

## 第22回 函館市自治基本条例策定検討委員会要旨

日時 平成20年8月26日(火) 18:30~20:30

場所 函館市役所8F 第2会議室

### 1. 開会

### 2. 市職員の責務について

(横山委員長)

市職員の責務に関して委員長メモを用意した。昨日の市長の責務と同様に、どこまで具体的に盛り込むかという点に尽きると思うが、まずは「公正誠実な職務の遂行、専門的な知識の十分な発揮、幅広い視野」などを盛り込む。さらに少し広げて「市民の視点に立って、市民に平等・公平に相對すること」や「市職員自ら市民であることを自覚する」といったことを盛り込んでどうか。それから、「できるだけ縦割りの弊害を無くし、職員同士の連携を行って解決する努力は重要」との文言を盛り込むのはどうか。ただ、これについては市長の方に入れた方が良いのかという検討は必要であると思う。それから「縦割行政の克服」など行政組織の問題にも触れる必要があるのか、あるいはそれは別に規定するのが良いのか。また「意欲的な勉強、学習、研修への積極的な参加」などを盛り込んでいくか。それとも、上記よりもっとさらに具体的かつ生々しく書く必要があるかどうか。これらが、私の論点である。

また、今日欠席の丸藤委員より事前に意見が提出されているので、ここで紹介する。

丸藤委員としては、一般的な内容に、函館オリジナルとして加えて入れたいものとして2点ほど出ている。1つは、“市職員と言っても、市民の中の一人であることを忘れてはいけない”ということと、もう1つは“市民に信頼され、親しまれることで協働のまちづくりの実践をしていく”，市民に対する信頼性、親密性といったことが必要であるとの意見である。

以上委員長メモと丸藤メモを紹介したところで、皆さんの方でも議論をしていただきたい。

市長の責務のところでも、一般的なことを盛り込んだ上で、なおかつ少し踏み込んで盛り込むということで決定しているので、市職員についても、一般的なものに加えてどこまで書き込むかということが1つの議論になると思う。

過去に実施されたワークショップの資料も手元にあるので、例えば「あなたが職員ならどうしますか」といったところの「真面目に仕事をする」とか、その他「真面目だが意欲的でない」「表情が硬い」「夢・目標が感じられない」といった色々意見が出されているのでそういったことも参考にして、自治基本条例の中に入れていっても良いと思う。

また、既に協働ということを謳っており、自治基本条例ではやはり協働ということが非常に重要な意味を成すので、そういう意味で言うと、この部分はしっかりと書き込んでおかないといけない部分ではないだろうかと思う。

資料として用意している他都市の自治基本条例等も参考にしてもよいと思う。職員と特に別にせず市長の項目に含めているところ、市の責務としているところなどがあるが、踏み込んで書き込んでいる例としては“自ら地域の一員であることを自覚し…”といった表現や“参加・協働の視点”，

“市民との信頼関係”，“法令遵守”，“相互の連携を図り努力する”，“自己研鑽”，“創造性を発揮”といった文言が見受けられる。比較的市職員の責務という部分でボリュームのある例としては“まちづくりの基本理念及びそれに基づいて創設される制度を遵守して職務を遂行しなければならない”とか“まちづくりの推進やまちづくりの課題の解決のために努力しなければならない”といった特徴的な条例もある。また“市職員は自らも市民としての自覚を持ち，積極的に地域活動に参加するように努めます”；“市職員は地域の課題解決に向けて必要に応じて市民と意思疎通を図るための役割を担うように努めます”といったかなり踏み込んだ表現を入れている市もある。

（川田委員）

基本的には“平等・公平”という単語は是非入れたい。ある特定の人に親切な職員というのがこのごろとかく問題になっており，これが一番の原則であるので。“市民に平等・公平に相對する”といったくだけた表現を是非入れてもらいたい。

（沢口委員）

大きなポイントとしては，“市民と同じ目線で”というのは必要と思う。また“参加・協働の視点”必要だと思うし，どうしても一番目に付くのは“資質の向上”の部分である。

（横山委員長）

“資質の向上のための研鑽に努める”といった表現だろうか。あとは“市民の目線で考える”といったような感じになるか。

（市居委員）

丸藤委員の意見にあったような誰にでも挨拶できるというような普通のことを普通にできるようにしなければならないのだろうと思う。だから資質の向上の中にそういったことも含まれるのだろうと思うし，市長のところにも出てきたが，“組織的な研修”についても出てこなければいけないのかなと思う。

