

市民参加条例の骨子案及びその解説について

骨子案

1（目的）

○茅ヶ崎市自治基本条例（平成21年茅ヶ崎市条例第35号）の目的及び自治の基本理念に基づき、同条例第16条第5項の規定により市民参加に関し必要な事項を定めることにより、市政への市民の意見の反映を推進し、もって市民の自治の確立を図ることを目的とする。

骨子案の解説

【趣旨】

この条例の目的を定める規定です。この条例が取り扱う範囲を確定するとともに、この条例の解釈や運用の指針となるものです。

【説明】

この条例は、茅ヶ崎市自治基本条例の目的（第1条）、自治の基本理念（第4条）に基づき、また、同条例第16条第5項の規定による委任を受け、同条第1項から第4項までに定めるもののほか市民参加に関し必要な事項を定めるものです。自治基本条例第16条第1項から第4項までの規定では、市に対する様々な義務、努力義務を定めていますが、これらの規定を受け、市民参加のための多様な方法について具体的な事項を定めるものです。

自治基本条例に規定する市民の権利（市政への参加・第5条第2項）を前提に、市民参加に関し必要な事項を定めることにより、市政への市民の意見の反映を推進し、市民の自治の確立を図ることを目的として位置付けることとしました。

自治基本条例第16条第5項の委任に基づき手続を定める条例であれば目的規定ではなく、趣旨規定を置くことも考えられますが、単に手続を定めるに止まらず、市民参加の基本原則や市の責務、市民の権利などをも定める条例としたことから、目的規定を置くこととしたものです。

また、自治基本条例に基づく条例の体系化の趣旨に鑑み、自治基本条例第16条第5項の委任に基づく条例であることを明確化しています。

骨子案

2（基本原則）

○市民参加は、市民の意見が市政に反映されることを基本として行われるものとする。

○市民参加は、市民と市の良い信頼関係に基づいて行われるものとする。

○市民参加は、市民と市が情報を共有することにより行われるものとする。

骨子案の解説

【趣旨】

市民参加の基本原則を定めることとしたものです。この3つの基本原則を踏まえ市民参加が行われるという一定の方針を定めるものです。

【説明】

市民参加は、①市民の意見が市政に反映されることを基本とし、②市民と市の良い信頼関係に基づき、③市民と市が情報を共有することにより、行われるものとするとしてしました。規定の順番については、重要と考えられるものから規定することとしました。

市民の意見が市政に反映されることを最も基本的かつ重要な原則としましたが、これは、全ての市民の意見が政策に反映され実行されるという趣旨ではありません。常に市の職員は、市民参加によって市民から寄せられた意見に対し、全体の奉仕者として市民全体の利益を考慮しながら、どのように市政に反映させることができるのか念頭に置くことを基本として、判断、行動することを定めたものです。

骨子案

3（市の責務）

- 市は、市民参加の推進を図るための環境の整備に努めるとともに、市政に関する情報を積極的に市民に提供し、主体的な市民参加を促進するものとする。
- 市は、市民参加の促進に関し必要な調査研究に努めるものとする。

骨子案の解説

【趣旨】

市の責務を定めることとしたものです。市民参加に関する市に対する義務（多様な方法の整備）、努力義務（機会の均等、環境の整備、市政への反映）は、自治基本条例第16条第1項から第4項までに規定されているところですが、それに加えて市民参加を進めていく市の責務を規定したものです。

【説明】

市は、市民参加を推進する立場から、休日や夜間にも参加の機会を設けたり、直接会場に足を運ばなくても参加できる仕組みや、障害のため、あるいは育児や介護のために参加できない方々が参加しやすい仕組みを考えたりするなど、より一層市民参加をしやすい環境の整備に努めるとともに、市民参加の前提となる市政に関する情報をよりわかりやすく多くの市民に関心を持ってもらえるよう、積極的に提供することとしました。その結果、自らの意思に基づき主体的に市民参加をする市民が一人でも増えるよう、市民参加を促進していくこととしました。

また、市は、新たな市民参加の方法やより効果的な手法に関する研究を進めるなど、市民参加の促進に関し必要な調査研究に努めることとしました。

骨子案

4（市民の権利）

- 市民は、市に対し、市民参加の機会の提供を求めることができる。

骨子案の解説

【趣旨】

市民参加の機会の付与の権限は、市だけが専ら有するのではなく、市民の側からも機会の提供を求めることができることとするものです。

【説明】

市民参加の機会は、市が市民に提供するものだけではなく、市民の側からも市に対して機会の提供を求めることができるとし、それを市民の権利として定めたものです。

また、市民の権利を規定するのに対し、市民の責務の規定を置いていませんが、これは、自治基本条例に市民の権利（第5条）と、市民の責務（第6条）が規定されていること、市民参加をすること自体は市民の自由であることなどから規定を置かないこととしています。

