

## パブリック・コメント手続条例の意義と課題

出 石 稔

地方自治体の仕事は今、非常におもしろいですから、もし今日の話を聞いて、地方公務員、市役所の仕事をしてみたいと思ったら、皆さんぜひ勉強して、公務員を目指してもらうのでもいいのかなというふうに思います。なぜ今、地方公務員がおもしろいかというんですね、勉強されている方もいらっしゃるかと思いますけども、今から三年前の二〇〇〇年四月一日に、地方分権一括法という法律が施行され、地方自治法をはじめとする四七五本の法律が改正されました。いわゆる地方分権と言われるものですが、私たちみたいな地方公務員の立場からすると、念願の地方分権が成就したということになるわけです。地方分権の話は、私も専門ですから、話すといろいろとあるのですが、今日は主テーマではないので、多くは申しませんが、ただ一点、今日のパブリック・コメントとも関連が深いので、ちょっとお話ししますと、分権改革というのは、名前の通りで、地方分権の反対は中央集権ですよ。日本は、明治からずっと中央集権で発展してきた国です。それが意味では効率的な仕組みとして、今の日本の礎を築いたわけですけども、それがまあ制度疲労を起してきて、これからは、国ではなく、地域のことは地域で決めようということになってきたわけですね。

それではレジュメ（後掲）に沿って進めましょう。「1 はじめに」の①を見てください。今、地域のことは地域

で決めましょうといった。聞いたことがあると思いますが、地方自治の本旨という言葉があります。皆さんは住所が当然ありますから、例えば私で言えば、神奈川県逗子市に住んでいます。自分が所在するところで、皆さんはまだですけども、親は税金を払って、その税金を払うことによって対価を受けています。対価というか、サービスを受けておりますね。このサービスが地域によって違うわけですよ。横浜の行政と、横須賀の行政と、逗子の行政、全然違います。北海道ではまた違うわけですが、従来はそれこそ金太郎飴というか、よく批判が出ています。全国どこへ行っても同じような施設があったりします。あれはどういうことかというところ、国は、それこそ分担管理という言い方をするのですが、各省庁の縦割りの中で牛耳ってきたから、地方の全然人がいないようなところにも立派な道路がひかれたり、いろいろな公共施設ができてきたということです。一方でたくさん人が住んで、たくさん税金を落としているはずの首都圏とかに、そうした施設の立地などもなかなか地域に回ってこないというようなところがあったわけですが、そのような状況から地域運営、地域経営に任されていくことが、分権改革が実現した二〇〇〇年以降決まったわけです。そこで、①に書きましたが、分権型自治体の標準装備として団体自治と住民自治の連結器としての役割を果たすPC制度、PCというのはパブリック・コメントの略ですが、このPC制度の意義ということで、団体自治と住民自治のところを少しお話しします。

団体自治とは、先ほど言いました地方自治の本旨の一つで、例えば横浜市という団体ですね、横浜市役所、横須賀市役所、という法人格をもった団体がその地域を経営する。簡単に言えば、会社と同じですよ。皆さんが住んでいる自治体の役所、役場が団体としてその地域の運営をしていく、経営をしていくことなんです。この点が分権改革で非常に強化されました。一番端的なものは条例がどういう事務についても作れるようになったということがあるわけですが、そのようなかたちで、団体自治、つまり各自治体の強化が図られた。地方が国に隷属していたこ

ろから独立したということなんです。

もう一つ①にある住民自治という部分ですね。団体自治として役所、役場の権限がある程度確保されたけれども、住民自治とは、その地域はそこに住んでいる人達の自己決定で決めていきましょう、自分たちのことは自分たちで決めていきましょうというものです。もう選挙権がある方もいるでしょうけれども、自治体の首長、都道府県知事や市区町村長と、議員を直接選挙で選ぶことができます。国は違いますよね。国民は、国会議員は選べるけれども、内閣総理大臣は選べません。地域は、そういうかたちでまず議員なり首長を自ら決めることができるということです、自分たちのことは自分たちで決めていこうというのが住民自治なんです。ところが今回の分権改革ではこの部分の改革が全然進みませんでした。もつと言えば、団体自治を優先させ、その地域のいろいろな権限は強化したんだから、その中でどうやって住民が自ら物事を決めていくかという仕組みづくりは任せましたよ、というのが分権改革の考え方だろうというふうに思います。したがって、従来、国が地域のことまで決めていたのに対して、今度それが変わって、簡単に言えば役所の職員が物事をただ決めるだけでは、これは、ただ単に為政者というか、行政を進めていく、その地域を運営していく者、つまり意思決定者が変わったただけであって、住民は相変わらずその中で、自らが決めていくことができないという状況にあるわけですね。したがってこれからは、せっかく国から身近なところに権限がおりてきた。各省庁、国土交通省とか厚生労働省で決めていたものの多くが、皆さんの町の役場とか市役所とかで決められることができるようになったので、次には、それら市役所などの、身近な決定する機関に対して、いかに住民の皆さんがそこに参加・参画したり行政と協働していくかということです。市役所や町役場で何かを決めるときには、住民がまず参加をしていくこと、物事を決定するのに住民が参加することです。さらに、一歩進めて、参画といいます。参画というのは、ただ単に参加するだけではなく、本日のパブリック・コメント制度は実は参加で、意見を出し

てください、その意見を参考にしましょう、というのが参加です。参画というのは一緒に決めていきましょう、物事を一緒に考えていきながら、住民がその行政、政策とかを決めるのに関わってもらいましょうという参加よりも積極的な市民の活動となります。さらに協働という言葉があります。この段階がとても大事です。どうしても地域経営は、団体意思ということで、行政が中心にやって物事を進めがちですが、さらに積極的に一緒に作っていきましょう。新しい政策を行政と市民は同じ立場で作りたいというものです。市民活動団体やNPOがありますが、これは市民が自分たちで活動しています。地域経営は市民側からも行政側からも発信されるわけです。今こういうような流れで、いかに地方分権を受け、地域のことを地域で決めていくかという、そういう時代になっているということが大前提です。

前置きが長くなりましたが、はじめに①のところ、団体自治が確立されたのに対して、住民自治をいかに、地域の自己責任、自己決定で物事を決めていくためにどうしていくか、そのツールの一つがパブリック・コメント制度です。すよということです。中身はこの後話しますが、そこがポイントです。

それからレジュメ②ですね。パブリック・コメント制度というのは、まだ新しい制度です。国が最初にこの制度を作ったのが一九九九年なんです。まだ三年、四年です。ただ、ここに来て、一気に制度化が進んでいます。皆さんも、自治体のホームページを見てもらうと面白いんですね、必ずと言っていいほど、パブリック・コメントのコーナーが作られています。そのコーナーで展開されている内容が本当にパブリック・コメントという制度になっているかどうかはともかくとして、そういうコーナーが自治体のホームページに作られ始めています。したがって、ある程度これからお話しますパブリック・コメント制度の中身というのは固まりつつある。ただ、いかにしっかり運用をしていくかと言いましようか、繰り返し述べますが住民自治を推進していくためのツールとして、しっかりとした

効果を挙げていくこと、それが大事だという段階に今入っています。では、パブリック・コメント制度によりどういう効果が挙がっていて、具体的にまだ課題が残っているのかどうか、その話は後半にしたいと思います。

レジュメの「2 PC（パブリック・コメント）手続とは」と書いてあります。パブリック・コメントとは何かをまだ説明していませんが、なかなか聞きなれない言葉ですよね。今われわれ行政の実務者としては、なるべくカタカナ言葉を使わないようにしています。国立国語研究所からも最近言い換えの例なども出されています。おもしろい話ですけども、先の九月に開かれた市議会で、公文や公の発言でカタカナを使わないようにという意見が出されました。ところが資料だと、六ページ目以降に横須賀市の条例を載せましたが、見事に、この議会で決めた法律と同じ効果を持つ条例の中にカタカナが入っているわけですね。パブリック・コメントという言葉は条例や要綱を問わず使ったのは横須賀が全国初めてなのですが、パブリック・コメントという表現の定着をねらって、あえて条例名に入れました。それはともかくとして、ちょっとわかりにくい言葉なので、まず内容を先に確認しましょう。