（横山委員長）

丸藤委員の意見についてはそのとおりと思うが，自己研鑽以前の問題だということがある。これをどう表現するかとなると“市民の信頼感”とか“市民に親しまれる存在”といった表現になるかと思う。

（市居委員）

他都市の例で，“まちづくりの専門スタッフとして”という表現がある。ワークショップの資料の職員のイメージの部分に，どこを切っても金太郎飴のようなものもあるが，それは決して悪いことではないと思う。レベルの違いはあるにせよ，やはり気持ちがひとつになっていて，誰もが同じようなサービスを受けられる，という観点で言えば，特に悪いことではないように思う。だから，市職員は専門家という位置付けをするのが良いのではないかと思う。

（佐々木委員）

丸藤委員の意見についてそのとおりだと思う。過剰なサービスは不要だが，ある程度来庁者が居心地の良いようなサービスくらいはどの職員であっても出来るようになって欲しいと思う。そういうことが積み重なって，多分信頼され，親しまれるという言葉につながっていくのではないか

と思う。

(横山委員長)

色々な行政サービス以前の問題ということで、市役所に言って市民が不快な思いをしないような、ということではいか。実際不快な思いをしたようなことはあるか。

(佐々木委員)

直接は無いが、まず市役所に行くこと自体がすごく緊張するという人もいるし、どこの窓口かが分からないことがあるというのを聞く。

(横山委員長)

やはり、ワンストップサービスのようなことを、行政改革の一環としてやっていかなければいけないのだろうと思う。

(佐々木委員)

ある程度気持ちよく行き来ができるような市役所になって欲しい。前よりはだいぶ良くなった。

(川田委員)

今は、玄関に人が立っていて「こんにちは」という挨拶があり、窓口が込んでいるときは多少待ち時間はあるが、そういった場合の対応もずいぶん良くなった。「お待たせしました」という言葉があり、ずいぶん改善されてきているのだろうなと思う。この条例の中に、そういうものを目指しましょうというようなことを書くのは良いと思う。

(横山委員長)

そういう部分を一番望んでいる市民も多いかもしれない。

(川田委員)

ただ、あまりサービスのレベルを上げようとして、逆にコストをかけるのもどうかと思っている。忙しい時期に合わせて職員を雇うような昔の役所に戻ってしまうとか、あるいは普段を需要が一番多い時期に合わせて、暇なときには無駄がでる。その部分市民の側も真剣に考えて、自分達が市職員を雇っているんだと思えば、最終的には市民の負担になるのだということを前提に市に要求していかないといけない。この種の職員の責務として、そういうのを目指してくださいという意味で書くというのは良いと思う。

(横山委員長)

ワークショップでも市民対応という部分がかかり出てきている。これだけ出るということは、市民は市職員の姿をよく見ているということなのだろうか。

(大江委員)

私は、大体皆さんの意見に出た部分に尽きるのかと思う。最低限不快な思いをさせないというのがやっぱり重要だし、もう少し原理的に言えば“平等、公平、公正な対応”というものが非常に大事だと思う。ただ、不快な思いをさせないと言って、それだけでやってしまうと、今度は本質からずれた、とにかく気持ちの良い感じで対応しさえすれば良いという、そういった危険性もやはりらんでいるのではないかとも思う。もちろん最低限のことは絶対やるべきと思うが、あまり窓口路線だけでいくと、本質的な市民に対するサービスが何なのか、それはやはり対応の優しさ、気持ちよ

さというだけではないだろうと思う。なので、それに付け加えてまちづくりの専門家として、市職員にはある程度自信を持って、のびのびやって、本当に良いことをやってもらいたいと思う。市職員というのは大事な仕事をしていて、まちづくりに関して第1次的に専門家なのだという自信を持たせられるような記載を入れても良いのではないかと思った。つまり、厳しい目線と、温かい目線を両方入れ込むことが出来ないかと思った。

(長尾委員)

