

2023 年（令和 5 年）4 月 26 日

明石市長 泉 房 穂 様

明石市市民参画推進会議  
会長 田 端 和 彦

明石市市民参画条例の運用状況を踏まえた評価について（諮問②に係る答申）

2022 年（令和 4 年）7 月 4 日付け明シ諮第 1 号における諮問について、市民参画条例（以下「条例」といいます。）第 20 条第 2 項第 2 号の規定により当推進会議で審議した結果を取りまとめましたので、下記のとおり答申いたします。

## 記

### 1. 市民参画手続の実施状況の評価・検証について（市民参画推進会議の持ち方など）

市民参画推進会議は平成 28 年 7 月以来 6 年ぶりに開催され、諮問事項として平成 28 年度から令和 3 年度までの 6 年度間の市民参画手続の実施状況等に関する評価が求められました。6 年度間を遡って整理された実施状況をもとに可能な限りの検証を行いました。時間の経過とともに詳細な把握が困難になることから、検証対象期間が長すぎることは否めません。今後は対象期間を短くして検証できるよう、常設機関としてこの会議を定期的開催していただくことが必要です。

また、市民参画手続を複数年度にわたって実施する政策等については、後年度に手続を実施したかどうかをチェックすることが、条例を所管する部署には求められます。

### 2. 市職員の意識醸成について

条例が施行されて 10 年以上が過ぎ、時間の経過とともに、市職員の市民参画の重要性に対する認識が低くなってきていることは否めません。実際に、意見公募手続で提出された意見を反映させるための期間の設定が極端に短く、条例の趣旨を踏まえていない事例も見受けられます。市民参画制度を行政や市民にとって意味のある制度とし続けていくためにも、政策等の策定に携わる市職員への研修等の実施など必要な対応を図っていただきたいと思います。

### 3. 市民意見の反映について

#### (1) 審議会等手続

審議会等で政策等の素案策定を始める際は、市民意見をより適切に反映するため、あらかじめ全体スケジュールと意見公募手続などの市民参画手続をどの段階で実施するかについて審議会等に諮ることを徹底することが必要です。

#### (2) 意見公募手続

意見公募手続は市民にとって最も意見を出しやすい機会として重要な市民参画手法ですが、一部の政策等の案において提出意見を反映させるには明らかに期間が短いと思われるケース（意見募集期間の最終日の翌日が市議会の招集告示であった例）が見受けられました。これは、市民参画手続の運用が形式的なものになってしまっていると言わざるを得ません。市民からの提出意見を政策等の案に反映するのに必要な期間を確保できるような時期に実施していただきたいと考えます。

他方、意見公募手続を実施するだけでは意見の提出数が少ない傾向があることから、並行して地域組織やテーマ性を持った団体に直接説明し、意見を募集することや、提出意見を受けて修正した政策等、すなわち意見公募手続の成果事例を市の広報などで情報発信すれば市民意識がより高まるのではないのでしょうか。

#### (3) 情報の提供

若い世代は紙媒体から情報を得ることが少なくなってきており、SNSやICTを活用した情報提供などデジタル化を積極的に進めていくことが求められています。

一方で、高齢者などスマートフォンを使いこなすことが難しい人にとっては、広報紙や回覧板など従来の手段で提供される方が情報を受け取りやすい面もあるため、それぞれのニーズに応えるためにも、幅広い手法で情報を発信していくことが大切です。

情報を発信することと意見を集めることは表裏一体であり、多様な広報手段を考えることは、結果として意見を集める方法を多様にしていきます。

なお、市民が意見を提出するにあたっては、資料を探しやすいレイアウトにするなど、市ホームページの整理に努めてください。

#### (4) 意見交換会手続及びワークショップ手続

意見交換会手続やワークショップ手続は、条例規定により、公募型が原則です。当事者や各種団体との意見交換やワークショップにより意見を聴くことは非常に重要ですが、これをもって意見交換会手続やワークショップ手続の代替えとすることは市民参画手続の実施原則に反することを、政策等を策定する所管部署に対して周知徹底されるよう要請します。