レジュメの「2 ページの一番下をご覧ください。『パブリック・コメント手続の流れ』と書いてあります。まず左側から、行政機関が政策等の案を作成します。先ほど団体自治と言いました。地域の経営は確かにその構成員である住民の皆さん、もちろん事業者なども含めてですが、市民が進めていくことが望ましいのですが、とは言っても、皆さん生活するうえで働いているわけですから、その地域の経営のために道路を作ったり、生活保護を行ったり、いろいろなことをしなければいけないので、そういう仕事はやはり市役所とか町役場という団体を作って行うわけですから、多くの政策を行政機関が作っています。

今までは、私みたいな自治体の職員は行政のプロだと自負し、アマチュアである市民の方はわからないんだから、プロがプロとして必要な政策を作って、それがもし条例であれば議会にかけて、議会の議決を経て実施しますよとな

ります。トップは首長、私の場合市長ですから、市長の名のもとに職員が、プロとして政策を作っていく。すなわち市民はその外に出されてしまっていた。そして行政で決めたことを決まったままやってきた。住民の方は決まった政策のうえに生活をしていたということになります。若干それですけども、あながちそれが今までは悪かったわけではないといましようか、中央集権もそうなのですが、戦後の復興期にあつては、住民参加などというよりも、とにかく早くものが食べられるようにならなければいけない。施設を整備しなければいけない。そういう時代でしたから、特に行政が主導となっていていろいろな政策を立ててきたということなのです。それがここに来て、制度疲労を起こし逆効果となってきたのは、なぜでしょうね。お任せ民主主義という言葉聞いたことがありますか。常日頃、皆さんの家の人も仕事をしているし、いつもいつも行政に関われない。行政はある意味ではそれなりのことをやってきたということもあるのでしょうか。それで、行政に任せているという感じなんです。ところが、最近、任せきりではいけない事件がたくさん出てますよね。少し前の官官接待だとか汚職だとか、公務員の不祥事があちこちで報道されています。一方で、住民の自我というものが芽生えてきて、NGOの活動も出てきたし、それからよく聞くと思いますが、パブリック・コメント制度ができてきた一つの経過であります。

パブリック・コメントの内容に戻りますと、行政があるいったん政策等を作るというのは、通常考え方というのはいいと思うんですね。自治行政学科にいらっしゃる方には基礎的な話になるかもしれないけれども、自治体の最高の政策決定手法は「条例」です。国の法律に対して自治立法としての条例ですね。条例を提案できる主体が三つあります。一つが首長、もう一つが議会と言いますか、議員。議会の定数の一二分の一以上の提案で提案できます。もう



一つは直接請求といって、有権者の五〇分の一以上でできます。すなわち住民も政策を作ることができるというか、提案できるわけですね。ただ今の日本の中央自治の仕組みというのは、多くは首長が政策を作っていきます。その前提にたつて、しかしその政策を作るときに、単に先ほどもたいに行政側が勝手に作って、これでやるのではなくて、パブリック・コメントという流れを踏むことです。一ページのパブリック・コメントの流れの次を見てもわかりますと、行政機関が政策等の案を関係資料とともに広報誌やホームページへの掲載により公表し、意見、情報を募集します。すなわちここがポイントなのですが、政策案は作った、その案を決定前にオープンにしますよね。これは当たり前前のように聞こえるかもしれませんが、行政側からしたら、これは最初は驚きなんです。私もこの制度を作ったときに、相当反発されましたからね。職員からは、「何で、議会に出す前に市民の皆さんに公表しなきゃいけないんだ」、議会からも、「何でわれわれ議員に出す前に市民に出すんだ」という、相当強い反発を受けましたけれども、そういう固定観念を打破し、とにかく住民自治を拡充させていくためには、行政が物事を決めるのに、市民がその過程になんらかの方法で参画しなければいけないのです。その一つがここにありますように、案をホームページとか広報誌に載せて、その案が決定される前にオープンにしましょう。そして意見を求めましょう。そしてPC手続の流れの三つ目ですね。市民、事業者が案に対する意見、情報を出してくるということです。法律にも似た制度があります。私が所属する都市計画課では、都市計画の決定については、法定縦覧と言って、案を縦覧する制度があつて、そこで意見書の提出ができるんですね。そういう制度がいくつもあります。問題は、こういった法定縦覧制度の実態は、意見は聞くけども、聞きっぱなしなんです。聞くかたちはとるけれども、意見をなかなか参考にしない。それは行政が作るものは一番いいものだからという考え方が根底にあるかもしれませんね。このパブリック・コメントはこのような考え方を変えるということですね。PC手続の流れは、次に、行政機関が提出された意見、情報を検討します。

そして、その次の行政機関が提出された意見、情報に対する考え方をとりまとめ、意見情報とともに公表するという部分、ここがポイントです。よく説明責任と言います。先ほどの法定縦覧のような制度などは、聞いてその結果どうしたかということ、意見をもらった後どうしたかということを示さないとだめですね。このパブリック・コメントは出された意見がどういうものだったか、そしてその意見に対して行政側はどう考えるか、意見を取り入れるのか取り入れないのか、取り入れるなら取り入れということ、取り入れられないなら、取り入れないということ、その理由も全部公表することが必要です。例えばAさんから寄せられた意見に対して、この意見は採用できないと思ったら、できないとはっきり言う、公表するんですね。できない理由も併せてです。したがって、いわゆる握りつぶし、聞きっぱなしにするということとはもうパブリック・コメント制度ではできないということになりました。そして、最後の部分ですが、意見に対する考え方をまとめて公表するとともに、最終的にそれらの意見を踏まえて、政策決定をするという流れ、これがパブリック・コメント手続きの流れです。

こうしたPC手続の流れを頭に入れておいて、もう少し具体的な話に入りたいというふうに思います。レジュメに戻ってもらって、2の(1)ですね。「パブリック・コメント制度の目的」と書いてあります。横須賀市のパブリック・コメント手続条例一条をここに抜粋してみました。ちょっと読んでみますと、「この条例はパブリック・コメント手続きに関して必要な事項を並べることにより、市の市民への説明責任を果たすとともに、市民の市政への参画の促進を図り、もって公正で民主的な一層開かれた市政の推進に寄与することを目的とする」としています。

一見、何言っているのかわからないと思いますが、一条、目的とは、法律でも条例でも、一番大切な部分ですね。これを分解してみると、最初のフレーズの「必要事項を定めることにより」というのは、目的規定の定型句的表現なので、あまり気にしなくて構いません。その次からですね、目的に書かれているのは、まず最初、に市の説明責任を



履行するということです。「市の市民への説明責任を果たすとともに」というところですね。次に、「市民の市政への参画の促進を図る」と書いてあります。それが市政への市民参画の促進です。先ほど重要なポイントと言いました、どういう意見があったかとか、それに対してどう考えるかというのを、きちんとオープンにするという部分が、市の説明責任の履行です。それからその前に戻って、意見を出すということ自体が市政への市民参画になるということです。すね。この二つが実際にこの条例で新たに設けられた仕組みで、それを受けた結果、次に、「公正で民主的な一層開かれた市政の推進」になるとということです。一時的目的が市の説明責任の履行と市政への市民参画の促進、それを踏まえた二次的、さらに高次の目的が、公正で民主的な開かれた市政の推進となるわけです。