たしかに市民第一だけれども、市民は市民で、市職員も市民だから、対等な立場であるべきだと思う。私もやっぱり市役所に用事で来たときに冷たくされたことがあるので、そういう人と人との、言葉遣いや、雰囲気をよくすれば良いのではないかと思う。丸藤委員の意見についても、こういうことも大事だと思ったし、知識的な研修やまちづくりの専門スタッフとして、というところも盛り込まなくてはいけないのではないかと思った。

(川田委員)

今までの議論においては、一般市民が何かの手續のために届出をする場面を前提に議論がなされてきたが、実際には市民と市役所という関係については、公権力の行使という側面もある、ただただ優しくとかの視点ではなく、やはり“ある特定の人に有利に働かない”とか、そういった公権力を行使するにあたってはものすごい量の勉強をしなければいけないわけであるのでそういう“研鑽に努める”という目線の規定もあっても良いと思うが、いかがか。

その他でも、直接市民と接しなくても例えば都市計画などでは市役所が力を持っている組織だということを自覚する必要があるのではないかと思う。

(横山委員長)

そのとおりだと思う。

(敦賀委員)

市職員の対応については、町会連合会などでも対応が悪いということは確かに聞くが、私はそんなに質が悪いとは思っていないし、熱心にやってくれていると思っている。ただ、例えば福祉や環境といった分野においては専門の方でなければなかなか話が出来ない場合がある。しかし市役所では1年か2年で人事異動があり、そういうのは市民から見たら、特に専門分野についてはなるべく長くその部署に置いてもらわなければ市民サービスは行き届かないことにつながるのではないかと、ということは常に感じている。

皆さんの言われる平等、公平、市民の目線に立ってというのも当然のことであるので、そういった文言というのは入れておいた方が良いのではないかと思うが、それに加えて私が要望したいのは、専門分野については1～2年の職員ではなかなか分からない部分があるので、そのあたりを考えた人事異動をしなければならないのではないかということである。窓口の対応が悪かったというのはそういった意味もあるのではないかと思う。もちろんそういう専門分野の職員の質の向上ももちろん必要と思う。また、どこかの都市では、何でも相談のような窓口があって、そういうものも、職員の資質とは違うけれども考えなければいけないのではないかと思う。

(横山委員長)

これまでの話，市民に居心地の良いサービスというよりも“市民に不快感を与えない対応”といったニュアンスでの発言だったと思うが，どうか。

あと，縦割り行政の問題についてはどうか。“克服”といった文言は，職員のレベルではちょっと難しい話であるということで，市長の責務の方に入れた方が良いだろうか。

(市居委員)

他都市の例では，市長ではなくて行政組織としての形で書かれているものもある。

(横山委員長)

行政運営のところでは行政組織について書くところはあるが，縦割り行政の克服といったことになれば，やはり市長のところではある程度か飾るを得ないのではないかと思う。

(川田委員)

責任者なので。

(横山委員長)

そうですね。行政運営の中でもそれは匂わせていくことは必要かと思うが。

では，市職員の責務の部分については，書き方としては最初に“人と人との言葉遣いや雰囲気をよくするべき”とか，“市民に不快感を与えない対応”，“市民に平等・公平に相對する”といったところが来ると。文章表現どうするかちょっと難しい部分もあるが。

それから，“市民に親しまれ，信賴され，協働のまちづくりを實踐していく”とか“市民の目線で考える”，“市民相互の連携”，“市民と職員が共に考えていく”というものが入ってきて，そして“資質の向上，研鑽”といったものが入る。

これらのキーワード的なものを事務局の方で整理して，条文案を提示してもらいたいと思う。

(事務局)

確認だが，第1項で基本的な部分を書き，第2項に市民との関係ということで今挙げられたようなものをキーワードとして書くというイメージでよいか。

(横山委員長)

良いと思う。

### 3. 市民の権利・責務

(横山委員長)

市民の権利・責務については以前から議論のあるところで，参加・協働の議論の時に一緒に議論していたが，不利益規定(責務を規定することに併せて，それにより市民が不利益な扱いを受けないことを規定する条項)を入れるかどうかというところで意見が分かれており，第14回の検討委員会にはプロジェクトチームから素案を2種類出してもらい，市長と市職員の責務の話をするときにもう一度議論するというようになっていた。