#### 4. 審議会等の委員の選任等について

審議会等の委員の選任において障害当事者が積極的に参画できるよう条例改正を行ったところですが、障害当事者以外においても市民参画が十分に図られるよう可能な限り多様な委員構成とし、それぞれの委員が十分に議論できるようにすることが大切です。

一方、多様な委員構成とすることで、専門的知識を有しない委員が増えることも想定されるため、会議資料を簡潔に分かりやすくすることや政策等に係る学習の機会を設けるなど委員の誰もが意見を言いやすい環境づくりを進めることが重要です。

また、審議会等の委員の選任については、正当な理由があるときを除き委員総数の2割以上を公募による市民の委員とすることが努力義務とされています。しかしながら、検証を進める中で、公募委員を選任しなかった一部の審議会等においては正当な理由があるとは考えにくいものがあり、今一度、審議会等の所管部署に対して市民参画手続の実施の原則について周知徹底を図ることが必要です。

また、現状として女性委員比率が3割に達していない審議会等がある中、令和5年度から4割とする条例改正を行いました。なぜこれまで3割に達していなかったのかを検証し、今後、各種団体等の委員選任にあたっては必ずしも役職に捉われず女性の積極的な選任をするなど、女性の参画を進めるための方策を検討いただきたいと考えます。

#### 5. 審議会等における傍聴者の意見について

傍聴者は当該政策等に関心のある市民であり、何らかの方法で意見を聴く機会を設けることも有効です。例えば、審議会等の開催期間中は常時、審議会等に対して意見を提出できるようにしたり、市民説明会や意見交換会では開催時間の制約により発言できなかった人にアンケート用紙を配付することが多いので、審議会等でも同様に傍聴者に対してアンケート用紙を配付したりすることが考えられます。

提出意見の取扱方法も合わせて各審議会等で検討いただきたいと考えます。

#### 6. 社会環境の変化への対応について

審議会等の開催や意見交換会の実施の場合、オンラインやリモートを活用すれば時間や場所に制約がある人などがより参画しやすくなります。社会環境や生活環境の変化を踏まえながら、最も適した参画方法で市民参画手続を実施していただきたいと考えます。

## 各論点に関する意見

### 論点1. 市民参画手続の実施状況の評価・検証について（市民参画推進会議の持ち方など）

- ① 運用の評価・検証の過程から検討すべき課題について、例えば、市民参画手続の実施主体に市議会が含まれていない問題(論点6.に意見を掲載)をどうするかなどのように個別の課題を抽出・整理して議論しなければいけない。
- ② 今回の諮問に対する評価・検証は、この6年度間でいろいろな課題が溜まっている状況で、現状がどうなっているのかを明らかにしようとしているのであり、今回は検証すべき個別の課題を整理できていない。市民参画推進会議は今回で終わらないので、対応を急ぐべき課題や社会情勢を鑑みて優先的に議論すべき課題など優先順位をつけて進めるべきで、その他の課題は、改めて整理して議論するべきだ。
- ③ 条例施行規則では委員の任期は2年となっており、常設機関であれば、今回のように6年間も委員が選任されない空白期間があってはならず、任期が満了したら次の委員を選任しなければならない。

### 論点2. 市職員の意識醸成について

- ① 市民参画手続マニュアルを整備し点検しても、政策等の策定に携わる職員から現場の職員までが目的を理解・共有するのは難しく形骸化していくので、例えばeラーニングなど研修の仕組みや情報共有の仕方を考え、毎年研修を実施することが重要である。
- ② 市職員の研修内容は市民参画のテーマだけでなく大変幅広い。研修期間が短い中でしなければならないことが多くある実情も理解したうえで進めなければならない。
- ③ 一般的な傾向として、行政が政治の動きに影響される場面が多くなっている。それは必ずしも悪いことではないが、政治に対して過剰な忖度をしてしまう状況が起きかねず、条例の基本に立ち返る風土をつくっていくことが大事になる。