すなわちこれらを見ると、パブリック・コメント制度には二つの大きな目的があるということがわかります。一つ目が行政機関の意思決定への市民参加制度ということです。従来なかった新しい制度として、行政が決めることに對して、市民が参加・参画できる制度であるということです。これはある程度必要に応じて参加できるのではなくて、あらかじめ決められた政策の範疇、例えば条例であれば、必ずパブリック・コメントを実施するというように、一定のルール化をするということです。それから二つ目が、公正・透明で適正な行政手続の確保です。これは先ほど申し上げた、事前に案を公表したり、その結果をまた公表するというかたちで透明・公正に行いますよ、密室で隠れた中ではやりませんということです。この大きな二つの目的があります。このような考え方は、横須賀市の条例に限らず、パブリック・コメントの制度を持つところはほぼ同様であると考えられます。ただこの両者の比重ですが、自治体によってレジュメの左側の方、市民参加制度に重きを置いているところと、右側の公正・透明な行政制度に重きを置いているところがあります。これは後ほど具体的にお話します。

レジュメの二ページ、(3)になります。繰り返しもう一回確認してみますね。パブリック・コメント制度のポイント

と言いましようか、意義は、まとめると①から③の三点になります。一つ目、一定の政策の決定に際して、市民の参加を義務付けるということです。この義務付けは、行政への義務付けです。市民は参加しなければいけないということではなくて、行政側に市民参加の手続を義務付けるという意味です。二点目として、どういうものがパブリック・コメントの対象になるかについては後に述べますが、例えば条例や行政計画などのような重要な政策の案について、請求されるまでもなく公表するということです。これは、情報公開制度の世界の話なのですけれども、情報公開というのは、行政が保有している文書を、電子データも含めてですが、公開請求をすることが誰でも基本的には誰でもできます。これに対して個人情報だとか法人に特に不利益を与える情報など、いくつかの非公開の理由があるものの以外は、原則として公開することになっております。ただですね、従来の情報公開制度というのは、行政側が意思決定する前、政策や施策を作っている過程で、まだ決定していないものの、パブリック・コメント条例を例にすると、この条例の素案ですね。議会に出す前、まだ内部で検討しているというようなものですが、こういった類については本来非公開です。それに対して、このパブリック・コメント制度というのは、先程言いましたように、市民の意見を聞いた上で、その意見を踏まえて決定しようということだから、まだ決まっていなくてオープンになってしまふんですね。それも情報公開請求が出される前に、行政側から出すという仕組みです。三点目が、行政機関が市民への応答責任を果たすシステムということ。繰り返し述べましたから省略しますが、説明責任を果たすということになります。したがって、簡潔に①②③を言い換えると、①は市民参加制度、②が情報公開制度、③が行政手続制度ということになるわけです。

このような制度なのですけれども、それでは、パブリック・コメント制度がどうやって制度化されてきたかについて、レジユメの三で概略を見てみたいと思います。パブリック・コメントは、自治体が積極的に取り組んでいるよう

に言われているのですが、実は国が先行して制度化しました。(1)にありますように、一九九九年四月に「規制の制定又は改廃に係る意見提出手続」という名称で国が行っています。これは法律化されたものでなくて、閣議決定という国の行政機関の最高の決定方法により作られたものです。対象となるものは、制度の名称でわかるとおり、主に規則の新設などです。今、規制緩和の時代ですよね。諸外国からの圧力もあって規制をどんどん緩和していこうという流れがあります。これに対して何か規制をしなければいけないというような場合については、当然負担が国民にかかりますから、事前に新しい規制を作りましょうという場合については、その規制の案をオープンにして国民の意見を聞きましょうという制度が作られました。ただですね、この制度は法律案は対象になりません。任意に法律案について実施しているのもありますが、主に政省令が対象となります。最近で意見がたくさん出ている例としては、チャイルドシートの着用を義務づける政令を策定するときのパブリック・コメントが挙げられます。国は、そのようなかたちで、一つは規制の側面から制度化を図りました。それからもう一つ、もう今はありませんが、行政改革会議という諮問機関を設置して、ここでの検討の結果制定した「中央省庁等改革基本法」中に、やはり重要な政策を策定する場合には、国民に意見を聞くとするという条項があるんですね。この重要な政策という側面から重要な政策を策定するにあたってのパブリック・コメントというものが挙げられます。この二つの方向から国は制度化を検討してきたのですが、最終的には名前の通り、規制を作る場合について、国民の意見を聞きましょうという制度になりました。

一方で、(2)の自治体の制度化です。国がこういう制度を作ったのを受けてと言っていると思うんですけども、二〇〇〇年以降、特に都道府県を中心に、このパブリック・コメント制度が導入され始めました。草分けは滋賀県です。二〇〇〇年四月に、「滋賀県民政策コメント制度に関する要綱」が策定されまして、それ以降ですね、横須賀市の条例もこの滋賀県の内容を参考にして、それにいろいろと独自な部分を付け加えたりして制定しています。制度内容で

すが、国は規制型ですね。新たに国民に規制をかけるようなものについて意見を聞く制度にしたと言いましたが、自治体はこれに対して、もう一方の、重要な政策型ですね。重要な物事を決めようというものに対しては、その住民の意見を聞きましょうというのが、自治体側が作っているパブリック・コメント制度です。以上のような整理をしつつも、条例案についてパブリック・コメントをかけるとなると、地方自治法の一四条二項には、権利義務規制と言って、権利を制限したり、義務を課したりするものについては条例にしなければいけないとなっています。したがって、これに該当する条例については横須賀の例もそうですし、滋賀もそうですが、パブリック・コメントがかかります。つまり規制の設定ですよ、それは。規制については、その重要な政策の中に盛り込んでいるということですから自治体版パブリック・コメントのほう、国のパブリック・コメントより守備範囲が広い、すなわち、国の法律はパブリック・コメントがかからないけれども、自治体のパブリック・コメント制度は条例も対象になっているということです。そこがポイントとして挙げられると思います。

戻りまして、(2)の三つ目です。その後、二〇〇一年九月に横須賀市の市民パブリック・コメント手続条例が制定されました。これはかなり大きなポイントでして、それまでの制度化は、要綱の制定によっていました。二つめに記載の、滋賀県の制度は要綱と書いてありますね。要綱というのは内規です。自治体の内部で作っている取り決めです。したがって要綱は国民、住民に強制力を与えるものではないわけですね。それを条例化するということはどういうことかという、その名前の通り、その地域における最高規範で、法律と同等の効果を有するものということになりますから、条例にする意義は非常に高い。ここもポイントなので後ほどまたお話しますが、横須賀市で二〇〇一年九月に条例化がなされたということです。以降、まだ条例化の例は残念ながら少ないです。埼玉県新座市、静岡県浜北市程度でしょうか。パブリック・コメント条例を単体で制定しているのは多分まだこの三つだと思います。新座市と浜

北市の条例は、ほとんど横須賀の条例と同じ内容になっています。それから、パブリック・コメント制度の流れとして、新たな方向がその後でできました。北海道石狩市と旭川市、のところに、市民参加条例と書いてあります。その条例の中にパブリック・コメント手続が入っています。市民参加条例というのは、総合条例として市民参加を位置づけましょうという、ある意味では住民自治をさらに進めるための重要なツールです。パブリック・コメントは一つの制度ですけども、市民参加条例という中に、様々な市民参加制度を盛り込んだ条例なんですね。例えば自治体には、国もそうですけども、いろいろな審議会があります。学識経験者とか業界団体代表などといった人が入った審議会があります。そこに公募の市民といって、広報誌などでお知らせをして、公募をし、簡単な作文を書いてもらったり、面接をしたりしたうえで、その審議会に入ってもらいます。ちよつと前まではそんな制度はありませんでした。市民代表というと、たいがい連合町内会長など地元の名士たちです。これに対し、最近は審議会委員に公募制を導入するという試みを多くの自治体で行っています。横須賀でももちろん実施していますが、この公募システムを市民参加条例に書きましょうというのです。それから、パブリック・コメントを入れたり、さらに住民投票ですね。昨今話題になっておりますが、住民投票制度をやはりこの市民参加条例に入れましょうという動きがあります。そして、この市民参加条例の中に石狩市と旭川市はパブリック・コメント手続を入れた。ただどうしても総合条例なので、この二市のパブリック・コメント手続の規定を見ると、横須賀などが作った単独条例と比べると、内容がおおまかといえますか、細部までが規定されていないというところが、若干異なるかなというふうに思います。

