

また、地方分権時代ともいえる社会状況の中で、「地域のことは地域で考え責任をもって決めていく」という自己決定・自己責任に基づく自治体運営が求められています。

今後、自治体が抱える課題を考え、解決するためには、市民、行政、議会がそれぞれの役割を認識し、相互にその役割を尊重しながら、地域づくりに励むことが必要です。市民はまちづくりの主体として、自らまちづくりに参加するとともに、行政には、より地域や市民と密着する姿勢が求められます。議会の活性化もまちづくりには欠かせません。

少なくとも、これまでの市民と行政の関係を1歩も2歩も進めた形での信頼関係を構築する必要があると考えますし、これこそが協働のまちづくりであり、市民参加のまちづくりといえます。

そして、このようなまちづくりの基本となるルールづくりが「自治基本条例」にほかなりません。

小樽市においては、平成22年4月に「小樽市自治基本条例懇話会」から提言を受け、同年8月に「小樽市自治基本条例策定委員会」を設置いたしました。

以来、26回に及ぶ策定委員会、ワークショップやフォーラムの開催を通じ、多くの市民のみなさんからご意見を頂き、自治基本条例の策定について検討を重ね、ここに「小樽市自治基本条例に関する提言書」として取りまとめました。

自治基本条例の制定によって、小樽市民が主役のまちづくりが進められることを心から願い、提言いたします。

小樽市自治基本条例策定委員会
会長 横山 純一
(北海学園大学法学部教授)

Ⅱ 小樽市自治基本条例への提言

全体の構成

前文

総則 (1) 目的 (2) 定義

まちづくりの基本原則 (1) 情報の共有の原則
(2) 参加と協働の原則

情報の共有 (1) 情報の提供 (2) 情報の公開
(3) 個人情報の保護

参加と協働 (1) 市民参加の推進 (2) 協働によるまちづくりの推進
(3) コミュニティ (4) 住民投票

市民 (1) 市民の権利 (2) 市民の責務
(3) 事業者の権利と責務

議会および議員 (1) 議会および議員の役割と責務

市長および市職員 (1) 市長の役割と責務 (2) 市職員の役割と責務

行政運営 (1) 総合計画 (2) 財政運営 (3) 行政評価 (4) 組織運営
(5) 審議会等 (6) 説明責任 (7) 政策法務 (8) 関与団体
(9) 行政手続 (10) 外部監査 (11) 公益通報制度

観光の振興 (1) 観光の振興

国、北海道、他の自治体等との連携と協力
(1) 国、北海道および他の自治体との連携と協力
(2) 関係機関との連携と協力

安全で安心な地域づくり (1) 安全で安心な地域づくり

条例の位置付け (1) 条例の位置付け (2) 条例の見直し

前文

私たちのまち小樽は、四季の豊かな自然と、海、山、坂の変化のある地形を有する港町です。北海道開拓の玄関口として栄えた小樽港を中心に、市内には小樽運河や旧国鉄手宮線、北海道産業の近代化に貢献した多くの歴史的建造物があり、情緒あるまちなみを形成しています。

かつて小樽では、市民による小樽運河保存運動が起き、それをきっかけとして、まちなみ保全などのまちづくり活動が行われ、小樽を変える大きな力となりました。

私たちは、こうしたまちづくりに対して努力をされた方々の、郷土に対する思いや誇りを大切に後世に伝えていかななくてはなりません。

そしてこれから、誰もが安心して心豊かに暮らせる小樽を創るためには、将来の世代に対する責任と自覚のもと、私たち一人一人が世代を超えて、知恵を出し、お互いに支え合い、小樽への郷土愛を持ってまちづくりに取り組むことが必要です。

ここに私たちは、市民自治の基本理念と基本原則を掲げ、私たちのまちづくりの基本として小樽市自治基本条例を制定します。

(解説)

前文では、小樽市自治基本条例を制定するにあたって、条例制定の背景や意義について示しています。

→ 第1段落では、小樽市は、北海道西海岸のほぼ中央部に位置し、豊かな自然環境と天然の良港に恵まれ、江戸後期から明治初期には、北前舟などの海運の要所として、また、明治から昭和初期には「北のウォール街」といわれ、商業都市として北海道の産業の発展に大きく寄与し、繁栄した小樽の歴史について述べています。現在の観光都市として全国的に有名になった背景には、こうした歴史の面影を色濃く残す小樽のまちなみがあり、現在の小樽のまちのかたちとなっているという考えを述べています。

→ 第2段落では、時代の流れとともに、行政の手によって小樽のまちが姿を変えようとしたとき、歴史ある小樽のまちなみに愛着と誇りを持つ市民の手によって小樽運河保存運動が行われました。こうした、市民のまちづくりへの取り組みが、小樽を変える大きな原動力となったことが重要であるという考えを述べています。

→ 第3段落では、まちづくりの主役は私たち市民であり、郷土への愛情や想いをもって、自らが主体的に行動し取り組むことはとても必要です。小樽で行われた、小樽運河保存運動をはじめとする市民の手によるまちづくり運動は、まさに市民が主役のまちづくりであり、こうした運動に関わった人々の、小樽のまちに対する愛情や、誇り、まちづくりに対する不断の努力によって、まちづくりが行われた、ということをおぼろげに忘れることなく、これからも、私たち市民一人一人が、小樽のまちに対する愛情と誇りや、まちづくりの主役としての自覚を忘れてはいけないことが大切であるという考えを述べています。

→ 第4段落では、小樽では現在、急激な人口減少と少子高齢化が問題となっています。こうした小樽の現状で、将来にわたって、子どもから高齢者に至るまで、あらゆる世代が安心して心豊かに暮らすことのできる地域社会を実現するためには、小樽に暮らすあらゆる立場の人々が、それぞれの役割分担のもと、お互いに、理解し、支えあい、協力し、まちづくりに取り組み行動する必要があるという考えを述べています。

