

市民参画推進会議に関する政策提案 意見陳述

1 提案する政策等の名称

明石市市民参画条例第20条に規定された「市民参画推進会議」の継続的設置を遵守し、同条例に定めた同推進会議の任務を遂行し、市の市民参画が適正に行われているかどうかをチェックする機能を発揮できるように、市は同条例を遵守すること。

2 政策提案に至った動機と趣旨について

明石市の自治基本条例とそれに伴う市民参画推進条例については、2010年4月の基本条例の施行および2011年4月の市民参画推進条例の施行以来、いや、2007年の自治基本条例検討委員会がスタートした時点から、重大な関心を持ってきました。

自治基本条例に掲げた「市民自治のまちづくり」の推進と、そのために市政運営の原則として「市民の行政への参画」「協働のまちづくり」「情報の共有」の3つを明記されたことは、憲法と地方自治法に規定された「住民自治」を自治体で実現していくための決意表明であり、市政を司る市と議会の何よりの義務であると認識してきました。

2つの条例の施行以降、市民団体としても繰り返し両条例の「遵守」を市長と議会にも要請し、請願もしてきました。

本件提案に関することに絞っても、市民参画手続きの“お目付け役”でもある市民参画推進会議が2年任期の2クルーが委嘱され、規定の任務をこなしてきたことは承知していますが、第2次推進会議（2016年3月発足）が2016年7月に答申して任務を終えて以降、推進会議が途絶えていることに奇異の念を覚えていました。同推進会議は以降、5年間存在していません。

同推進会議は、明石市自治基本条例に定めた「市民自治のまちづくり」を保障する「市民の行政への参画」が適切に行われているかどうかを不斷にチェックし、市民参画手続の運用全般に関する事項について市長等に意見を述べる重要な付属機関です。こうした重要な機関の設置を5年間も委嘱せずに放置していることは、市が自治基本条例や市民参画条例を遵守せず、市民参画を軽んじている証明にもなります。この間、何回か「なぜ推進会議を設置しないのか？」と担当部局に口頭で尋ねたこともあります、「いま検討している」という程度の答えを得るだけで、月日が過ぎました。

近年、市の重要な施策について「市民参画」手続きが適正に行われず、市民の声を市政に反映する手順がなぞりにされていることが目立っています。昨年9月議会で3つの議案が否決された背景にも「市民参画」の手順が適正に行われていないことが指摘されており、市民参画の手順の履行は、重要な市政運営の課題になっています。

また、後述するように、過去2回にわたって同推進会議から答申を受けて、市民参画手順についての見直しや検討が求められていますが、どのように改善が図られたのかは市民には全く明らかにされていません。

以上のような疑問と不信感から、かねてから制度の運用が必要と感じていた市民参画条例第19条第1項本文の規定に基づき、本件「政策提案」に至りました。市は速やかに市民参画推進会議を再起動させて、この間の市民参画のあり方の検証や是正を行うべきであります。

3 提案で求めている政策等の内容について（具体的な対象や手段等）

本件提案で求めている政策等の内容は、以下の4点です。

- ① 市民参画推進会議の委員を速やかに委嘱し、市民に公開された推進会議を開催する。
- ② 推進会議が“空白”になっていたこの4年間の市の市民参画手続きの運用を検証し、諸施策についての市民参画手続きの運用が適正であったかどうかの検証を実施する。
- ③ 市は推進会議の意見に基づき、市民参画手続きの運用改善をすすめる。
- ④ 市民参画条例の施行から10年を超えており、条例に規定した市民参画の手続き等が現時点では適正なものかどうかを、市民の意見を広く聞きながら改善を図る。

本件政策提案について、本年1月19日付けの「政策提案該当可否の決定通知書」において、政策提案に該当するという決定をいただいたことについては、感謝します。

提案の第一項目、すわち「市民参画推進会議の委員を速やかに委嘱し、市民に公開された推進会議を開催する」については、市は上記通知書において「市民参画条例第6条第2項に掲げる市民参画手続きの実施対象に該当しない」とし、提案事項として扱わずに明石市法令遵守の推進等に関する条例第31条に基づき、「2022年度に市民参画推進会議を開催することを申し添える」としています。