それから、さらに、今、流行的なところもあるのですが、自治基本条例というものを皆さん聞いたことがあるでしょうか。北海道のニセコ町でまちづくり基本条例という条例が作られました。名称はまちづくり基本条例ですが、中身はいわゆる自治基本条例ですね。国には憲法がありますね。それに対して自治体の憲法を作りましょうという動きが、



今全国で進んでいます。それは最初に言いましたように、分権改革により、国に隷属していたといひましようか、国と上下主従関係にあった自治体が、国と対等な地方政府として独立したのです。そうすると地域地域はそれぞれ特徴があるわけですよ。例えば北海道と沖縄とは全然違うわけですから。その地域ごと地域にあったローカルルールをいろいろと作っていく中で、わが町の憲法を作りましょうというのが自治基本条例なんです。いろいろな自治体で取り組まれています。レジュメに例として出しましたのが、東京都杉並区です。杉並区の自治基本条例は今年制定されました。その自治基本条例の中に、パブリック・コメントの規定があります。すなわち自治体の憲法と言われる自治基本条例に位置づけられているということです。やはりそこは、市民参加条例と同じように、そんなに細かなことを書いてないんです。この自治基本条例のパブリック・コメント規定を受けて、規則を制定して、パブリック・コメントの具体的な中身を定めています。この自治基本条例を受けて規則を定めるといのはおかしいという論がありまして、本当は自治基本条例に様々な制度、パブリック・コメント、情報公開、個人情報保護、行政手続などのいろいろな制度、住民投票もそうですね。権利のカatalogなどともいいますが、各制度の根拠部分を自治基本条例に入れて、それを受けた規則ではなくて個別条例を作るべきだというのが、私の見解ですけれども、いずれにしても、流れとしては、パブリック・コメントの単独条例とは別に、このような総合条例、一番最近では自治基本条例の中にもパブリック・コメント制度が入れられるようになってきているということです。今後さらに、こういう方向に発展していくのではないかなと思います。

パブリック・コメント制度の中身に戻ってまいります。4の(1)、制定過程のところ、PC制度のプレPCと書いてありますね。これは簡単に言うと、パブリック・コメント制度とは市民の意見を聞く制度ですね。政策の案について市民の意見を聞いて、それを十分に参考にして制度を作っていくというものです。この制度を作るのに際し

ては、この制度自身についても同じような手続をとらなければいけないということでは、当たり前のことなのですが、横須賀市のパブリック・コメント手続条例を作るときには、この制度ないわけですから、パブリック・コメント制度の案について、そのパブリック・コメント手続条例案と同じ手続を実施し、市民の意見を聞きましょう。そういうふうになければ、この制度は「仏作って魂入れず」となってしまいう意味です。それはある意味で試金石と言いますか、トレーニングにもなりますので、PCのPCが必要であるということを主張しました。他の自治体のパブリック・コメント制度もみなこのようなかたちで、制定過程においては、その作ろうとするパブリック・コメントの内容と同じ内容の手続をしています。

それからレジュメの4の(2)、パブリック・コメント制度の特徴の二つ目に制定形式と挙げました。これは二ページ一番上のパブリック・コメント手続のポイントのところでも詳しく述べましたので、パブリック・コメントの制度化の類型としては、市民参加型と位置づけるものと、行政手続型と位置づけるものと、情報公開型と位置づけているものがあるという程度で留めたいと思います。市民参加型で作っているのは、どちらかというと総合条例、市民参加条例で作っているところが多く、一方で単独条例でパブリック・コメント作っているような、横須賀市のような例は、行政手続型となつていえるといえます。横須賀市はパブリック・コメント制度を、市民参加の推進よりも行政手続の透明・公正化を第一に考えています。というのは皆さんも、「なんだ、案は行政が作るんじゃないか」と多分思っているのではないのでしょうか。実はそのとおりで、パブリック・コメントというのは、行政が案をつくり、そこに市民が意見を出すというかたちで参加するだけなのです。ですからパブリック・コメント自体に大きな期待をすべきでは本当はないんですね。少し話しすぎかもしれませんが、従来はそういう重要な政策、特に条例案を作るときには、繰り返しになりますけども、市民がコミットできなかった。しかし、必ずコミットができるようにするというのがパブリック・

コメントの重要なところなのです。それによってももしかしたら行政側が気がついてなかった考え方があるかもしれないし、そういうものを真摯に受け止めて参考にしようということなんです。従ってパブリック・コメントというのは、一つの手続というか、重要な政策を作るための最後の関所です。それを経なければ、制度化ができない、条例化ができない、そういう制度なのです。したがって、パブリック・コメントだけで、私たちみたいな行政を司る人間が、市民参加は十分に行ってきたということは違う、言っではいけない。しかし、そういう制度が必ずある、どんなときでもそれが控えているということが大事なのです。したがって、パブリック・コメント以外の住民の参加、参画や協働の仕組みが必要不可欠ですよということなのです。それらとミックスさせ、マッチさせて初めて、市民参加制度になっていくということなのです。ですからパブリック・コメント制度だけとってみれば、私は市民参加制度の側面よりも、行政手続制度の側面、行政の透明・公正化というほうが強いのではないかというふうに考えています。

レジュメの三ページを見てください。パブリック・コメント制度の特徴のイとして、条例による制度化と書きました。ここはポイントなので、少し詳しくお話してみます。先ほども言いましたように、自治体において、特に都道府県を中心にパブリック・コメント制度が導入されました。しかし、そのほとんどが要綱によるものです。まだ条例化しているところの方が圧倒的に少ないということになります。都道府県は一つもないですね。果してそれでいいのかどうか。横須賀市は、制度の検討段階では当然まだどこにも条例化したところはありませんでしたから、初の試みでした。いろいろな意見を言われました。内部からも、やはり横並びを意識するんでね、「よそで条例にしていらないのになんで横須賀で条例にしなければならないのか」と、上司にも言われました。しかし、「条例化する意義というのがあるんです。」というのが、横須賀市の考え方です。それは、①のところですね、パブリック・コメント制度は分権時代の自治体の自己決定システムの一つとなる重要な制度であるということ、すなわち、条例化、法政策化するに

ふさわしいものといえます。ここで大事なのが、重要事項留保原則に立つということです。地方自治法一四條二項で権利義務規制、つまり権利を制限したり、義務を課したりするものは、条例でなければいけないと定められています。これが侵害留保原則と言って、ご存知の方もいるでしょうけども、法律と同等の行為として、権利制限や義務附加をする場合には、必ず条例事項となります。また脱線するんですが、二〇〇〇年四月の分権改革、地方自治法の改正施行に向けて、全国の三〇〇〇以上の自治体が条例の整理をしました。なぜかという、それまでは機関委任事務ということで、自治体が行っている事務の多くは国の事務だったんですね。国の機関として、例えば横須賀市長が、選挙で選ばれた市長なのにも関わらず、国の事務を、国の機関として、例えば、当時で言えば、建設省横須賀出張所長というような立場で処理をしていた。すなわち国の事務だから、条例は作れなかったんです。建築確認とか、開発許可などなどですね。ところが、それが分権改革により全部自治体の事務に変わりました。したがって、全ての事務について条例が作れるようになったわけですね。それでは、はて、どうしようとなり、全国三二〇〇の自治体が、何が条例事項なのだろうと悩みました。そのときに、旧自治省の行政課長が文書を出しまして、「条例化するなら、これですよ、侵害留保原則にのっとって条例化してください」と言ってきました。国が通知を出した途端に、ここ神奈川大学のあゝる横浜市や、県などが、それでは条例化する事項はないということで、早々に条例の検討作業をやめてしまって、条例化の推進が止まりました。しかし、横須賀市は、そういう対応を取らなかったんですね。先ほど、侵害留保の原則が書いてあるのは自治法一四條二項とありました。これに対して一四條一項があります。一四條一項というのは、法令に反しない限り条例が作れると規定しています。さらに憲法九四條に条例が作れるのは法律の範囲内と書いてあります。すなわち侵害留保に当たらなければ、条例を作ってはいけないうて言っていないですね。条例は法令に反しなければ作れるわけです。横須賀はこの趣旨にのっとって、条例化を進めようと決めました。なぜかという、さきほ