→ 第5段落では、安心して心豊かに暮らすことのできる地域社会の実現のために、まちづくりの主役は市民であるという基本のもと、市民、議会および市がどのような考えで、お互いを理解し、協力し、自らの責務を捉えて、まちづくりを行うべきか、ということをおぼろげにするため、この自治基本条例を規定することを述べています。

1 総則

(1) 目的

- ・この条例は、市民、議会および市（市長その他の執行機関）が、互いの役割や責務を理解し合い、協働による小樽市のまちづくりを進めるための基本となる事項を定め、豊かで活力ある地域社会の実現を図ることを目的とします。

(解説)

ここでは、この条例を制定した目的を表現したものです。

この条例の目的は、「豊かで活力ある地域社会の実現」であり、そのためには、市民、議会および行政の役割や責務を明らかにし、協働によるまちづくりの推進を図るための基本的な事項をこの条例で定めることとしています。

(2) 定義

- ・この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによります。
 - ①市民・・・市内において、居住する者、働く者、学ぶ者、事業活動を行う者（以下「事業者」といいます。）および活動する団体をいいます。
 - ②協働・・・市民、議会および市が、それぞれの責務と役割を認識し、対等な立場で協力し行動することをいいます。
 - ③コミュニティ・地域を単位とする町内会、ボランティア団体その他の特定のテーマを目的として市民が心豊かに暮らすために活動する組織又は団体をいいます。
 - ④まちづくり・・・市民、議会および市が行う豊かで活力ある地域社会の実現のための活動をいいます。

(解説)

ここでは、条例で使用している用語のうち、その意味を明確に定めておく必要があるものについて、「定義」という形で決めました。

まず始めに、「市民」を定義しています。

本市におけるまちづくりに関する取組は、市内に住所を有している人だけで行われているわけではなく、市内にある事業所に通勤している人や学校に通学している学生、市内で事業を営む事業者、地域で活動している団体、NPO法人など、様々な団体によって行われています。

ここで定義している「市民」は、すべて同じ権利を有することを意味するのではなく、法律上の権利に違いがありますが、それを前提として、それぞれの立場で、様々な形で、まちづくりにかかわることが必要であると考えられますので、広い範囲で「市民」を定義しました。

「協働」の定義については、市民、議会および市は、それぞれの立場での役割があることから、お互いを尊重しながら、まちづくりについての課題解決に向けて、互いに協力し、主体的に行動していくことが「協働」のあるべき姿として規定しました。

次に「コミュニティ」の定義については、近年、地域の連帯感が希薄化することにより、地域力が衰退していると言われておりますが、この条例の目的である、豊かで

活力ある地域社会の実現のためには、地域におけるまちづくりにおいて、コミュニティが大きな役割を担うと考え、ここで「コミュニティ」を定義しました。

最後に「まちづくり」について定義をしました。

「まちづくり」とは、建物や道路などの施設整備を行うことだけでなく、市民が、心豊かで、活力あるまちにするための地域社会における公共的な活動なども意味しています。

また、これらの活動は、行政だけではなく、自治会、市民活動団体などにより行われる地域活動や、ボランティア活動などを広く含みます。

2 まちづくりの基本原則

(1) 情報の共有の原則

- ・市民、議会および市は、協働によるまちづくりを推進するため、情報を共有することを基本とします。

(2) 参加と協働の原則

- ・まちづくりは、市民の参加に基づいて進めることを基本とします。
- ・市民、議会および市は、それぞれがその役割に基づいて、協働してまちづくりを進めることを基本とします。

(解説)

ここでは、条例制定の目的である豊かで活力ある地域社会を実現するため、まちづくりの基本原則を明記することにした。

まちづくりの目的は、小樽に暮らす人たちが、心豊かに安心して生活を営むことができるように、豊かで活力ある地域社会の実現です。

そして、その目的達成に向けて、まちづくりを進めるためには、市民、議会および市が、それぞれを互いに理解し、認め合い、その役割に基づいて、まちづくりに参加し、協力して、共に行動することが重要と考え規定しました。

市民がまちづくりに参加するために、市民、議会および市がまちづくりに関する情報を共有し、共通認識を持ってまちづくりを進めることが必要と考えました。そのためには、まちづくりに関する情報を市民が知ることができる環境づくりが必要と考え、基本原則として位置付けています。

3 情報の共有

(1) 情報の提供

- ・市は、市民と情報の共有を図るため、まちづくりに関する情報を速やかに、わかりやすく市民へ提供するよう努めます。

(解説)

情報の提供は、市民が主体的にまちづくりに参加するために必要な情報を、必要な時に、必要な形で、わかりやすく、市は提供し、市民と情報の共有を図る必要があると考えました。

市は情報の内容や性格によって、広報紙やインターネット等、情報の提供方法についても工夫を行うとともに、必要に応じ、意見交換会など、直接対話ができる場の設置も必要であると考えています。

(2) 情報の公開

- ・市は、市の保有する情報に関して、市民の知る権利を尊重し、別に条例で定めるところにより、情報を公開します。
- ・市は、市の保有する情報を適切に管理します。

(解説)

情報の公開は、市民の知る権利を具体化するため、公文書の開示を請求する権利を明らかにするとともに、市民への情報の公開について決めました。小樽市では、市長、その他の執行機関および議会において、情報公開の推進に関し必要な事項を定めた「小樽市情報公開条例」を制定し運用しております。

市民および市が協働のまちづくりを進めていく上で、市民が、市の保有する情報を知ることができる環境整備と、この条例に係る制度の周知に努めることも重要と考えます。

また、市は、その保有する情報をいつでも公開できるよう、適切に管理することも必要と考えます。

(3) 個人情報の保護

- ・市は、個人の権利と利益の保護のため、市の保有する個人情報を適切に取り扱い、他の法令に定めのある場合を除き、原則として本人以外に開示しません。
- ・市は、別に条例で定めるところにより、市の保有する個人情報の開示、訂正および利用の停止等について必要な措置を講じます。

(解説)