骨子案

5（市民参加の対象）

○市民参加の対象は、市政全般とする。

骨子案の解説

【趣旨】

市民参加の対象は、特に限定することなく市政全般とするものです。

【説明】

市民参加の定義は自治基本条例第16条に規定されているところですが、その前提には市政への参加の権利（同条例第5条第2項）、市政運営の基本原則（市政は市民の参加の下に運営されること（同条例第12条第3号））があることに鑑み、同条例第16条の規定する部分においてこの条例が市民参加の対象とするところは、特に事象を限定することなく市政全般とすることとしたものです。具体的に市民参加の方法やパブリックコメント手続の対象とする事項については、それぞれこの条例の8（意見交換会等、アンケート、ヒアリング等）と9（パブリックコメント手続）で明確にしています。

法定受託事務など市の裁量の度合いが少ないものについても、市の事務である以上、法定受託事務だけを理由に対象から除外することとはしません。なお、パブリックコメント手続については、裁量の余地のないものは除外しています。

特定の地域に利害が集中するような事案についても、基本的に対象は市民（自治基本条例に定める市民）であり、自治基本条例及びこの条例の趣旨に鑑み広く市民の参加を求めることは重要なことと考えます。一方でより効果的・効率的に市民参加を進め、当該事案を迅速に進捗させることが地域住民の利益につながる場合もあります。自治基本条例及びこの条例の趣旨・目的に鑑み、より適切な手法を選択していくこととなります。

業務によっては市民参加に馴染みにくい部分もありますが、原則として市政全般を対象とすることとなります。しかし、これをもって直ちに全て何らかの市民参加の方法の対象としなければならない訳ではなく、具体的にどの手法を組み合わせっていくのが適切かという判断は、各業務の所管課に委ねることとなります。

骨子案

6（市民参加の時期）

○市は、条例の制定、改廃、運用若しくは評価又は政策の策定、改廃、実施若しくは評価のそれぞれの段階において、市民参加を推進するものとする。

骨子案の解説

【趣旨】

市民参加を推進する時期を定めることとしたものです。

【説明】

自治基本条例第16条では、市民参加とは、市民が条例の制定、改廃、運用若しくは評価又は政策の策定、改廃、実施若しくは評価の過程に参加することと定義されていますが、ここに定めている制定（策定）、改廃、運用（実施）、評価の全ての段階、時期において、市は市民参加を推進することとしました。

「政策の策定」とは、自治基本条例第16条（市民参加）に規定する「政策の策定」を指します。自治基本条例の逐条解説には詳細の記載はなく、漠然としていますが「市の施政上の方針や方策」を「いろいろ考えて決める」と考えています。その他、基本的にこの条例で用いる用語は、自治基本条例の定めるところによります。

7 (市民参加の方法)

○市民参加の方法は、次のとおりとする。

- (1) 意見交換会等（特定の課題に関し成果を得ることを目的として、意見交換会、説明会その他の会議を開催することにより、市長等及び市民並びに市民の相互の議論を深め、又は市長等が市民の意見を聴取し、若しくは市民に周知する方法をいう。）
- (2) アンケート（特定の課題に関する多数の市民の意見、意向等を一定の様式に基づき記載され、又は入力された書面、電子データ等を収集することにより市長等が調査する方法をいう。）
- (3) ヒアリング（特定の課題に関する市民の意見、意向等を市長等が市民から直接聴き取ることに より調査する方法をいう。）
- (4) パブリックコメント手続（条例の制定、改廃、運用若しくは評価若しくは政策の策定、改廃、実施若しくは評価又は規則、審査基準、処分基準若しくは行政指導指針（以下「規則等」という。）の制定若しくは策定に当たり、当該条例若しくは政策又は規則等の案等を広く公表し、それに対する意見及び意見に対する市長等の考え方を公表する一連の手続による方法をいう。以下同じ。）
- (5) 政策提案（一定の人数の市民が規則で定めるところにより市長等に政策の案を提出する方法をいう。以下同じ。）
- (6) 審議会等への参加（審議会その他の附属機関又はこれに類するもの（以下「審議会等」という。）に委員として市民が参加する方法をいう。）
- (7) その他市長等が適当と認める方法

骨子案の解説

【趣旨】

市民参加の具体的な方法を例示することとしたものです。

【説明】

市民参加の方法として、①意見交換会等②アンケート③ヒアリング④パブリックコメント手続⑤政策提案⑥審議会等への参加⑦その他市長等が適当と認める方法の7つを定めることとしています。この他のものを市民参加の方法として考えないという趣旨ではありません。3（市の責務）の規定により調査研究を進めていく中で日々新しい方法を試行し、多くの市民参加が進むことを目指していきます。