これは、いかにも行政的解釈に基づく対応として受け止められます。法令遵守推進条例の第31条は「市民の市政への参画と協働を実現するため、市政運営に対する要望、提案等の重要性を十分に理解し、誠実にその内容を受け止め、適正に対処しなければならない」としています。本条項は「要望、提案等に対する基本原則」として定めており、今回のように条例に基づく政策提案だけではなく、日常的な要望や提案等についても適用すべきものだと考えます。

すなわち、本件政策提案の趣旨は、設置すべき付属機関を5年間空白のまま放置してきた経緯に対する説明や、その間市民参画手続きのチェック機関が機能しないままに市政運営が行われてきた重大な“瑕疵”について真摯な反省と市民への説明が行われることが必要です。

政策提案という市民参画の手続きによって「指摘」されたから、新年度から再開しますだけでは済ませることはできないと考えます。法令遵守推進条例を持ち出すなら、市民参画条例に規定され、同条例施行規則第18条、19条に規定された付属機関の設置を遵守しなかった「法令遵守違反」をこそ問題にすべきではないでしょうか。

この問題については、これ以上深入りすることは避けますが、政策提案に対する今後の検討過程では「なぜ5年間、付属機関を設置しなかったのか」についての説明責任を果たしていただきたいと申し添えます。

続いて、提案の第2項以下3項目について、趣旨等の補足説明を加えます。

◇項目② 推進会議が“空白”になっていたこの4年間の市の市民参画手続きの運用を検証し、諸施策についての市民参画手続きの運用が適正であったかどうかの検証を実施する。

推進会議が委員のないまま空白になっていたのは、2017年度から実質5年間に及びます。この間、市は「条例の運用状況」すなわち、市民参画手続きの運用状況について公表し、市民参画推進会議の評価を受けることが市民参画条例第20条での「推進会議の調査審議、答申事項」として明記されています。推進会議がない期間も「運用状況は公表してきた」としていますが、第三者機関である推進会議の評価を受けないままの「公表」は、ほとんど意味をなさず、明らかに市民参画条例違反になります。

したがって、2022年度に設置される推進会議は、空白の5年間の運用状況の検証も大きな任務になります。通常は、委嘱された2年間の運用状況の評価と答申になりますが、2022年度に設置される推進会議は本来の2年間の運用状況の検証・評価に加えて、膨大な量の検証作業を担うことになります。

当然ながら、委員の人選と委嘱に当たっても、そうした任務があることを踏まえた対応が必要

になることを、明確にしたものです。とりわけここ5年間の市政では、市民参画の手続きのあり方が大きく問われた懸案が多数あったことなどを考えると、この提案内容は相當に重いものと考えます。

◇項目③ 市は推進会議の意見に基づき、市民参画手続きの運用改善をすすめる。

条例施行以来、市民参画推進会議は2回設置され、それぞれ任務終了に当たって市長に「答申書」を提出しています。直近では2016年12月20日「明石市市民参画条例の今後のあり方について」と題した答申が行われています。この答申では、条例の運用基準、政策提案手続き、市民参画推進会議のあり方について検討を要する事項が指摘され、付帯意見もつけられています。また、2013年10月21日の第一次推進会議からの答申では、市民参画手続の実施に関する判断基準について具体的な改善点や留意点が提示されています。

2016年答申では、答申に際して次のような意見が掲げられています。（下線は陳述者）

市が実施する政策については、明石市市民参画条例に基づき、計画立案、実施、検証、改善の各段階において、適切に市民参画手続を実施するよう最大限に努力する必要があります。

明石市市民参画条例が施行され5年が経過しましたが、この間の条例に基づく市民参画手続の実施状況については、条例を運用する市はもとより、市民、各関係団体等の不斷の努力のかいもあってか、それぞれの数値で高い実施率で推移し、適正かつ堅実に実施されてきたと判断できます。

その一方で、条例施行後の時間の経過とともに、定められた手続を踏みさえすれば良しとするようなケースが見受けられるなど、高い実施率の反面、条例の趣旨が反映されていない懸念もあります。市民参画の理念は、市民の市政への参画機会を保障することはもとより、政策等の実施プロセスの中にできる限りその意思を反映させ、もって、「市民自治」によるまちづくりを目指すことに他なりません。