個人情報の保護について、市および議会が保有する個人情報の取り扱いにおける考え方を定めました。

市はまちづくりを進めていく上で、市民と情報の共有化を図ることは大切である一方、個人の権利と利益の保護のため、他の法令に基づき、求められた場合を除き、原則、本人以外には開示しないなど、その保有する個人情報を適切に取り扱わなければならないと考えます。

また、市は、その保有する個人情報を適正に取り扱うため、個人情報の保護に関する条例を制定、施行しており、個人情報の保護の他、個人情報の開示、訂正などの請求があった場合の、必要な措置について規定することが必要と考えました。

4 参加と協働

(1) 市民参加の推進

- ・市は、市民が自主的、主体的にまちづくりに参加することができるよう市民参加のための仕組みの整備と充実を図るよう努めます。
- ・市は、政策の立案、実施および評価の各段階において、市民が参加できるよう努めます。
- ・市は、市民参加の仕組みを整備するに際し、事案ごとに参加する市民の年齢構成、男女比等について配慮します。

(解説)

市民が主役のまちづくりを進めていく上で、市民がまちづくりに参加することが、重要であると考えています。ここでは、市民参加の推進を図るための市の役割を示しています。なお、まちづくりへの市民参加の基本的な考え方は、「市民の責務」で示しています。

まちづくりが市民の自主的、主体的な参加により推進されるため、市が、市民がまちづくりに参加するための情報提供の充実を図り、多くの市民が市政に参加できる仕組みづくりに取り組むことが重要であると考えています。

これまでも市は、市政への市民参加について、審議会等への一般参加者の募集、実施事業等の説明会の開催、パブリックコメントの実施などを行ってまいりましたが、市民参加の推進を図るためには、より一層の制度の充実を図る必要があると考えます。

市民が、より市政を自らのことと考え、まちづくりの主役として市政に参加するために、市は、政策の立案のみならず、実施、評価などの各段階においても、市民が参加し、その意見を適切に反映させるよう努めなければならないと考えました。

市民参加の推進にあたっては、地域や世代間に配慮した仕組みの整備が必要です。例えば、社会人、子育て世代の女性、学生などの若者、それぞれのライフスタイルに適した時間帯での会議の開催などによる、様々な世代の市民参加への配慮や、特定の地域へ影響があるまちづくりについての地域意見の尊重、などについて配慮する必要があると考えました。

特に、今後、人口減少、少子高齢化が進展する中において、若者世代のまちづくりへの参加は将来のまちづくりの担い手となることから、人材育成の観点からもその仕組みづくりが求められていると考えています。

(2) 協働によるまちづくりの推進

- ・市民、議会および市は、この条例の目的を達成するため、互いの役割を認識し、支え合うことにより、協働によるまちづくりを推進します。
- ・市は、協働によるまちづくりの実効性を高めるため、市民に対して、まちづくりに関する情報の提供、参加する機会の提供その他の必要な施策の推進に努めます。

(解説)

今後のまちづくりを進めていくためには、市民、議会および市がそれぞれの立場のみを考えて進めても決して住みよいまちにはなりません。お互いの役割を認識し、理解し、そして対等な立場で協力し行動すること（＝協働）が必要と考えます。そのような関係に基づき、まちづくりに取り組むことが重要と考えます。

市は、協働によるまちづくりの実効性を高めるため、まちづくりを推進するための市の組織づくりや、まちづくり団体との協力体制の整備、市民に対してのまちづくりに関する情報の提供や、まちづくりへの参加の機会の提供など、必要な施策の推進に努めることが必要と考えます。

(3) コミュニティ

- ・市民および市は、コミュニティがまちづくりにとって重要であることを認識し、守り育てるものとします。
- ・市は、コミュニティの主体性、自立性および地域特性を尊重しながら、各コミュニティの情報交換のための体制整備、活動拠点の確保その他の必要な支援を行うよう努めます。

(解説)

少子高齢化、住環境の変化により、担い手の減少、高齢化など地域におけるコミュニティは様々な課題を抱えていますが、地域の人とのつながりが希薄になってきている現在において、地域におけるコミュニティは、子どもや高齢者の安全、防災、子育てなど、様々な分野において、地域におけるまちづくりにとって、ますます重要になって来ており、欠かすことのできない存在となっています。

市民および市は、その地域での役割や重要性を十分認識し、その活動への参加、支援および育成に取り組む必要があると考えます。

また、市はコミュニティの主体性、自立性および地域性を尊重しながら、各団体が活動についての情報の共有をできる体制の整備や活動拠点の確保など、コミュニティ活動を推進するための必要な支援に努めなければならないものと考えます。

(4) 住民投票

- ・市長は、市政に関する重要な事項について、直接、住民の意思を確認するために、その事案ごとに、必要な事項を規定した条例を別に定めるところにより、住民投票を実施することができます。
- ・市は、住民投票の結果を尊重します。

(解説)

市政の重要な事項について、間接民主制を補完する制度のひとつとして、住民の意思を直接確認する住民投票を自治基本条例に規定する必要があると考えました。

市長は、市民生活に重大な影響を及ぼす市政の重要な事項について、直接住民の意思を確認するために、住民投票を実施する必要があると考えましたが、あくまで、間接民主制を補完する制度であることから、市長が住民投票を実施するにあたり、事案ごとに住民投票に関する条例を議会の議決を経て制定する必要があります。

住民投票制度には、常設型と個別型がありますが、住民投票を実施する場合、個別の案件ごとに、「どのような市政に関する重要な事項なのか」、「住民投票の有権者の条件はどのようにするか」など、実施にあたっての条例をつくり、議会での審議を経て、実施の必要性について明確にする、個別型の住民投票が望ましいと考えます。

住民投票に関する条例を制定する請求について、住民は、地方自治法に規定されている条例制定の請求によることとします。

また、住民投票の実施にあたっては、慎重に行う必要があります。市民の皆さんに住民投票の仕組みはもちろん、目的や結果についてしっかり情報を提供し、十分理解していただいて行う必要があります。また、その結果を尊重しなければならないものと考えます。