### 論点3. 市民意見の反映について

- ① 政策等の案がほぼ固まってから意見公募手続を実施すると、提出意見を受けて再検討する期間が残っていない。意見公募手続は提出意見を反映できる段階で実施しないと政策等の案の基本的な内容が修正できず字句修正に留まる。提出意見をもとに新たな課題や解決策を取り入れた事例はおそらくないので、意見公募手続は素案をまとめる前とまとめた後の2回実施しないと策定段階からの市民参画が行われたとは言えない。
- ② 市連合まちづくり協議会や各小学校区まちづくり協議会など多様な地域団体で構成されている組織の中ではテーマの大小問わず話し合いがなされており、市連合まちづくり協議会から審議会等に出席する際は、基本的に28小学校区の代表者から事前に小さなことでも逐一意見を聞き、発言している。会議には担当市職員が同席して地域の意見を

聞き、政策等を策定する所管部署が意見公募前に説明する事例もある。市はすでに障害当事者が審議会等やワークショップなどに積極的に参画できる取組も進めており、意見公募での提出意見数や意見交換会の参加者が少ないために市民の意見が十分に反映されていないとは必ずしも思わない。

- ③ 当事者や各種団体との意見交換は非常に重要だが、当事者や各種団体との意見交換を意見交換会手続の代替えで実施するのではなく、公募による意見交換と両立すべきである。そのため、条例第 14 条「意見交換会手続」を「意見交換手続」に改め、公募による意見交換と当事者や各種団体との意見交換の 2 種類とし、市長等が恣意的に当事者や各種団体を選定しないよう当事者や各種団体と意見交換する場合は公募による意見交換を必須要件とし、また政策等の立案過程の透明性を高めるため当事者や各種団体との意見交換結果の公表を義務付ける必要がある。
- ④ 例えば人権に関わるテーマは当事者の意見をしっかり聴かなければならず、個人情報保護の観点から公募型の意見交換会にそぐわない。
- ⑤ 現行の公募型の意見公募手続と並行して、無作為抽出した市民に郵送で意見提出を求めれば、意見提出の割合が低かったとしても多様な市民意見を反映できる。
- ⑥ 市民参画手法の中でも例えば意見公募手続や市民アンケートは提出した意見に対する検討結果やその理由を文書でまとめて公表するもので、審議会等手続は委員間で継続的に協議し合意形成を図るものである。  
本来それぞれの手法の特色を踏まえて市民参画手法を決定する必要があるが、意見公募手続や審議会等手続にはどういう機能があり何のために実施するのか、政策等の所管部署の理解が足りないと思われる事例が見受けられる。
- ⑦ 市民意見の反映というのは単に意見を聴くだけではなく計画の変更や決定に近いことに関与できるかどうか重要で、例えば審議会等手続は市民意見の反映を通じて政策等の決定につながるものであるなど市民参画手法はそれぞれ機能が異なる。その異なる機能を十分に活かすため、誰がどう選択していつ実施するのが適切なのかを一概に決めることは難しい。今後の検証課題にするべきである。
- ⑧ 政策等の策定当初の段階で、所管部署の判断だけではなく、条例の担当部署が市民参画手法の選択や実施について意見を言える運用を検討してみても良い。
- ⑨ アンケート調査は、条例の市民参画手法に例示されておらず、条例規定されていない手法で手続を実施していることになるため、意向調査手続として条例に位置づける改正をすべきでないか。