そこで、より一層、本来の市民参画の理念が実現されるよう、今後の市民参画条例の運用等について、次項のとおり検討をいただきますようお願ひいたします。

答申で条例の運用について「検討を求められた事項」は、以下の通りです。

① 運用の基準等について

現在明石市が最も多用しているパブリックコメントによる「意見公募」については、条例施行後も提出意見の件数が伸びていない現状への対応を求めています。

市民に関心を持ってもらい、そういった人たちの比率を高め、顕在化させていくことが必要で、例えば、ターゲット層を決めてそこに直接投げかける、地域に足を運ぶ、あるいは地域組織やテーマ性を持つた組織を活用することも有効ではないかと提案されています。

また、市民参画手続きの対象にすることの可否や、どのような参画手法を採用するかについても審議会などの参画プロセスの中で、市民を交えて決定していくことも挙げています。

意見公募手続きの実施に際しては、安易に機械的に行うのではなく、一つひとつの事案について適切な手法や実施方法を模索することも求めています。

審議会等の運用についても、多様な市民の参画を得られるよう、政策に係る学習の機会を設けるなどのサポートを行うとともに、託児所を設けるなどして、環境整備を行うことの重要性を指摘しています。また、ボランティア団体やPTAなど、女性が多い団体を通じて推薦してもらうことにより、女性委員比率の向上を図ることも指摘しています。

昨今は、公募委員の確保に苦慮するケースもあるように言われていますが、応募者を増やすための取り組みについても、自治会や学校、活動団体等を通じて働きかけるとともに、課題についての議論の場を設け、その参加者に応募を働きかけるなどの努力を求めています。

こうした指摘を踏まえて答申は「今後、実質的な市民参画を推進していくためには、政策等の性格も考慮しつつ、適切な市民参画手法を検討していくことが大切です。柔軟な考え方を持ちながら最大の効果が期待できるよう、逐条解説の見直しを図るなどにより運用基準を再考することも求めています。

② 政策提案手続きについて

答申は、政策提案手続きについても、より効果的な制度となるように求めていきます。

すなわち、この手続きは2014年に1件の提案があっただけで、今回の提案が2回目になります。このことは制度が市民に浸透していないことの証明にもなります。

したがって、この時の答申では以下のように「市の努力」を求めていきます。

政策提案手続は、課題の解決やより良い市民生活の実現のため、市民自らが政策づくりに関与する機会を保障するものですが、提案される政策には高い公共性、公平性が求められます。そのためにも、市民が行政や制度の仕組み、現状を正しく認識できるよう、まちづくりのビジョンを共有する話し合いの場を設けたり、協働のまちづくり推進組織のなかで、政策提言につながる話し合いができるよう支援したり、また、提言が出された場合、試行的に実施するためのモデル地区や特区を設置するなど、更なる市の努力も欠かせないと思われます。

こうした指摘に対して、答申後5年を経ている中で、市はどのような対応や取り組みをしてきたのかについて、説明する責任があるかと思います。

③ 市民参画推進会議について

答申はまた、市民参画推進会議のあり方についても以下のよう貴重な提言をしています。

自治のあり方の変化とともに、参画の推進の仕組みとの調整も必要となり、若者の巻き込み、子育て世代への配慮など、参画を支える基盤をきちんと整えていくことが求められます。基盤が整備されてから数値に表れるまでは時間を要しますが、市民参画推進会議は単にその数値を見るだけでなく、参画基盤の整備状況について確認・評価していく議論になると、意味のあるものになるのではないかでしょうか。

市民参画推進会議は、条例に基づく市民参画を推進するために設置されるものですが、主な所掌事務は、①条例及び施行規則の改正又は廃止に関する事項、②条例の運用の状況及びその評価に関する事項、③政策提案に係る諮問機関としての機能、が挙げられます。

しかしながら、これまで前年度の市における市民参画手続の実施状況について、モニタリングを行うことが中心となっていたと考えられます。これからは、定期的なモニタリング結果を踏まえ、社会情勢の変化に伴い、市民参画のあり方を見直す役割を担う、実質的な諮問機関であるべきと考えます。