住民投票の結果については、法的な拘束力がないため、尊重することとして規定しています。

5 市民

(1) 市民の権利

- ・市民は、一人一人の自由意志に基づいて、まちづくりに参加することができます。
- ・市民は、市および議会が保有する情報を知ることができます。

(解説)

まちづくりは、市民が、より良い環境で心豊かに生活できるようにするためのものです。そして、まちづくりの主体＝主役は私たち市民です。

そのまちづくりに参加することは、市民一人一人が、地域の一員として関わることができる権利であると考え、自らがまちづくりの主体として参加できることを権利として規定しています。

そして、まちづくりへの参加については、まちづくりの基本原則にもあるように、市や議会の持つ情報を得て、小樽市のことについて十分に理解することは、市民がまちづくりに参加する上での前提であり、かつ重要なことと考え、情報を知る権利として規定しています。

(2) 市民の責務

- ・市民は、まちづくりについて関心を持ち、それぞれの可能な範囲においてまちづくりに参加するよう努めます。
- ・市民は、まちづくりへの参加に際して、自らの発言と行動に責任を持ち、互いに協力するよう努めます。

(解説)

まちづくりを推進するためには、市民自らが、まちづくりに参加することが不可欠です。市民が、まちづくりへ参加する上で、まちづくりは決して他人ごとではなく、私たち自身のためと考え、小樽の中でどのような問題があり、どのような人たちが、どのような目的をもって、まちづくりを行っているかについて関心を持つことが第1歩であると考えます。そして、まちづくりへの参加は、決して強制的なものではなく、あくまで、市民、一人一人の実情に応じ、可能な範囲において、自由に参加するべきと考えました。

ただし、参加するにあたっては、色々な人たちが、色々な考えで、まちづくりに参加します。そうした人たちと協力してまちづくりを進めるためには、自分の発言や行動に責任を持つことや、お互いに認め合い、協力していくことも大切と考えました。

(3) 事業者の権利と責務

- ・事業者は、市民の権利および市民の責務に規定する権利と責務を有するとともに、自らも地域の一員として、地域社会との調和を図り、協働のまちづくりの推進に寄与するよう努めます。

(解説)

ここでは、市民として定義されている事業者（株式会社などの営利法人だけでなく、学校法人や社会福祉法人などの公益法人も含まれます。）について、前述の、市民の権利と責務について、一般の市民の方と同様であると同時に、法令の遵守や環境への配慮など、地域環境に配慮した活動を行う社会的な役割と共に、地域の一員としてのまちづくりへの関わりなどが必要と考えました。

6 議会および議員

(1) 議会および議員の役割と責務

- ・ 議会は、小樽市の意思決定機関として、法令および条例で定める事項を議決するとともに、市政の適正な運営について監視、けん制を行います。
- ・ 議会は、保有する情報と活動内容について、市民にわかりやすく情報提供を行い、開かれた議会運営に努めます。
- ・ 議員は、誠実に職務を遂行するとともに、小樽市の状況と地域の課題について市民とその認識を共有し、積極的に市民の様々な意向を把握することにより、これを議会での議論に反映させるよう努めます。
- ・ 議員は、議会での議論と政策立案活動の充実を図るため、調査研究に努めます。

(解説)

議会は、直接選挙により選ばれた、私たちの代表である市議会議員によって構成されています。議会の役割とは、地方自治法に権限として規定されているように、条例の制定や廃止、予算、決算の議決など、小樽市の重要案件を、意思決定機関として、審議し、議決することです。そして、市と緊張関係を維持し、市政運営が適正に行われているかを監視し、けん制を行う役割を果たすことを規定しています。

議会は、私たちの代表機関ですので、その保有する情報や、どのような活動を行っているか、説明責任を果たす責務があると考えます。そして、本会議、常任委員会および特別委員会など会議の公開や、情報の提供などを行うことによって、市民と情報を共有し、透明性の高い議会運営に努めることが必要と考えます。

小樽市の重要な案件は、私たちが直接選挙で選んだ議員によって構成される、議会によって審議されます。その議会を構成する市議会議員は、市民の代表として、その信託に応え、誠実に職務を遂行することが必要と考えます。

また、私たち市民の声を市政に反映させるため、積極的に市民と対話し、地域が抱える様々な問題について、意見を交換し、共有することによって、議会での議論へ生かすように努めることが必要と考え規定しています。

そして、地方自治法や条例に規定される議決事項の議論や、議案提出権などによる政策提案のため、調査や研究に努めることが必要と考えます。

7 市長および市職員

(1) 市長の役割と責務

- ・市長は、選挙によって選ばれ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りません。
- ・市長は、小樽市の状況や課題について、市民とその認識を共有し、指導力を発揮して、まちづくりに取り組みます。
- ・市長は、まちづくりの推進と効果的かつ効率的な市政運営のため、人材の育成、能力評価および適切な配置を行います。
- ・市長は、市民の代表として、小樽と後志地域の魅力を認識し、国内外に発信します。

(解説)

小樽市民は、選挙によって、小樽市長を小樽の代表として選んでいます。市長は、市民より信託されたその役割を果たすため、法令を熟知、遵守し、市民に誤解を招くことのないよう、公正かつ誠実に職務を遂行しなければならないと考え規定しました。

市長は、市民からの信託を受け、この条例の目的である豊かで活力ある地域社会の実現を目指すためにまちづくりに取り組み、市政運営を行います。そのため、小樽市の現状や、課題などを積極的に市民と対話し、認識を共有し、指導力をもってまちづくりを行うことが重要であると考えました。

市長は、市民との協働のまちづくりや、市民からの信頼に応え、より効果的、効率的な市政の運営を行うため、多様化する市民ニーズに対応した、専門性の高い職員を育成し、職員の能力を評価し、適切な人事配置を行うことが必要と考えました。

小樽市長は、自らも小樽市民として、小樽は勿論、後志地域についても、その魅力を認識し、観光都市小樽の代表として、国内外へ積極的に情報発信を行うことが必要と考え規定しています。