(注釈) 条例の逐条解説において、アンケート調査は「その他の市民参画手法(条例第 7 条第 7 号)」の 1 つとして例示されている。

#### 論点4. 審議会等の委員の選任等について

- ① 女性の参画は地域が一番遅れていると感じており、それには女性自身の意識が変わることも必要で、令和5年度からの審議会等の女性委員比率の引き上げは、地域への啓発を進めていくひとつのきっかけになる。
- ② 各種団体の代表者は当該団体の代表、公募委員は手を挙げた市民を恣意的に選んだに過ぎず、必ずしも市民を代表していないので、無作為抽出による市民の選任の導入を検討すべき。数百人規模で案内しても委員になってくれるのはごく一部であるが、そのような市民の意見も聞かなければ、多様な意見を聞いたことにはならない。
- ③ 公募委員は自ら手を挙げたやる気のある市民であることから、無作為抽出によって選ばれた市民が公募委員より良いとは言えない。無作為抽出制度の導入にあたっては、どの審議会等を対象とするかなど慎重な検討が必要である。
- ④ 公募市民の無作為抽出を導入するには具体的な仕組みをつくらないといけない。公募型の場合、裁判員制度に近いものになるので、例えば18歳以上の市民といった抽出条件や個人情報の取扱いなど論点が多い。導入後も、審議内容の知識がない委員が多くなり、意見を言いやすい環境づくりに労力を要するため、市として前向きな考えを持っていないと実現は難しい。
- ⑤ 公募委員は市が任意に選考するので公平性を確保できない。例えば「公募委員等の選考委員会」の設置など公平性を補完する仕組みが必要である。
- ⑥ 公募委員の選考方法は、応募の際、基本的にテーマに沿った論文の提出や面接の実施などで学識経験者や所管部署によって選考がなされているが、選考手続きが見える化されていないので恣意的な選考という誤解を招くこともある。

#### 論点5. 審議会等における傍聴者の意見について

- ① あくまで少数だが、他自治体の審議会の例で、最後に少し時間をとり、傍聴者に意見をひと通り言っていただく場を設けていたことがあった。
- ② すべての審議会等で傍聴者が口頭又は文書で意見を述べる機会を設けるべきである。
- ③ 審議会等の会議の公表は、会議録のほか映像で流すなど公表の仕方について考えなければいけない。
- ④ 各審議会等の判断に任せると審議会等ごとでバラバラになってしまうので、取扱いを変えるならば統一的な運用として考えないといけない。
- ⑤ 傍聴者の発言を認めるかどうか各審議会等の裁量で決めていくうえで、その審議会等の役割を果たすため市民の力を活用することが重要ということを審議会等の会議の中で説明することが大切であり、審議会等の所管部署に対して市民参画手続マニュアルに記載するだけでなくしっかりと共有していかなければならない。
- ⑥ 条例施行規則で「会議の傍聴に関して必要な事項は、会長等が会議に諮って定める」（第5条第5項）との規定を踏まえ、傍聴者の発言については審議会等の開催時間や議題な

どから各審議会等の判断に委ねるのが妥当である。

- ⑦ 傍聴者の意見をどの程度尊重するのか、委員意見とのバランスを各審議会等が慎重に判断することが必要である。

#### 論点6. 市民参画手続の実施主体に市議会が含まれていないことについて

- ① 自治基本条例では行政だけでなく市議会も市政運営の原則を遵守しなければならないとされているが、条例には市民参画手続の実施主体に市議会が含まれていない。条例に規定する内容に相当する手続を市議会が議会基本条例の運用規則として手続を定めてほしいという要請を市民参画推進会議として答申すべきである。
- ② (仮称)条例検討委員会報告(平成 22 年)で、市議会が市民から意見等を聴く仕組みは市議会が考えていくものとして市議会活動は条例の対象としないとした決定の経緯からすると、基本的には市議会自身の発案により定めるべきである。市民参画推進会議はあくまでも市長の附属機関であり、条例は行政を縛る手続条例。
- ③ 市民参画手続の実施主体に市議会を含めるかどうかは論点が多々あり、十分な審議を要する案件であるため、今回の答申で言及すべきでない。