ども論じた団体自治を充実させるためなのです。分権改革によって自治体で物事を決められるようになったなら、きちんと条例で決めましょうと。それが重要事項留保です。重要な案件は条例化していきましようというのが横須賀市の考え方です。

レジュメに戻ってもらうと、パブリック・コメントというのは、それだけ重要な制度だということです。自治体が自己決定をするとき、重要な政策を決めるときに、市民に必ず意見を聞くということをルール化をするものなのです。それは要綱でやっていいのですかというのは単純な理屈なんです。滋賀県などは、別に滋賀県が悪いと言っているわけではなくて、まず要綱で試行してみましよう、試しに行ってみて、その後条例化しましようという、二段階方式でましようか、安全策を取ったわけですね。私たち横須賀市は、ましよういう重要な制度は、特に今、分権改革の意義が一番ポイントなのだから、条例化しましようと考えたのです。

②は同様の考え方ですけれども、自治体固有のルールを作るのに、その自治体行政内規として、行政職員だけに通する要綱で作るのはおかしいのではないか。住民にも、事業所にも関わる問題を規律する規範としては、最低規則以上ですよね。規則か条例になるんです。そこで、条例が望ましいということです。

それから③は、これが逆説的で意外に重要なのですが、次の③にも出てきますが、自治体版パブリック・コメント制度の多くが条例案を対象としています。条例というのは、自治体の最高意思決定手段で、この条例案の策定手続のルール化をしようというのに、それよりレベルの低い、規範性の低い要綱でやっていいのかという単純な理由として、同レベルの条例で制度を作るべきではないというのが三つ目の理由で、横須賀は条例化をしました。今後全国的にどうなるか分かりませんが、個別の行政実務においても条例化をしていくことは大事であろうと考えています。

いよいよ中身ですね。(3)です。パブリック・コメント手続の対象となる政策とはなんですか。一ページで、行



政機関が政策等の案を作成して、それについて意見を聞くという流れを話しましたけれども、市民意見を聞く対象は大きく①から⑤まで挙げてみましたが。まず、どの自治体でも入れているのが①の「基本方針」とか「基本計画」です。行政は、計画行政といって、必ず計画を作ります。地方自治法にも規定があつて、市町村は基本構想という自治体経営の拠り所となる計画を作らなければいけません。長期計画です。これは議会の議決が必要です。一般的には基本構想、その下に基本計画、さらにその下に実施計画を策定し、それらを総称して総合計画といいますが、この総合計画にのつとつて、行政運営、地域運営をしています。もちろん横須賀でも作っていますが、総合計画はその自治体を経営していく上での基本原理となります。基本構想や基本計画については、どの自治体もパブリック・コメントの対象にしています。ただし、総合計画の一番下の実施計画は若干異なります。総合計画のうちの基本構想は、それこそ二〇年から三〇年ぐらいの計画期間として作っています。それから基本計画がだいたい一〇年から一五年ぐらいのスパンです。これに対して、実施計画はだいたい五年。最近は五年では、もう、世の中が変わり過ぎてしまうので、三年ごとに作っています。横須賀市の例で言うと、実施計画というのは、予算との関係が非常に強いです。自治体は単年度予算ですから、従つて予算と密接にかかわる実施計画について、パブリック・コメントをかけていくと、通常業務に支障が生じてしまうことも考えられるということで、実施計画は対象にしていません。他の自治体で対象にしているところもありますが、多くは基本的な計画です。今例にしたのは総合計画ですが、他の分野では、例えば環境基本計画、教育基本計画、高齢者保健福祉計画などですね。様々な計画が分野別にあります。総合計画は、文字どおりその自治体の総合的な計画ですが、個別分野における計画も作られます。それら個別分野の基本計画も対象にしています。それからやはり横須賀の例でいくと、美術館を建設する計画があり、それについて美術館基本計画が策定されています。個別の施設ですけども基本計画を作るほど、重要な政策になると、これらも対象にしています。

それから②にいきまして、「条例案」ですね。二番目にした理由というのが、自治体によっては、これを対象にしないところが少なからずあるからです。例えば、神奈川県は条例案を対象にしていないですね。というのは、課題のところにありますが、議会との関係があるんですね。条例は議会の議決を経てはじめて制定できるのに、市民の意見を聞くのはおかしいということです。本当はおかしくないんだけど、議会に気を使っているんですね。執行部側が気を使って対象にしないところがあります。でも先ほど言いましたように、条例「案」というのは、通常行政が策定します。その自治体の最高の規範であるので、もつとも重要な政策であるわけですから、パブリック・コメントも対象にすべきだというふうに思います。条例ではなくて条例案としていますよね。他の政策には案とついてないのですけども。条例というのは首長が仮にこのパブリック・コメントをかけて、議会に出す段階では案なのです。条例案を議会に提出して、議会の議決を経て条例になるということで、政策として首長が作るのは条例案です。だから案としているのです。

それから、③に「規則・要綱等」と書いてあります。横須賀市のパブリック・コメント手続条例でいうと、「市民生活に直接かつ重大な影響を与える規則や要綱」となります。このような場合、本来、条例によるべきとなるのですが、例えば、許可認可の標準処理期間に関する規則という規則が横須賀にあるんですね。これも他の自治体は要綱とか、規定（訓令）で定めています。横須賀は規則にしています。〇〇法に基づく許可の処理日数が七日間ですよということとを規則で定めています。これは、市民や事業者に対して非常に影響が大きいですよ。どのぐらいの期間で許可が出るのか、非常に重要な要件です。そういう事例もあるので、規則もパブリック・コメントの対象にしています。要綱も本来、内規だと先ほども言いましたが、実際には、指導要綱と言って、例えば宅地開発をするのに、法律の規定だけだと十分にその地域の実情や地域の課題を解決できないことから、行政指導をするための根拠として指導要綱を

作って対応するという場合があります。しかし、いくら行政指導、つまりお願いだといっても、要綱を作られてしまうと、事業者とか市民はある程度拘束されてしまいます。このようなことがあるので、指導要綱を対象にしているところが多いということです。また、大規模プロジェクトなど、その他にもいろいろなものがありますが、時間もないので省略します。概ね①②③が全国どこの自治体を見てもパブリック・コメントの対象となる政策となっています。

時間がないので少し急ぎますが、レジュメの「5 横須賀市のPC制度」を見てみましょうか。九ページを見てください。なお、六ページから八ページにかけて、横須賀市のパブリック・コメント条例と施行規則を載せてありますので、こちらのほうは、また見ておいてください。横須賀市パブリック・コメント制度をフロー図にまとめたのが九ページの資料です。パブリック・コメント手続の本体は、この真ん中の枠内のさらに中にある枠の部分です。パブリック・コメント手続の実施として、政策等の案の公表、そして政策等の案に対する市民からの意見提出、それから提出された市民の意見等の考慮ですね。それとその下にあって、政策等の決定の右側に出ている矢印の先にある意見に対する市の考え方、修正内容の公表です。これらが先ほどから話しているパブリック・コメントの内容ですね。この左側に意見等の提出期間などもありますが、横須賀の制度にはいくつか特徴があります。一つ申し上げますと、真ん中の枠の上のところにある、パブリック・コメント手続の予告というところです。皆さんも、住んでいる自治体の行っているパブリック・コメントを見たことがありますか。パブリック・コメントというのはほとんどホームページ上で行われます。それから役所に政策等の案の資料を置いてあるんです。ところで、いつもいつも役所のホームページを見ている人がどのぐらいいるでしょうか。まずいいですね。よく自治体のホームページを見ているのは、他の自治体の職員だと言われるんですよ。なかなか一般の市民の方々が自分の住んでいる自治体のホームページを見ることはないわけです。それからよっぽど用事がない限り役所にだって行きませんよね。わざわざ、今どのような案件のパブ