(2) 市職員の役割と責務

- ・市職員は、全体の奉仕者として、法令を遵守し、公正かつ誠実に職務を遂行します。
- ・市職員は、職務の遂行に必要な知識の習得、技術の向上等の自己研さんに努めます。
- ・市職員は、自らも市民としての自覚を持ち、幅広い視野で、積極的にまちづくりに参加するよう努めます。
- ・市職員は、法令に違反し、市政に対する市民の信頼を損なう行為により、公共の利益に反する事実を確認した場合は、その事実を通報します。

(解説)

市職員の役割とは、全体の奉仕者として、市民から信託を受けた市長が行う市政を遂行することにあります。職務の遂行にあたっては、公務員であることを常に自覚し、法令等を遵守し、公正な立場で誠実に職務を遂行しなければならないと考え規定しています。

市職員は、職務の効果的かつ効率的な遂行のため、必要とされる知識の習得および技術等の向上に努め、自己研さんに努めることを規定しています。

市職員は、職務上習得した知識、経験および技術を生かし、自らも市民として、積極的にまちづくりに取り組み、参加するよう努めることが重要であると考え規定しています。

市職員は、法令に違反するような行為は許されません。市職員は、法令に違反し、市民からの信頼を損なう行為があることを確認した場合、小樽市職員倫理条例の定めるところにより、適正に対処することを規定しています。

8 行政運営

(1) 総合計画

- ・市は、将来の小樽市の姿を明らかにするために、計画的かつ現実性のある総合計画を策定します。
- ・市は、総合計画の策定に際し、市民へ積極的に情報提供を行うとともに、市民の意見を反映するよう努めます。
- ・市は、市政に関する計画と施策を定める場合は、総合計画との整合性を図ります。
- ・市は、総合計画の実施状況について、進行管理を行い、市民へ情報提供し、社会状況の変化により必要に応じて、計画を見直します。

(解説)

ここでは、市が、小樽市の将来を見据えた政策展開の根幹として、「総合計画」を策定することを規定しています。また、「総合計画」の策定にあたっては、現実に即した計画であるべきと考えます。

※総合計画とは、小樽市の目指す将来都市像とその実現に向けた市政の運営方針を示す計画です。現在、実施している第6次小樽市総合計画では、以下の構想、計画をいいます。

基本構想 小樽市が目指す将来都市像と政策のあらましを定めます。

基本計画 基本構想を達成するための具体的な施策の進め方や主な事業を定めます。

実施計画 基本計画に示された施策や事業の実施年度、予算などを具体化し定めます。

市は、「総合計画」を策定するにあたって、総合計画策定の趣旨や、策定方法などについて積極的に情報提供を行い、より多くの市民の意見を取り入れられるよう、審議会のほか、様々な手法を用いて、市民意見の反映に努めることが必要と考えます。

市が政策を展開するにあたり、市政に関する計画や施策を定める場合、総合計画との整合性を図ることが必要と考え規定しています。

「総合計画」の実施にあたっては、実施の状況について進行管理を行い、市民へ情報提供を行うことを規定しています。また、「総合計画」が現実に即した計画であるために、社会状況の変化により、必要に応じて見直すことが必要と考えます。

(2) 財政運営

- ・市は、健全な財政運営を図るとともに、予算の編成に際しては、総合計画との整合性を図るよう努めます。
- ・市は、所管する公有財産について把握し、適正に管理するとともに、効果的な活用に努めます。
- ・市は、財政の状況、予算および決算の内容並びに公有財産の状況について、市民にわかりやすく情報を公表します。

(解説)

市は、財政の状況を的確に把握し、財源の確保、有効な活用に努め、健全な財政運営を図ることを規定しています。そして、予算の編成に際しては、総合計画の趣旨を反映し、整合性を図ることが必要と考えます。

市は、土地や建物、有価証券などのほか、様々な公有財産を所管しています。これらの公有財産を、小樽市民共通の財産として、利活用の状況を適正に把握、管理し、将来に渡り効果的な利活用に努めることが必要と考えました。

市は、行政としての説明責任を果たすため、財政の運営状況や、各年度の予算および決算の内容、公有財産の状況について、市民へわかりやすく情報を公表し、透明性の高い財政運営を行うことが必要と考え規定しています。

(3) 行政評価

- ・市は、施策等について行政評価を行い、その結果を市民へ公表します。
- ・市は、行政評価の結果を施策へ反映させるに際し、市民意見の反映に努めます。

(解説)

市は、効率的な行政運営と市民サービスの向上のため、施策および事務事業等について客観性をもって行政評価を行い、その結果について市民へ公表することが必要と考えます。

行政評価の結果については、様々な意見があると考え、ここでの規定は、市が、行政評価の結果に対しての賛否両論を含めた様々な意見を取り入れ、施策へ反映することに努めることが必要と考えます。

(4) 組織運営

- ・市は、市民ニーズや社会の変化に柔軟に対応するため、市民にわかりやすく、効率的で機能的な組織の編成に努めます。
- ・市は、効率的で効果的な行政運営のため、組織内の連携等を積極的に進めるものとします。

(解説)

市の組織は、市民にわかりやすく、効率的で機能的であるべきと考え、市が、様々な社会状況の変化や、市民ニーズの多様化に対応するため、組織について検討を行い、行政運営が効率的に、かつ効果的に行えるように編成することが必要と考えました。

市民ニーズの多様化への対応や、まちづくりの推進、また業務上の課題解決のために組織内の連携を積極的に行う必要があることを規定しました。

(5) 審議会等

- ・市は、審議会等を設置する場合は、公募による委員を加えるように努めます。ただし、公募の委員を加えることが適当でないときは、加えないことができます。

(解説)

市は、施策等への市民意見の反映や、市政への関心を高めるため、法律、条例および要綱等の定めるところにより、様々な審議会等を設置していますが、審議会等を設置する場合、公募による委員を加えることが必要と考えました。ただし、法令等により委員とする人が特定されている場合などは、加えないことができることについて規定しています。

(6) 説明責任

- ・市は、実施する施策について、市民へ十分に情報を提供し、わかりやすく説明します。
- ・市は、市民からの意見、提案、要望、苦情等について、十分に調査と検討を行い、誠実に対応します。