第1案は，権利と責務を強く規定し，不利益な扱いを受けないという項目を入れたもの。第2案は，責務を緩やかに規定することで，不利益な扱いを受けないという項目を特に入れないもの。

不利益規定を入れるか入れないかということになるが，いかがか。

ここで緩やかな表現をすれば、おそらく市長や市職員の責務の方も「努めます」とか「～するものとしす」といった緩やかな書き方をすることになるかもしれない。また、「～なければなりません」と強めな表現を使えば、市長や市職員の責務の方も同様の表現としてバランスといった意味ではそうなることと思う。

この2つの案のどちらかということだけにこだわらずご意見いただきたい。

( 沢口委員 )

参加・協働の素案を見ていると、「市は」で始まる条項で、市はこういうものを用意するので市民も参加してくださいというように参加と協働を訴えかけている。ということは、市民の権利や責務というのは、それに対して市民がこういうことに参加できるという権利であり、また参加と協働に応えるのが市民の義務であるということになるのか。

( 横山委員長 )

参加・協働するために、市民、市長、市職員の責務や役割などを定めなければならない、という意味合いと思う。順番をどうするか、というものがあるが、非常に大きな部分ということで情報共有と参加協働の議論を先に行ったという経緯がある。なので、この案で良いなら、どちらか選択することも可能であるし、さらに付け加えて何かを入れた方が良いということであれば入れていただきたいと思う。

( 川田委員 )

この素案が出来た時点での私の意見は、義務を強く意識した書き方をしたいというものだった。今改めてこの案を読み直して見て、強く規定している方の案でも、あまり強くないなあという印象しかない。しいて言えば、第1案から不利益規定を除いた形でも良いのではないかと思う。

権利を主張するなら義務もついてくるとするのは、職員であろうと、市長であろうと、市民であろうと、市民社会を構成する一員であれば当然のことと思う。

( 横山委員長 )

では、「～なければならない」調のマスト規定として、不利益規定を除いた第3案ということで。いかがか。

( 大江委員 )

市長と議員の責務等については、まだ文案化していないが、文末をどうするかについては既に決まっていたらうか。

( 横山委員長 )

まだ、決まっていない。

( 市居委員 )

条例全体の中で、強い言い方と弱い言い方がミックスされるということについてはどうだろうか。今までの議論では、やさしい言葉で書く方針で進めてきたので、やっぱりそこは統一して全部やさしい言葉でいかないといけないのではないかと思う。

( 横山委員長 )

その辺りも含めて議論をしていただきたいが、もちろん条例の中で、他の部分は「～ものとしま

す」としていても、ここだけは強調したいという部分についてはマスト規定「～ねばならない」という表現があっても良いのではないかと思う。

(川田委員)

責務の部分なので、良いのではないか。

(横山委員長)

責務だからマスト規定ということでも、全然問題ないと思う。その場合、責務に関する部分全てをマスト規定にするのか、特に協調したいところだけをマストにするのかという問題もあるが。

(川田委員)

自治基本条例はやはり市民憲章や函館賛歌じゃないので、実効性のあるものを作りたいというのは私の繰り返し言っているところである。そのためには「～ものとします」という表現では弱いと思う。だから「～なりません」という規定が出てきても当然と思うし、また、それを薄めたり、ぶち壊しにしないためにも不利益規定は入れないほうが良いというのが私の趣旨である。

(敦賀委員)

“自らの発言と行動に責任を持たなければなりません”，というのはこれで良いのではないか。

(横山委員長)

その項については、それで良いとおもう。

“まちづくりの主体としての役割を認識して…”とか、“まちづくりに可能な範囲で参加するよう努めなければならない”といったあたりはどうか。

(市居委員)

責務の部分であればトータル的に考えて「～なければならない，なりません」という口調でも良いのではないかと思う。責任を持つという意味では、市民も職員も皆責任をもってやらなければいけないのですよ、というところは言わなければいけないのではないだろうか。

また、私はなんとなく不利益規定はあった方が良いのではないかという気はする。

(横山委員長)

では素案で言う第1案が良いと。

(佐々木委員)

私はどちらかと言うと第2案の方が良いと思う。

(沢口委員)