市民参加の方法を実施する要件、対象等について定める予定は今のところありません。各所管課の判断でより適切と考えられる手法を選択し、実施することとなります。

「市民参加」の「方法」の規定の仕方としては、「意見交換会等への出席」「アンケートへの回答」等の書きぶりが最も趣旨に近いのではないかと考えます。しかしながら、自治基本条例との整合を考えこのような規定になっています。

・個別の方法について

①意見交換会等（意見交換会、説明会、フォーラム、シンポジウムなど）

「特定の課題」とは、ある特定のテーマ、例えば「ごみ戸別収集の有料化」「路上喫煙に対する罰則導入」「悪質危険自転車運転に対する規制」のような個別具体的な課題を、「成果を得る」とは、単に意見を聴取するに止まらず、ある程度の意見集約あるいは合意形成等に近付けていくことを想定しています。

③ヒアリング

ヒアリングに関する事業を委託した場合も、委託した「事業」は、本来的には市がその責任において執行しなければならない事業を、何らかの事情により第三者に執行を委託するものであって、その場合も当然「直接」に該当します。

⑤政策提案

「一定の人数」によるものを「市民参加の方法」とするのは、単なる苦情や不満ではなく、一定の政策としてきちんとした責任を持って提出してもらう必要があることから、抗議や不服をそのまま簡単に提出できるのではなく、一定の賛同者が存在するという関門を設けることが必要との結論に至りました。

用語の定義として「一定の人数」が必要という考えを示しています。10（政策提案）で「一定の人数」を現在は5人としていますが、将来的に検証の中で10人、20人に増えたり、反対に3人、2人に減ったりすることも考えられます。必要な人数の変更と用語の定義は連動しないものと考えています。

この規定から行為主体を「市長等」としていますが、その理由は次のとおりです。自治基本条例第16条の主語は「市」であり、地方公共団体たる市の機関である議会も含まれています。基本原理については、自治基本条例の第4条（基本理念）、第5条（市民の権利）がその根本で、これを受けて基本的な部分は「市」ととらえています。しかし、具体的な手続の行為主体については執行機関である「市長等」としています。それは、議会は自治基本条例第8条の規定を受けて議会基本条例を制定し、その条例の中に、すでに市民参加に関する規定を置いています（第7条）。そして今後議会基本条例の中に自治基本条例第16条に基づく市民参加の詳細な手続を規定する選択もあると考えられることから、この条例の骨子案としては除外しています。しかしながら、この条例の中に議会に係る規定を盛り込むことも当然選択肢としてはあります。条例を施行した後で、必要があれば調整を図ることを考えていきます。

骨子案

8（意見交換会等、アンケート、ヒアリング等）

○市長等は、条例の制定、改廃、運用若しくは評価又は政策の策定、改廃、実施若しくは評価の過程において、次に掲げる市民参加の方法のうち、適切かつ効果的であると認められる方法により市民の意見、提案等を求めるよう努めなければならない。

- (1) 意見交換会等
- (2) アンケート
- (3) ヒアリング
- (4) その他市長等が適当と認める方法

○この場合において、市長等は、必要に応じて複数の方法により実施するよう努めるものとする。

○市民は、特定の課題に関し、市長等に対し、第1項各号に掲げる方法により市民の意見、提案等を求めるよう求めることができる。

骨子案の解説

【趣旨】

市長等は、条例、政策の①制定、策定②改廃③運用、実施④評価の過程において、①意見交換会等②アンケート③ヒアリング④その他適当な方法、のうちから適切かつ効果的な方法を選択して市民の意見、提案等を求めるよう努力義務を定めたものです。必要に応じ、複数の方法を実施することも併せて規定しています。

また、市民の側からもこれらの方法の実施を市長等に要求できることとしました。

【説明】

この規定は、努力義務を定めたものであり、必ずしもこれらの方法を実施しなければならないわけではありません。しかしながら、自治基本条例の趣旨に鑑み、なるべく多くの市民参加の機会を提供できるよう努めることとなります。