リック・コメントを行っているかを見に行くような人は、いいですね。そういう状況で、さらには、まだインターネットを使える環境が、特に高齢者中心に十分に普及していないときに、行政側が、パブリック・コメントを実施し、市民の皆さんの意見を聞くため、ホームページで案を公開します。また、情報コーナーなどに資料を置きます。でも、それを見ていただければ話にならないわけです。そこが大事なのです。何ヶ月、案を公表していいようが、それに気づいてもらわなければ意味がない。そのために予告という制度を作りました。予告の方法は、皆さんの自治体にも必ず広報誌があると思います。毎月一回か二回ぐらい各戸に配られます。そのお知らせコーナーにパブリック・コメントの条件を載せ、いつからいつまでという政策等についてパブリック・コメントを行います、どこに行ったら資料が手に入りますといったことを予告をしています。これが大きな特徴ですね。横須賀がパブリック・コメント制度を設ける前に、こういう制度を作ったところはありませんでした。事実上予告をしていたとしても、しっかりと成文化はされていなかった。その後はかなり予告制度が普及してきているようで、先ほど事例として紹介した杉並の自治基本条例の中にも入っています。

ほかにもいくつか特徴がありますが、先ほどから申し上げているポイントとして、真ん中の枠内の手続は、枠の上側の政策等の案の策定後、枠の下にある政策等の決定に至るまでの一つの関所、ルールではない。さらに言えば、政策等を作るのは行政側です。大事なのはその上の方の個別の市民参画制度です。これらはですね、様々な方法があります。先ほど話したように条例化した自治体もあるけれども、審議会等への公募委員の参画や、公聴会実施、それからワークショップみたいなものもあって、市民の方も一緒に政策を作りあげていくというものです。今、自治基本条例とか、まちづくり条例などには、このワークショップ方式を活用したり、審議会に多くの市民が入っていると、市民だけの審議会で議論するといったケースも非常に多くなっています。こういう個別市民参画がいろいろと混

ざり合つて、市民協働で政策等の案が練られる。それをパブリック・コメントかけますという図式なのです。

もう一つポイントは、上側の個別の市民参画制度というのは任意なんです。ルール化することはできなくはないかもしれませんが、任意というのは、役所側の担当者がやらないと言ったら個別の市民参画の機会を設けずに済んでしまふのです。公募委員だつて、例えば二〇人の審議会に一人、または二〇人全員が市民などいろいろなやり方ができる。全部行政の手の内というか、行政が握っている部分です。だからこの個別の市民参画制度自体をやらないこともできるですね。だから、パブリック・コメントが重要になるわけです。パブリック・コメントは条例に規定され対象となる案件は必ず実施しなければいけない。少し見てもらいますと、六ページの第四条に「対象」と見出しが付いていて、パブリック・コメント手続の対象となる市の基本的な政策等の策定は次に書かれるものとするとし、(1)から(5)まで列举しています。したがって、横須賀市の機関が、これにあたる政策等を策定する場合はパブリック・コメントを行うことが義務付けられているということです。任意の個別の市民参画制度と必須とされるパブリック・コメント手続をうまく連動させていくことが非常に重要となります。

次に、レジュメは3ページの「6 パブリック・コメント制度の効果と課題」です。この点は、いろいろ論文にも書いたりしていますので、見る機会があったら、ホームページでもPDFファイルで掲載しているものもありますので、ぜひ何かの折に読んでもらえるとありがたいと思います。まず、効果ですが、効果をどうやって測るか。定性的な指標ではなく、定量的な指標が何かないかと考えまして、二つ出してみました。一つは、どれだけ意見が出されているかという指標です。誰でも意見が出せる制度なわけですから、市民がどれだけ関心をもって見ていただけて、意見の提出がなされたか。これをみたもの、意見の提出状況が三ページの下側の①の表です。国と滋賀県と横須賀市を比較してみました。国は昨年度の実績、滋賀県と横須賀市は、制度化されてから今年の三月までの実績です。どうし



でも、全国をまたにかけている国と、県レベル、市レベルで、パブリック・コメントの実施件数自体がだいぶ違いますので、単純な比較はできないのですが、これを見てみると、一目瞭然ではないでしょうか。国は意見提出ゼロが三割、ゼロから一桁が七割超えています。一方で滋賀県を見てもらうと、ゼロから一桁、二割強。横須賀の場合もゼロから一桁が四割弱、六割以上の案件が二桁以上の意見が出されているということになっています、自治体パブリック・コメントのほうが見えが寄せられているという状況がこれで見られるだろうと思いますね。それから四ページの②、政策案の修正状況を見ると、意見が出された案件のうち、国がその一箇所でもこのパブリック・コメントを受け修正したというのは二一・六パーセント。滋賀県が一箇所でも修正をした案件が七六・九パーセント、横須賀では八一パーセントということで、これも全く逆の現象です。では、この結果何が言えるかというと、国は国で言い分が当然あるし、国の職員が書かれている論文にもいろいろと書かれています、国のパブリック・コメントは、手続の適正化に重きを置いていると言いましようか、もっと言えば、言い方に語弊があるかもしれませんけれども、形式的な手続ではないのかというふうに思わざるをえないですね。真剣に意見に耳を傾けているとすれば、確かに取り入れられる意見ばかりではないのはもちろんですが、修正数がかなり少ない。一方で自治体側は、パブリック・コメント自体が先ほどもその手続の透明・公正化が課題だと言いましたけれども、しかし充分に市民の意見を踏まえて政策を決めようとしている。すなわち、住民参加による政策決定がなされているということがこの数字でかいまみえるのではないかというふうに思えます。そのあたりに、最初のほうで申し上げた、国は規制についてのパブリック・コメントで、自治体は重要な政策についてのパブリック・コメントだということの違いが表れているように思います。

次に課題です。まだまだ、この制度はできあがって間もなく課題も多い状況です。横須賀もすでに三〇件以上実施していますが、問題と言いましようか、見直したほうがいいなところがいくつかあります。横須賀の条例は、

五年以内の見直しという条項を条例の附則に加えて、条例の運用経過を踏まえて見直しをすることを制定時から予定しているということを、あらかじめお伝えしておきます。

課題としては、制度設計上の課題と制度運営上の課題を挙げてみました。まず、制度設計上、すなわちこのパブリック・コメント制度自体の課題があるのではないかと思います。一つ目が市民の意見提出権の創設の是非と書きました。これは横須賀市が、パブリック・コメント制度自体のパブリック・コメント、つまりプレPCを行ったときに、意見が出されたのですけれども、行政側に一定の政策等についてパブリック・コメントに付す、意見募集をする義務を課すということを説明しましたが、それに対して市民には意見提出の権利を認めるのか、市民に権利を与えるのか、与えないのかということです。これは非常に難しい問題ですが、横須賀市の結論はあくまでも権利付与まではしないということにしています。権利付与すると、どういうことになるかという点、確かにその方がよりさらに住民本位の制度化になるのでしょうけれども、一方で、その権利侵害に対する対応が必要になります。行政不服審査法に基づく不服申し立てや、行政事件訴訟法に基づく訴訟の対象になるのかとかいうことです。意見提出権の侵害というのは二つあって、本来意見を聞いてほしい、パブリック・コメントをすべき案件なのに、意見を聞かないで決めてしまったという場合が一つ。それから意見を出したのにその意見を採用してくれなかったという場合が二つ目です。二つ目については取り入れられませんね。パブリック・コメントとはあくまでも行政の政策決定の参考にするための制度だからです。一つ目の問題については、手続的公正の担保という面から、いろいろと議論があると思うんですね。ただ制度創設段階ではそこまでは踏み込めなかったし、実際に権利化したとして、例えば条例案は議会の議決を経れば自治法上は成立するわけですね。それを市民の意見をパブリック・コメントで聞かなかったから取り消すといった条例の制定手続の瑕疵をとらえて、その条例を無効とするような訴訟ができるのでしょうか。そういう議論になっていく