市民参画推進会議自体が、自らの機能と役割についてこのような提言を行っていることは重要です。答申の中でも書かれているように「市民参画手続きの実施状況についてのモニタリングが中心になっていた」任務を抜本的に改めて、推進会議の役割をさらに重要な位置づけにすることが求められています。

また、この答申の「付帯意見」でも指摘されているように「このためにも市民自らが地域や市の政策に関心を持って、参画する意識の向上を図るよう努めるとともに、市民参画を市の強みと捉え、その促進に向けての市職員の意識醸成が必要です」と提言しています。

自治基本条例の施行以降、どちらかと言えば市は、この条例の趣旨や市民参画について市民の意識を向上させる積極的な働きかけをしていません。また、市民参画の市政を担う肝心の職員の意識

向上についても積極的に取り組んできたとは言えません。むしろ、職員が日常の業務の中で市民参画や情報共有についての意識や姿勢に欠ける現実に市民は戸惑ってきたと言えます。

市は、5年前に答申されているこうした提言に真摯に向き合い、答申の趣旨を活かす努力をしていくべきではないでしょうか。

私たちが本件政策提案の中で「市は推進会議の意見に基づき、市民参画手続きの運用改善をすすめる」ことを提案しているのは、このような趣旨からです。

なお、2013年の市民参画推進会議の答申では、「市民参画手続きの実施に関する判断基準」が策定され、答申書の「別紙2」として提案されています。すべての政策等について市民参画手続きを実施するとなると手間や時間、費用等を要することから、形式的な参画手続きを行うことだけが目的になる恐れがあることから、実質的な市民参画を推進するために費用対効果等の観点も考慮しつつ、参画手続きの必要性を判断することを促しています。そのうえで10項目の判断基準を作成し、提案されています。

また、この答申では「附帯意見」として「この基準を機械的・硬直的に運用して、参画手続きの範囲を狭めるようなことがあってはなりません。基準に形式的には該当する場合であっても、事柄の性質によっては参画手続きの意義が認められる場合もあり得ます。市民との情報共有の観点を重視し、柔軟な考え方を持って政策ごとに判断し、条例の趣旨に則り広く参画手続きを実施するよう」要望しています。

極めて重要な答申であり、付帯意見ですが、以降8年を経てこの答申がどのように扱われたのか。どのような場で議論されて、その後の市民参画行政に反映されたのかが定かではありません。こうした経緯についても、ぜひ明らかにしていただきたいと思います。

なお、2013年答申では、別紙1に「市民参画手続きの運用に関する意見（条例第20条第3項に基づく意見）」として、審議会等における傍聴者の発言についての提言があります。「傍聴者の発言を認めるかどうかについては、審議の内容や時間的制約などを考慮して、会長等が会議に諮って決定すべき事項であり、また傍聴者に説明する必要があります。そこで、各審議会等において、運営方針として傍聴者の発言の取り扱いをあらかじめ決定するように運用を統一すべきだと考えます」としています。

この件はかねてから問題になっていたもので、市民参画をより広げるためには、審議会等において積極的に傍聴者発言を認めるような方向で議論を進めるべきです。審議会等の場で、審議をつぶさに傍聴した市民が、当該の審議に関わる問題について意見を出すことは市民参画のプロセスからして大変有意義なことで、審議会等の議論を市民参画のもとに補強できる歓迎すべき対応かと考えます。

同様に、審議会等への市民からの文書による意見書や提案も、積極的に歓迎し、会議の議論の俎上に載せる運用を図るべきかと考えます。

以上、2013年、2016年の2回にわたる重要な答申と提言が、その後どのように扱われたのかについて明らかにするべきであり、補足的に提案した事柄についてもぜひ前向きに取り上げていただきますようお願いします。

◇項目④ 市民参画条例の施行から10年を超えており、条例に規定した市民参画の手続き等が現時点で適正なものかどうかを、市民の意見を広く聞きながら改善を図る。

市民参画条例は施行からすでに10年を超えており、現実の市政運営が条例に沿って行われているのかについて検証するとともに、条例に規定した市民参画の手続き等が現時点で適正かどうかに