(解説)

市は、市政の遂行上、実施する施策について、その内容など、必要な情報について、市民へ十分に情報提供するとともに、市民に対してわかりやすく説明を行うことが必要と考えました。また、市民からの施策に対する意見、提案および要望があった場合には、その提出された趣旨を十分に調査、検討し、施策へ反映させることや、検討の結果、施策への反映が不可能である場合には、その理由、その後の対応などについて、提出者に対し誠実に説明を行うことが重要であり規定しています。

また、市民から市に対しての苦情等については、その内容を十分に調査し、苦情等が提出された背景と原因を考慮し、その解決について十分に検討を行い、誠実かつ速やかな対応が必要と考えます。

(7) 政策法務

- ・市は、必要に応じて、条例、規則等の制定および改廃を適切に行うとともに、法令等の適正な解釈と運用を行います。

(解説)

国による地方分権一括法の施行により、自治体の法的権限が増しています。市は、法令の解釈および運用にあたっては、自治体の自己決定、自己判断に対する責務を果たすと同時に、まちづくりが効率的、効果的に推進されるよう行うべきことが必要と考えます。

(8) 関与団体

- ・市は、出資、補助、職員の派遣等の支援を行う団体および指定管理者等に対して、適切な運営が確保され、その目的が達成されるよう必要な意見、助言等を行います。

(解説)

市では、市民サービスの向上や、地域振興の推進のため、法人等に対し出資および職員の派遣、補助金の交付等の支援を行っている場合や、小樽市が所管する公共施設の管理を行うために指定管理者の指定などを行っている場合があります。これらが本来の目的が適切に達成されるように、責任をもって、必要な助言等を行うことが必要と考え規定しています。

※指定管理者について

平成15年9月に地方自治法が改正されたことにより、「公の施設」の管理について、地方公共団体に代わり、施設管理を行う法人又はその他の団体。

(9) 行政手続

- ・市は、市民の権利と利益の保護に資するため、別に条例で定めるところにより、処分、行政指導および届出に関する手続について、共通する事項を定めます。

(解説)

市には、法令の定めにより様々な権限が与えられており、その中には市民の権利と利益に関わるものも多くあります。このような権限が乱用されることなく、適切に行使されるために、市が行う行政処分や届出の処理などの手続について、共通する事項を定めることにより、市民の権利や利益を保護し、公正で、透明性の高い行政運営を行うことを規定しています。小樽市では、平成10年7月に「小樽市行政手続条例」を制定し、運用しています。

(10) 外部監査

- ・市は、必要に応じて、法令に定める外部監査人およびその他第三者による監査を実施します。

(解説)

市では、市長など他の執行機関から独立した立場で、市関係機関が財務に関する事務を法令等に準拠して適正に行っているか、また、効果的、合理的、能率的に行われているかについて、監査委員が監査を行っています。

ここでの規定は、それとは別に、市が、地方自治体の財務管理や事業の経営管理について優れた見識を持つ第三者と契約を締結し、外部による監査を行うことができることについて規定することが必要と考えました。

(11) 公益通報制度

- ・市は、別に条例で定めるところにより、市職員からの公益通報と市民からの公益目的通報による市政運営上の違法行為に対し厳正に対処すべき体制を整えるとともに、当該通報者が不利益を受けないよう必要な措置を講じなければなりません。

(解説)

市職員が、公務員として法令に違反し、市政に対する市民の信頼を損なう行為を確認した場合、市職員の責務において規定したように、通報する責務があります。この通報に対して、市は通報を受け、通報された市政運営上の違法行為等に対し厳正に対処することについて規定しています。小樽市では「小樽市職員倫理条例」を平成24年4月に制定し運用しています。

また、この条例では、市民からの通報についても「公益目的通報」として規定しています。

9 観光の振興

(1) 観光の振興

- ・市および市民は、将来にわたり小樽市が、多くの人を訪れ、観光客と市民が小樽市の魅力を共有し、にぎわいのあるまちであることを目的として、観光の振興に努めます。
- ・市は、小樽の豊かな自然環境、歴史的景観等を生かし、国内外の観光客が何度も訪れたいくなる、魅力ある観光地を目指す施策を推進するように努めます。
- ・市民は、一人一人が観光都市の市民としての自覚をもって、観光客を温かく迎えるように努めます。

(解説)

小樽市は、豊かな自然環境と、明治、大正、昭和にかけて繁栄した歴史ある街並を背景に、年間に多くの観光客が訪れる、国内有数の観光都市となっています。

小樽の観光振興の目的は、小樽市が将来にわたり多くの人を訪れ、にぎわいのある街であり続けるため、観光客だけでなく私たち小樽市民一人一人が、小樽市内の様々なものの魅力を発見、再認識することや、小樽の街そのものの魅力を、市民と観光客が共有することが、観光の振興の目的であると考えます。

市は、観光施策の推進にあたっては、自然環境や歴史的景観など、小樽の強みを活かし、国内外の観光客が何度も訪れたいくなるような、小樽観光の魅力を高める政策を推進するよう努めることが必要と考えます。

小樽には年間多くの観光客が訪れます。そうした観光客の方々に、満足して小樽での時間を楽しんでいただく第一歩は、私たち市民一人一人の観光客への優しさであると考えます。そのような心がけを、観光都市である小樽市民として持つことが、観光の振興に繋がると考えます。

10 国、北海道、他の自治体等との連携と協力

(1) 国、北海道および他の自治体との連携と協力

- ・市は、まちづくりの課題解決のため、必要に応じて、国、北海道および他の自治体と対等に連携と協力を図ります。

(2) 関係機関との連携と協力

- ・市は、政策の立案、課題の解決および特色あるまちづくりのため、必要に応じて、関係機関と対等に連携と協力を図り、その情報や知識などをまちづくりに生かすよう努めます。

(解説)

市は、まちづくりにおいて、広域的に共通の課題とされる事項について、必要に応じて、国や北海道、北しりべし地域をはじめとする他の自治体と対等に連携し、協力して解決を図ることが必要と考えます。