わけです。ということでは権利までの位置づけは難しいだろうというのが当座の結論ですが、今後は意見提出権の創設をも考えていくことも必要だろうというふうに考えています。

昨年、東京都の自治体職員研修で政策法研修がありまして、そのカリキュラムに条例立案演習がありました。その講師を承ったのですが、その演習でパブリック・コメント条例を作ったグループがありまして、その作った条例の中に、この問題に直接正面から取り組んだ部分がありました。パブリック・コメントの適用を受けない案件でも、行政側はいったんその中身を公表します。パブリック・コメントを行わないとして公表した案件に対して意見を出したという人がいれば、意見を出したいという意思表示ができる。そうすると行政はパブリック・コメント審議会という機関に諮って、その案件について意見を聞くべきかどうかを判断して、必要と認められたら意見の募集をそれから行うというような案でした。これ、二つほど論点がありまして、パブリック・コメント審議会の意見を聞いた結果、意見の募集をしないとされたときにその救済が果してできるのかどうかという問題や、このような手続きを経ると、ただでさえパブリック・コメント制度ができて、政策決定に時間が相当かかるようになります。横須賀で三月の議会で条例案を出すケースは、一月にパブリック・コメントを実施しないと間に合いませんが、さらに今言ったような制度を作ると、果して効率的な行政運営ができるのかどうかという問題があるかと思っています。やはりこの意見提出権という問題については、これからこの制度を運用していく中で新しい制度設計を考えないといけないのかなというように思います。

②の金銭徴収事項の問題は、どちらかというと実務家向けの話なので、今回は省略します。それから、イの制度運用上の課題、今度は実際に実務を行なっていくうえでの課題です。①、政策案の成熟度と修正余地の二律背反性です。これは、条例案を例にすると、九ページの横須賀市のパブリック・コメントのフロー図を見てもらってもわかるとお

り、政策案の決定をしてからパブリック・コメントかけますね。案の決定を受けて意見を聞いて最終の内容を確定するとき、なるべく意見を取り上げようとするならば、修正の余地を残したと言いましょか、修正がある程度想定されるような案を示すべきだと思われます。案の段階で、がちがちに固めてしまえば、意見に対して対応する余地がなかなか出てこないですね。ところがパブリック・コメントで難しいのは、仮に柔軟に対応できる案にして公表したところが意見が出なかったとします。そうすると、その後行政側が直せないですね。直すということは当初案を変えるわけだから。そうするとさらにパブリック・コメントが必要ということになってしまいます。一般的にパブリック・コメントで出す政策案が固ければ固いほど、意見が出ない。柔らかければ柔らかいほど意見は出ますが、その後の対応が非常に行政側が難しいというような場合が出てくることになります。ですからもっと早い段階でパブリック・コメント的な手続が必要なのかなと思ってます。それで九ページの横須賀のフローの中の一番上の個別の市民参画制度という枠のすぐ下に、構想・検討段階でのパブリック・コメント手続きと入ってますね。これを横須賀では取り入れました。来月ぐらいに、今私が担当しています土地利用調整条例の策定について、中間報告案をパブリック・コメントにかけます。そこで意見をいったん吸収して、さらに最終案の段階でまたもう一回パブリック・コメントを実施しようというやり方です。特に重要な政策についてはそういう取り扱いをしようということで、イの①の問題について対応ができるような仕組みを採りつつありますが、これについても、現場で、その政策を担当するセクションによっては、まだまだその技術的なノウハウがなくて、そこまでの必要十分な政策が作れない。過不足ない政策案が作れないというようなところがあります。

それから②の審議会との関係です。これも非常に重要なのですが、特に重要な政策について、首長は審議会で検討してくださいという言い方しますね。国でもそうですね、道路公団の民営化、それから地方自治の関係で言えば、地

方分権改革推進会議など、そういう第三者機関に諮って、そこで挙がってきた報告書や意見書を踏まえて政府が政策を策定します。同じような構造が自治体にもあるのです。例えば、最近の例でいうと、教育基本計画という相当重要な計画、イデオロギーにも関わってくるわけですが、それを検討委員会を設けて、その委員会での検討結果を踏まえて計画案を作りました。これをパブリック・コメントにかけましたが、特に学識経験者、まして、その世界での著名な方が検討委員会に入っている場合、その検討委員会の案を市民の意見を受けて変えてしまうことが果たしてできるかということですね。次からその先生方は委員をやってくれなくなるかもしれないとか、それはさておき、やはりその審議会側の拒否反応というのでしょうか、そういう危惧も考えられます。一方で審議会の考えを極端に重視したら、市民の意見は聞かないということになってしまいます。そういう問題もありますので非常に難しいですね。そこで、今後の対応ですが、審議会自身がまとめる答申や提言についてパブリック・コメントをかける方向で考えています。審議会ですら例えば報告書をまとめるときにパブリック・コメントを実施して、審議会自身が市民の意見を踏まえて、報告書を修正しようという方法です。さきほど例に出した土地利用調整条例については、検討委員会がまとめた中間報告案について、パブリック・コメントを実施しているなど、すでに横須賀市ではこの方法を実践しています。

それから③の議会との関係です。議会は、議会というよりも、（議員）と書きましたように、ここにはもちろん議員の方はいないと思うんですけど、いると怒られてしまいましたが、議員は自分が市民の代表であると考えているところがあります。議員は一部の有権者の代表なわけで市民全体の代表は議会なのです。だから議会は議会としての権能がいろいろ付与されているわけです。ところが議員からは、やはりアレルギー反応なのかもしれませんが、特に条例というのは自分たち議会の議決を経てできるのに、市民に先に聞いてしまつて市民から意見が出されて、それを参



考にして市が政策条例を当初素案から修正されてしまったら、もう議会側の言う事何もない、恥かかされるといふうなことまで言われてしまいます。だからパブリック・コメント制度はおかしい、間接民主主義に反する直接民主主義だとか、議会軽視だと言われます。現場ではこの議員の意見への対応は難しいですね。正面からこれから話すことを言うと、本当に怒られてしまいますが、議会には議会の市民の意見を吸収する方法があるわけです。地方自治法には、公聴会や参考人などという制度もある。もっと言えば、議会自身が新しい制度としてパブリック・コメント制度のようなものを創っていいわけです。このパブリック・コメント制度は、首長が作る政策に対しての市民の意見提出手続ですね。だから行政計画などは首長が作るから、市民の意見を踏まえて首長部局が対応すればいいわけです。もちろん議会に報告したりもしますが、ところが条例は議会の議決が必要ということで議員はいろいろ言うのですが、条例案は、首長だけが作れるわけではない。議員も条例案を出せる、直接請求により市民もできます。このようなパターンがあるにも関わらず、首長が作る条例案に対して市民の意見を求めるのはというのはおかしいというのですが、それ自体が本当はおかしい。逆に、事前に首長がパブリック・コメントに出した条例の素案に対して市民が意見を出す、それらのやりとりを議会が、議員が見ることになっていますね。議会ではもう充分その前段階でいろいろな論点を整理されてきているから、もっと政治的・政策的に高いレベルの議論ができるようになるはずです。そうではなくて、議員から不満の声が上がるというのは、それだけ議会の機能が低いということなんです。ただこういう制度ができることによって、さらに議会も活性化してくるでしょうし、今後何年かたてばパブリック・コメント制度の一つの成果として議会の制度が高まり、もっとも市民参画も高まり、本来ある行政と市民と市民議会の地域を構成する三者がうまく絡み合っていくことで、自治体経営を一層が推進していくことができるのではないかと考えます。終わりにということでパブリック・コメント制度の最大の課題を述べてまとめにしたいと思います。繰り返しにな