ついても、広く市民の意見を聴きながら改善を図ることは当然のことです。

すでに過去2回の答申でも、そうした改善策が提言されており、問題はいつ、だれがその検証と提案する作業を担うかです。

条例の規定や趣旨からすれば、市民参画推進会議がまず調査、審議のうえで問題点を整理し、提言するべきかと考えます。言い換えれば、新年度に5年ぶりに設置される推進会議は、そのような任務を持った付属機関として位置付けて、委員のメンバーもそれにふさわしい顔ぶれにする必要があります。

委員の委嘱に際しては、そのような認識と構えを持って当たっていただきたいと思います。

4 本件政策提案に伴う補足的な意見

① 意見公募手続き（パブコメ）の運用改善について

この問題は2016年答申でも多様に提言されていますが、パブコメの運用については抜本的に改めることが必要です。

そもそも現行のパブコメ運用は、自治基本条例や市民参画条例の施行以前から行われている意見公募手続きがそのまま踏襲されています。しかも、多様に規定されている参画手続きの中で、市はパブコメと市民説明会だけが「市民参画手続き」であると誤解しているかのように、ことあるごとに「パブコメ」を強調しています。

現行の条例下で意見公募としてパブコメを重視する場合にも、以下の改善が不可欠です。

一つは、実施時期です。現状では政策や計画がまとまってから、素案や原案として公表し、意見公募を行っています。極端なケースでは、公募した意見について条例や計画に反映する時間的余裕や手続きの時間がないような形で行われることが頻繁です。言葉を換えれば、形式的に「市民意見を聞く手続きは行った」というだけで、市民意見を政策等に反映する意志が毛頭ないかのような取り扱いをされることが多いのが実態です。

意見公募は、意思形成過程、すなわち原案や素案にまとめる前の段階で検討内容を公表し、市民意見を反映することでなければ意味がありません。事実上の意思決定が行われる以前の段階で意見公募し、成案を得た時点では再度意見を求める手順に変えるべきです。

二つ目は、提出された意見の取り扱いです。

意見公募に際しては必ずと言っていいほど「提出された意見については個別に回答しません」という断わりがついています。意見公募を市民参画の重要な手続きとするなら、「言いっぱなし、聞きっぱなし」を前提としたかのような意見公募は、主権者たる市民をバカにしたことになります。

しかも、公募結果が公表される際には、市民意見はキーワード風に類別されて、市の意見がまとめてそつなく記載された文書がホームページ（HP）にアップされるだけです。昨年、市と議会の間で緊迫した旧優生保護法による被害者支援条例案の事例では、注目すべき対応が行われました。パブコメで提出された200件を超えるすべての意見が、20数ページにわたってほぼ原文のまま整理した文書が市議会に提出され、HPにアップされました。市と市議会が緊迫した中での特殊事例としてではなく、本来はこのような形で市民意見を公表し、議会や審議会等、あるいは市民が判断する材料として提供するべきです。

また、意見公募の時期を早めることによって、審議会等で全文公開された市民意見を検討し、成案に反映させることも可能になります。いずれにしても、現状の運用では、形式的に実施して

いるだけという典型事例になりかねません。

5 政策提案に伴う「意見陳述」機会の運用と活用について

先に述べたように、市民参画条例が施行されてから10年を超える中で、本件の政策提案はわずか2回目に過ぎません。2016年答申でも政策提案手続きの活用について提言がありましたが、本件提案者としても具体的な提案をします。

一つは、意見陳述をただ単に提案者が一方的に趣旨を陳述するだけにとどめず、当該の案件について市民と市担当部局が積極的に「意見交換」する場に活用することです。提案に対する正式な回答は後日行われるとしても、市の内部で検討するための材料をできるだけ吸収することが大事です。

そのために、陳述者や賛同者等からもこの機会を活用した質問や意見の表明を募り、率直な意見交換の場にすることで、一層意義深い場になります。本日もそのように運営していただくことを期待します。

二つ目は、陳述者と市の担当者等との意見交換を傍聴した市民にも、希望する人にはその場で発言ができるように運営することです。一定の時間的制約等があることは理解しますが、本日もそのように意義深い場になり、今後の政策提案手続きが意義ある場となる先行事例になることを期待して、陳述を終わります。

以上