私は不利益規定をはずした第3案が良いと思う。

また、市長の責務、市職員の役割と今まで色々出てきたところなので、市民もそれにどう応えていくかというのも少しは必要ではないかと思う。委員長メモにあるような子どもの権利の規定も必要かということについては、自分は途中からの参加なので、今まで議論がなされていたのか分からないところがあったが、そういうのを入れていくと函館オリジナルの部分も出てくるとは思う。まとめて別な項目に入れてしまうというのも手だとは思う。

(大江委員)

私は第3案が良いのではないかと今は思っている。理由としては、市長、議員、職員の部分をあ

まり緩い書き方をするよりはやっぱりマスト規定だろうと考えると、バランス上揃える必要があるのであれば、第1案か第3案。そして、強めに書いておいて不利益規定を入れると、やらなければならないところでも、不利益は受けないということは、それじゃあやらなくてもいいのか？というように、素朴に読むとかえって分かりにくいのではないかと思うので、第3案が良いのではないかと思う。

(敦賀委員)

私は第3案でいって、最終的に市長、議員、職員と合わせて一覧表にしてみても、それで微調整が必要なのではないかと思う。

(長尾委員)

不利益な扱いと具体的に書かれると、では不利益な扱いとは何かという疑問があるので、不利益という言葉は入れないほうが良いと思っている。

(横山委員長)

意見が分かれた。他にも、何か付け加えたい内容があったらどんどん言っていただきたい。

(沢口委員)

今まで参加協働の方が決まっていて、それに応えるのが市民の義務だと思うが、市長の役割、市職員、議員の役割もありそれに応えるのも市民の義務だと思うので、その辺を良く見るとまた調整が出来てくるのではないか。

(横山委員長)

プロジェクトチームの素案はこの素案としておいて、参加・協働の項に対応する形でなくても、権利あるいは責務のところでもう少し削ったり増やしたりするところがあれば出していただきたいと思う。

(敦賀委員)

都市によっては憲法の内容のような条文が入っているところもある。

(横山委員長)

どこまでをどのように書いたらよいかということがあると思う。

(沢口委員)

整理したいのだが、参加・協働に対して応える市民の権利と責務という捉え方なのか。

(横山委員長)

必ずしも全面的に参加・協働と全部が伴わなくても良いと思うが、当然参加・協働については相当意識した書き方になると思う。

(川田委員)

今、議会や市職員と並べて書く市民の責務と考えると、これまでに議論してきた市民の権利・責務というのは全て“まちづくりに参加する”といったようにまちづくりを主に文章を書いているが、自治基本条例全体を通して、これに働くような市民の権利・責務として書くのであれば今の文章ではまずいのではないかと思う。

(沢口委員)



例えば、市長や市の役割のところでは、まちづくり以外に関わる部分がたくさん出てきていると思う。

(横山委員長)

最初の段階では参加・協働に関わらしめるような市民の権利・責務ということでやってきたが、やっぱりもう一度市長や市職員の責務について議論するときに一緒に議論しましょうということになって、そして今実際市長や市職員のところでは参加・協働に関わる場所以外のものが出てきているので、市民の方ももう少し幅を持たせてもいいのではないかということである。

(佐々木委員)

今までの議論で、まちづくり、まちづくりと考えていて、“まちづくりのための権利や責務”といった表現に限定されているような気がするが、まちづくりだけのための権利ではないと思う。

この素案にとらわれずに、市民の権利や責務のことを皆で意見を出し合ってはどうか。

(横山委員長)

ただ、まちづくりに関わる部分というのは必要なことである。それを市民の権利・責務に入れるということを前提として、その中で削る部分があるとすればあっても良いし、またもう少し大きな視点で市民の権利を入れる必要があるのならば入れるということだと思う。

(大江委員)

まちづくりや自治についてどこまで射程に入れるかということにもよると思う。言い出したらきりがなくて、憲法や法律で決めているようなことと変わりなくなってしまう。まちづくりというのを広めに取れば、いわゆる狭い都市計画みたいなものだけではなくて、安心、治安の問題だとか、子育ての問題、福祉の問題などがもちろん入ってくると思うが、だからといって権利っぽいことを全部入れ込んでいくとなると収集がつかなくなる。まちづくりや自治というものに焦点を当てている条例であるので、そこを中心として付加的にまちづくりにやや関係しているものなどであれば入れるとしても、網羅的に考えることはないと思う。基本はまちづくり、広げていって自治、そういったものに関わる市民としての権利、責務というものを中心に書き込んでいけば良いのではないかと思う。