小樽市内には、学校法人をはじめ、NPOなど公共的な目的をもった様々な団体が活動しています。市は、政策の立案や課題の解決、特色ある地域づくりのために、これらの団体の情報、知識および意見などを積極的に取り入れ、まちづくりに生かすことが重要と考え規定しました。

11 安全で安心な地域づくり

(1) 安全で安心な地域づくり

- ・市は、市民が、それぞれの地域において安全で安心な生活が営めるように、防犯および交通安全運動を推進するとともに、自然災害その他の不測の事態に備え、危機管理体制の整備を行います。
- ・市は、前項の規定に関して、地域住民、関係機関等と連携し、協力するとともに、市民意識の向上に努め、必要な情報提供を行います。

(解説)

市は、小樽市内に暮らす市民が、それぞれの地域で、安全で安心な暮らしを営むことができるように、防犯や交通安全などの運動を推進するとともに、天災、人災などの災害に対して十分な備えを行い、危機管理体制の整備を行うことが重要と考え規定しました。

市は、防災に対する危機管理体制の構築にあたっては、国、北海道をはじめ、関係機関や、地域住民などと連携し、協力することを規定しています。そして市民の防災に対する意識向上や、必要な情報提供を行うことが必要と考えます。

1 2 条例の位置付け

(1) 条例の位置付け

- ・市は、まちづくりの推進のため、条例、規則等の制定および改廃、まちづくりに関する計画の策定と施策の実施に際して、この条例を最大限尊重し、整合性を図ります。

(2) 条例の見直し

- ・市は、この条例の施行の日から、5年を超えない期間ごとに、この条例が小樽市のまちづくりに適しているかどうかを検討します。
- ・市は、前項の規定による検討により、必要に応じて、この条例の改正等の必要な措置を講じます。

(解説)

この条例は、小樽のまちづくりの基本です。条例の制定や改廃、まちづくりに関する計画の策定などにあたっては、この条例の趣旨を最大限尊重し、整合性を図ることが重要であると考え規定しました。

この条例は、まちづくりの基本を示すものであることから、その時代のまちづくりの実情に即したものであるべきと考えます。

そのため、5年を超えない期間ごとに、この条例が、まちづくりにどのように生かされているかなどを検証することについて規定しています。

前項の検証により、この条例が、現実のまちづくりに即しておらず、実効性が失われていることなどが確認された場合、市は、この条例の改正など、必要な措置をとることが必要と考えます。

Ⅲ 策定委員会としての附帯意見

私たち、小樽市自治基本条例策定委員会が、自治基本条例策定のために議論を重ねる過程において、これからの小樽のまちづくりのため、不可欠と思えるような有意義な意見が多数ありました。それらのうち条例では表現しきれない意見も含め、策定委員会としての附帯意見を添えさせていただきます。

1. 自治基本条例の制定について

私たちは、これからの小樽のまちづくりについて、様々な市民の方々のご意見をいただきながら、現在の小樽におけるまちづくりの現状や問題点、これからの行政と市民との協力のあり方について議論を重ね、この提言書を取りまとめました。

この提言書が示す自治基本条例は、これからのまちづくりにとって必要不可欠であると考えますので、この提言の内容に沿った自治基本条例の制定を望みます。

2. 自治基本条例の周知について

私たちは、この自治基本条例は、あらゆる市民が、その趣旨と意味を理解し、自らのものとして受け止めていくことが必要と考えます。そのためには、あらゆる世代の人々が理解できるように、周知の手段や説明の仕方などを工夫する必要があると考えます。

また、市職員全員が、これからのまちづくりを市民との協働（それぞれの役割のもと、協力し行動する）によって進めるために、この条例が不可欠であるものとして認識し、実践していくことが重要と考えます。

3. 協働によるまちづくりの実効性を高める施策の推進について

私たちの委員会では、協働とは「対等な立場で協力し行動すること」と定義しました。しかしながら、小樽におけるまちづくりの現状として、市民と市が、お互いを認識し、協力し共に行動する体制が十分であるとは言えません。協働によるまちづくりの実効性を高めるため、以下のような施策の推進が必要と考えます。

- ① 小樽市の現状の部署として、市民がまちづくりを行う上で、総合的な窓口となり、協働によるまちづくりの推進および自治基本条例の周知、推進および検証を行う部署を創設することを望みます。
- ② これからの協働のまちづくりにおいて、市が、いかに市民と密接に意見を交わし、認識を共有し、市民目線に立ったまちづくりを行えるかが重要であると考えます。そのため、市職員が地域の担当として、意見の交換、地域の課題の共有、要望の把握、市政運営の状況説明と地域意見の市政への反映を行うような、地域と行政がより密接な協力体制を構築するための制度の創設を望みます。

IV おわりに

わたしたち、小樽市自治基本条例策定委員会では、冒頭のとおり、平成22年8月の発足以来、約2年にわたり計26回の策定委員会を開催し議論を重ねました。また、提言書策定にあたり、多くの市民の意見を取り入れるため、平成23年2月および3月にワークショップ、平成23年10月には「まちづくりフォーラム」を開催し、多くの市民の方たちよりご意見を頂き、この提言書を策定いたしました。

この策定作業を通じて、小樽に住む人や、小樽に関わっている人たちが、将来にわたって、小樽のことを誇りに思い、安心して心豊かに暮らしていくためには、私たち一人一人が、まちづくりの主演としての自覚をもって、互いに助け合いながらまちづくりに取り組んでいくことが大切であることを改めて認識したところです。

まちづくりにあたっては、議会、行政にも役割があり、市民との情報共有により、協力して行動することが不可欠であることは言うまでもありません。そのためには、議会や行政は、より市民と対話し、理解され、信頼されることが必要であると考えます。

その基本的なルールとなるのが、小樽市自治基本条例であると考えます。そして条例を策定したことがゴールではなく、これから新しいまちづくりを進めるため、この条例の基に小樽が新たな第一歩を踏み出すことが必要であることを申し添えて、この提言のおわりにいたします。