りますが、職員、議員、市民の各々の意識改革が必要であるということです。議員の意識は今申し上げましたが、市民もどうしてもお任せ民主主義となり、特に問題ないもの、自分に関心ないものについてパブリック・コメントがあっても意見を出しません。自分に関係あることはすごいですよ。先ほど例に出しましたが、開発指導要綱を条例化した特定建築等行為条例をパブリック・コメントに出したときには、事業者団体、住民の双方から合わせて一万三〇〇〇件の意見が寄せられました。そのぐらい自分に関心があると意見を出されます。だからそれはそれでいいのですが、いかに市民の方々の意識を高めていくか、高まってもらうかということです。それと最後に職員も行政のプロだから自分たちだけが行政運営を行っているという意識を変え、市民の意見を真摯に受け止めて政策を立案していくということが重要なことだということです。ちょうど鐘が鳴りましたけれども、専門的な話が多くて分かりにくかったかもしれません、パブリック・コメント制度の意義と課題ということで私からのお話はこれで終わりたいと思います。

平成15年(2003)10月25日  
神奈川大学法学研究所講演会

## パブリック・コメント手続条例の意義と課題 —分権時代の自治体標準装備として—

横須賀市役所都市部都市計画課主幹  
中央大学社会科学研究所客員研究員

出 石 穰 (いずいし ゐのる)

### 1 はじめに(本講演の内容)

- ① 分権型自治体の標準装備として、団体自治と住民自治の連結器の役割を果たす P C 制度の意義
- ② 制度構築段階から運用段階に入りつつある P C 制度の効果と課題

### 2 P C 手続とは

#### (1) P C 制度の目的

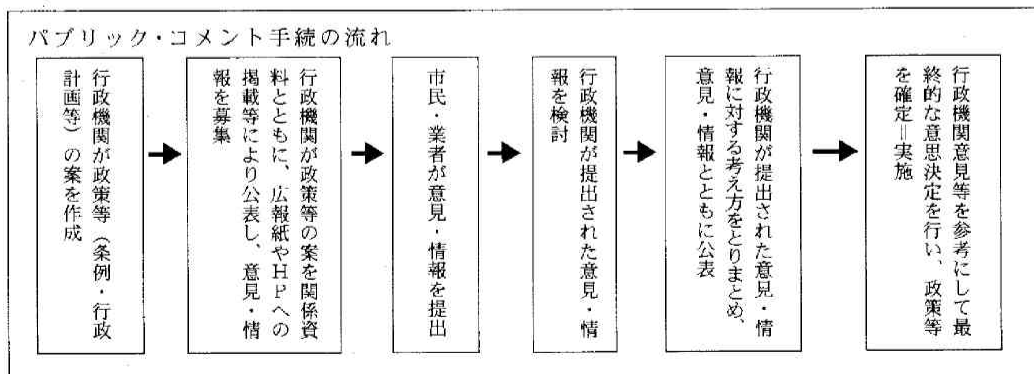
横須賀市市民パブリック・コメント手続条例 1 条

第 1 条 この条例は、パブリック・コメント手続に関して必要な事項を定めることにより、市の市民への説明責任を果たすとともに、市民の市政への参画の促進を図り、もって公正で民主的の一層開かれた市政の推進に寄与することを目的とする。

市の説明責任の履行+市政への市民参画促進 → 公正で民主的な開かれた市政の推進

↓  
行政機関の意思決定への市民参加制度 & 公正・透明で適正な行政手続の確保

#### (2) P C 手続の流れ



(3) PC手続のポイント

- ① 一定の政策の決定に際して市民参加を義務づけ
- ② 条例や行政計画などの重要な政策の案について、請求されるまでもなく公表
- ③ 行政機関が市民への応答責任を果たすシステム

3 PC制度の導入状況

(1) 国の制度化

- ・1999年4月「規則の制定又は改廃に係る意見提出手続」(1999年3月23日閣議決定)

(2) 自治体の制度化

- ・2000年以降都道府県を中心に制度化
- ・2000年4月「滋賀県民政策コメント制度に関する要綱」による制度化  
→自治体版PC制度の草分け的存在で、その後導入を検討する自治体のモデル
- ・2001年9月「横須賀市市民パブリック・コメント手続条例」制定
- ・埼玉県新座市／静岡県浜北市等で条例化
- ・北海道石狩市／旭川市 → 市民参加条例(総合条例)にPC手続規定
- ・東京都杉並区 → 自治基本条例でPC制度創設・これを受け規則制定
- \* PCと称して実施している自治体でも、要綱の制定などによる制度化(ルール化)を行わず、案件ごとに自治体の判断で任意に実施している場合も見受けられる。これは任意の市民参加制度に止まり、呼称はともかく正確にはPC手続とはいえない。

4 PC制度の特徴

(1) 制定過程

- ・PC制度のプレPC

(2) 制定形式

ア 制度化の類型

① 市民参加型

- ・石狩市行政活動への市民参加の推進に関する条例／旭川市市民参加推進条例
- ・PCを市民参加手続の一環ととらえるため、手続の内容がやや抽象的

② 行政手続型

- ・横須賀市市民パブリック・コメント手続条例／新座市パブリック・コメント手続条例
- ・行政機関へ政策案の公表や市民意見の募集等を義務づける。市民参加型よりも手続の内容がより具体的

③ 情報公開型

- ・滋賀県民政策コメント制度に関わる要綱など、要綱を制定している自治体の多くは、この手法採用。  
(滋賀県情報公開条例32条 等)

イ 条例による制度化

- ① P C 制度は分権時代の自治体の自己決定システムの一つとなる重要な制度  
→ 条例化（法政策化）するにふさわしいもの（需要事項保留原則に立脚）
- ② 自治体のルールの明確化
- ③ 「条例案」の策定を P C の対象とする場合→ P C 制度も同一規範で定立すべき

(3) 対象とする政策

- ① 基本方針・基本計画
- ② 条例案
- ③ 規則・要綱等
- ④ 大規模プロジェクト
- ⑤ その他

## 5 横須賀市の P C 制度

・別添資料

## 6 P C 制度の効果と課題

(1) 効 果

\* P C 制度の効果指標

- ① 積極的な意見提出がなされているか＝「意見提出状況」
- ② 提出された意見が政策決定に生かされているか＝「政策案の修正状況」

① 意見提出状況

(総務省、滋賀県、横須賀市の各ホームページに記載されたデータから編集)

意見提出 件 数	国 (2002年度実績)		滋賀県 (2000年4月～2003年3月)		横須賀市 (2001年6月～2003年3月)	
	P C 案件数	対全案件比率	P C 案件数	対全案件比率	P C 案件数	対全案件比率
0	130件	32.6%	6件	18.3%	8件	27.6%
1～10	160件	40.1%	4件	8.9%	3件	10.3%
11～20	35件	8.8%	2件	4.4%	2件	6.9%
21～30	36件	9.0%	13件	28.9%	5件	17.2%
51～100	17件	4.3%	7件	15.6%	4件	13.8%
101～	21件	5.3%	13件	28.9%	7件	24.1%
計	399件		45件		29件	



②政策案の修正状況

(総務省、滋賀県、横須賀市の各ホームページに記載されたデータから編集)

区 分	国	滋賀県	横須賀市
修正あり	58案件(21.6%)	30案件(76.9%)	17案件(81.0%)
修正なし	211案件(78.4%)	9案件(23.1%)	4案件(19.0%)

\* P C 制度の重点

・国＝「適正な手続による政策決定」 ／ 自治体＝「住民参加による政策決定」

(2) 課 題

ア 制度設計上の課題

①市民の「意見提出権」創設の是非

②金銭徴収事項の適用除外の適否

イ 制度運営上の課題

①政策案の成熟度と修正の余地の二律背反性

②審議会との関係

③議会(議員)との関係

7 おわりに (P C 制度最大の課題)

『職員』の意識改革

『議員』の意識改革

そして、『市民』の意識改革

\* P C 制度＝分権時代が進むにつれ、重要性を増す。

自治体の積極的な取組みが期待される。

◎講師 e メール

izu1002@bg8.sor-net.ne.jp

◎横須賀市のパブリック・コメントのホームページ

<http://www.city.yokohama.kanagawa.jp/cof/index.html>