(沢口委員)

“なぜまちづくりに参加する権利を有するのか”ということをして、「～のために」といった形で第1条に付け加えていけばわかりやすくなるのではないか。

(横山委員長)

沢口委員の問題意識に沿って言うと、他都市の例では「市民はまちづくりの主体として」というのがある。市民はまちづくりの主体として一人ひとりの自由な意思によりまちづくりに参加する権利がある、つまり、まちづくりというのは市民が主体だから、ということである。

(沢口委員)

あまり書きすぎると条例の目的の部分になってしまう。

(横山委員長)

結局プロジェクトチームの素案でも、責務の方でまちづくりの主体としての役割・認識という条

文があるので、権利の方にも「まちづくりの主体として」と入れても良いのではないかとおもったのだが、もっと他に良い表現があれば良いと思う。

いきなり“参加する権利があります”という市は結構多い。でも何か入れた方が本当は分かりやすいのだろうと思う。

( 沢口委員 )

草加市を参考にすると「市民はお互いを尊重し思いやる精神を基本としてまちづくりを行う」というのがある。言葉は相当、目的とか重要な部分にかかるので、市民もこの条例自体のテーマというか目的の部分になると思う。

( 横山委員長 )

“お互いを尊重”とか“思いやる精神”とか、それから稚内市では“一人ひとりの自由な意思”だとか、そういったキーワードがあるかと思うが、そういった形で膨らませると。

( 市居委員 )

八戸市の例で「自由かつ平等な立場で」というのがあるが、これも良いのではないかと思う。

( 横山委員長 )

“自由かつ平等な立場でまちづくりの主体として”という八戸市の第4条。

( 川田委員 )

その部分には目的が入って良いのではないか。どんなことのためにという意図があればいいので、先ほど沢口委員が参考にした草加市のものが私は一番良いと思う。

( 沢口委員 )

条例の目的についてはもう議論済みなのか。

( 横山委員長 )

まだである。

( 沢口委員 )

その辺が出てきてから言葉を選んだ方が、ぴったりくるのではないか。大事なところだと思うが。

( 横山委員長 )

最終的に全体を委員会3回かけて議論する予定だが、その前に条例の目的、基本理念などについてやりたいと思う。今まで、どちらかという条例の目的や基本理念などを先に議論してしまうと、最初からそこに縛られてしまって参加・協働や情報共有などについて議論しづらくなってしまふというのがあったのでそのようにしたいと思う。また具体的なものを先に決めてしまうことによって、結果的に条例の目的が出てくる、もちろん条例の目的は皆さんの頭の中に大体あると思う。

( 事務局 )

大きくは、自治基本条例ということで目的としては、まちづくりの理念、まちづくりに関わる部分などを定めたり、行政運営の方向を定めるといったものが目的になるのではないかと思う。権利についても色々な権利があるが、やはりまちづくりの理念となる権利が、この条例には出てくるのではないかと考えている。

( 沢口委員 )

函館の自治基本条例というもののイメージとか、なぜ函館でこの条例が作られなければいけなかったのかといったことも、出てくるのでは。

(事務局)

自治基本条例を作るきっかけというのは、今の地方自治、地方分権時代に対応した新たなまちづくりの姿を生み出したい、そのための理念、行政運営の仕方とか、もっと言うと市民の責務・権利、市長の責務といったものを謳いたい、それを基本とした行政運営のまちづくりを進めていきたいということで、その大きな柱となる条例を作りたいというものである。小さくかたまらなくても結構だと思うし、ただ、どちらかというともちづくりという観点は、行政としては重視してもらえればという思いはある。

(横山委員長)

他に意見が特に無ければ、今日の議論を踏まえてプロジェクトチームで条文案を作成して提示していただくというのはいかがか。それでまた議論するという形にしたい。

今日議論に使用した素案については第2案と第3案の両方ひとまず残す形で、それに今回議論した権利の部分をもう少し書くという形にしたいと思う。

それでは、今日はこれで終了する。

#### 4. 閉会