小樽市自治基本条例策定委員会（本書は自署）

横 山 純一（会 長）

石 黒 匡人（副会長）

荒 田 純 司

小笠原 眞結美

栗 田 克 夫

佐 藤 美代子

神 野 七生子

田 口 智 子

中 一 夫

山 埜 岳

V 参考資料

①策定委員会開催状況

回数	日時	開催内容
第1回	平成22年 8月31日(火)	・委嘱状交付・市長挨拶・自治基本条例セミナー
第2回	平成22年 9月22日(水)	・自治基本条例セミナー ・庁内研究会報告書について
第3回	平成22年10月 6日(水)	・自治基本条例～道内他市の状況～ ・小樽市における住民参加・協働の取組 ・小樽市の財政状況について
第4回	平成22年10月18日(月)	・小樽市総合計画について ・日程確認ほか
第5回	平成22年11月11日(木)	・フリーディスカッション
第6回	平成22年11月22日(月)	・自治基本条例に盛り込むべき項目 ・ワークショップ開催について
第7回	平成22年12月14日(火)	・情報の共有について
第8回	平成23年 1月18日(火)	・ワークショップ開催について ・日程確認ほか
第9回	平成23年 2月23日(水)	・情報の共有について ・日程確認ほか
第10回	平成23年 3月15日(火)	・ワークショップの結果について ・住民参加・協働、住民投票について
第11回	平成23年 4月25日(月)	・情報の共有について ・住民参加・協働、住民投票について
第12回	平成23年 5月18日(水)	・住民参加・協働、住民投票について
第13回	平成23年 6月22日(水)	・住民参加・協働、住民投票について
第14回	平成23年 7月 6日(水)	・住民参加・協働について
第15回	平成23年 7月22日(金)	・市民の権利・責務、市長、市職員および議員の責務
第16回	平成23年 8月25日(木)	・フォーラムの開催について ・住民参加・協働について
第17回	平成23年 9月13日(火)	・市民の権利・責務、市長、市職員および議員の責務
第18回	平成23年10月26日(水)	・住民参加・協働について
第19回	平成23年11月21日(月)	・市民の権利・責務、市長、市職員および議員の責務
第20回	平成23年12月19日(月)	・市長、市職員の責務について
第21回	平成24年 3月26日(月)	・行政運営について
第22回	平成24年 4月23日(月)	・行政運営について
第23回	平成24年 5月23日(水)	・地域特性について
第24回	平成24年 8月23日(木)	・提言書の検討について
第25回	平成24年 8月29日(水)	・提言書の検討について
第26回	平成24年 9月13日(木)	・提言書の検討について

②検討部会開催状況

・検討部会 A（栗田委員、佐藤委員、神野委員、中委員）

回数	日時	開催内容
第1回	平成23年 6月 6日（月）	・住民投票について
第2回	平成23年 8月16日（火）	・住民参加・協働について
第3回	平成23年10月 3日（火）	・住民参加・協働について

・検討部会 B（荒田委員、小笠原委員、田口委員、山埜委員）

回数	日時	開催内容
第1回	平成23年11月 7日（月）	・市民の権利・責務、市長、市職員および議員の責務
第2回	平成24年 1月30日（月）	・行政運営について

③提言文案起草部会開催状況

・提言文案起草部会 A（小笠原委員、佐藤委員、神野委員、中委員）

回数	日時	開催内容
第1回	平成24年 6月 6日（水）	・情報の共有について
第2回	平成24年 7月 6日（金）	・住民参加・協働、基本原則について
第3回	平成24年 7月17日（火）	・基本原則、総則について

・提言文案起草部会 B（荒田委員、栗田委員、田口委員、山埜委員）

回数	日時	開催内容
第1回	平成24年 6月12日（火）	・市民の権利・責務、市長、市職員および議員の責務
第2回	平成24年 6月29日（金）	・行政運営について
第3回	平成24年 7月19日（木）	・他の自治体との連携ほか

④前文起草部会開催状況

・前文起草部会（荒田委員、小笠原委員、神野委員）

回数	日時	開催内容
第1回	平成24年 3月26日（月）	・前文の構成等について
第2回	平成24年 5月23日（水）	・前文の検討
第3回	平成24年 6月 6日（水）	・前文の検討
第4回	平成24年 7月19日（木）	・前文の検討

⑤ワークショップ開催状況

第1回 テーマ 「小樽をもっとすみよいまちにするために」
 日時 平成23年 2月23日(水) 18:00~20:30
 場所 小樽経済センター4F
 参加者 33名

第2回 テーマ 「市役所や議会に望むこと～あなたならどうしますか」
 日時 平成23年 3月 2日(水) 18:00~21:00
 場所 小樽経済センター4F
 参加者 26名

⑥フォーラム開催状況

日時 平成23年10月26日(水) 18:30~21:00
 場所 小樽経済センター4F
 内容 基調講演「なぜ市民参加と協働 ～ 現在の問題とこれから」
 ・講師 横山 純一 氏(北海学園大学教授)
 パネルディスカッション「市民参加と協働 ～ 現在の問題とこれから」
 ・コーディネーター 石黒 匡人 氏(小樽商科大学教授)、他パネラー数名
 ・参加者53人

⑦委員名簿

・小樽市自治基本条例策定委員会名簿

※敬称略 五十音順

団体名等	職名等	氏名
小樽青年会議所	監事	荒田 純司
小樽商科大学	教授	石黒 匡人(副会長)
センチュリー・プラザ・オタル	代表幹事	小笠原 眞結美
小樽市高齢者懇談会 杜のつどい	副会長	栗田 克夫
ネットワーク・らん	幹事	佐藤 美代子
小樽商科大学	学生	神野 七生子
株式会社FMおたる	制作・パーソナリティー	田口 智子
NPO 法人小樽朝里のまちづくりの会	事務局長	中 一夫
小樽商科大学	学生	山埜 岳
北海学園大学	教授	横山 純一(会長)