また、「その他市長等が適当と定める方法」については、事案の性格等に鑑み、他の手法（モニター、作品募集など）がより適切・効果的と判断した場合の活用を考えています。

９（パブリックコメント手続）

○市長等は、次に掲げる行為をしようとするときは、パブリックコメント手続を実施しなければならない。

(1) 市の基本的な政策を定める計画、施策の基本方針又は基本的な事項に関する計画、指針等の策定又は改廃

(2) 市の基本的な制度に関する条例の制定又は改廃

(3) 市民生活又は事業活動に直接かつ重大な影響を与える条例の制定又は改廃

(4) 市民の権利を制限し、又は義務を課す条例の制定又は改廃

(5) 規則等の制定又は策定

○その他市長等が必要と認めたときは、パブリックコメント手続を実施することができる。

○次に掲げる場合にあっては、パブリックコメント手続を実施しない。

(1) 意見聴取手続が法令等により定められているとき。

(2) 市の裁量の余地がないと認められるとき。

(3) 地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するもの（新たな地方税の税目を起こす場合を除く。）であるとき。

(4) 規則等の制定又は策定の場合であって、当該規則等が行政手続法の規定を適用しないこととされているものに該当するとき。

(5) 緊急を要するとき。

(6) その他市長等が規則その他の規程で定める場合

○市長等は、パブリックコメント手続の対象としないこととしたときは、その理由を公表するよう努めなければならない。

○その他パブリックコメント手続に関し必要な事項は、市長等が規則その他の規程で定める。

骨子案の解説

【趣旨】

市長等は、市の基本的な政策を定める計画、施策の基本方針若しくは基本的な事項に関する計画、指針等の策定若しくは改廃又は市の基本的な制度に関する条例の制定若しくは改廃等に当たってはパブリックコメント手続の実施を義務づけるとともに、一定の適用除外事項を定めることとしました。

行政手続法に基づき必要な措置を講ずるよう努めることとされた意見公募手続等についてもこの条例のパブリックコメント手続の対象とすることとしています。

また、パブリックコメント手続を実施しない理由の公表を努力義務とすることとしました。

【説明】

規則等とは、規則、審査基準、処分基準若しくは行政指導指針を指します。基本的に行政手続法が要求している事項を規定しています。規則等については、行政手続法の考え方を基本にしています。

パブリックコメントを実施する時期は基本的には従前のとおり変わりありません。しかし、より適切な時期はどうあるべきか今後検討していく必要があると考えています。

原則として計画・条例の素案に対してパブリックコメントを実施することとなります。しかしながら、実施が困難な事案が今後も想定されることから、柔軟な対応を考える必要があります。権限委譲の場合は、「従来の全国一律の法令の束縛から解放され、市の独自の考え方を最初に決定する。」という重要な意味合いを持つので、除外することは難しいと思われませんが、時期的に難しい事情に鑑み、骨子案の段階での実施をも含め柔軟に考える必要があると思われします。

パブリックコメントを実施するか否か、適用除外等の判断について諮問する組織や機関については、現在のところ設置することは考えていません。

従来どおり金銭徴収に関する事案は対象としていません。しかし、新税を創設する場合については、その重大性に鑑みパブリックコメントの対象としています。仮に地方自治法の改正があった場合においても、この条例の見直しを直ちに迫られるものではないと認識していますが、法改正の趣旨等を総合的に勘案して、対応を検討していくことになります。

金銭徴収に関する事案については、条例素案を作成していく段階で詳細部分の規定を整理していきます。また、規則委任事項についても、さらに明確になるよう規定を整備していきます。

１０（政策提案）

- 市民は、政策提案をすることができる。
- 政策提案に必要な市民の人数は、５人とする。

骨子案の解説

【趣旨】

７（市民参加の方法）で、市民参加の一つの方法として政策提案を定めています。市民は、政策提案をすることができることとし、政策提案に必要な市民の人数は、５人とするとしています。

【説明】

・５人以上であること

一定の実現可能性等を有する政策提案を想定し、無責任な提案を予防するための関門として５人という人数を想定しました。人数をどうするかについては様々議論がありましたが、具体的な人数を様々想定する中で、結局５人という人数に落ち着いたものです。

・既存の仕組みとの違い

議会に対する請願・陳情は、その根拠が憲法第１６条・地方自治法第１２４条・第１２５条・第１０９条にあり、これらについては別のものであると考えています。

現在受けている要望や提案の仕組みと異なり、条例で政策提案として仕組みを定めることにより、議決を経て条例を改正しない限りこの仕組みは継続することとなります。

現在の市民の声等との違いは、基本的に市民の声は不満や苦情でも何でも対象となりますが、政策提案はある程度一定の政策としての実現可能性等も判断基準になるのではないかと考えています。

・結果の取扱い

採択・不採択の判断については、現在のところは案件に応じて個別に対応せざるを得ないと思われます。

政策提案されたものの取扱いについては、１１（意見の取扱い等）で「尊重しなければならない」としていますが、「尊重」＝「採択」ではありませんし、具体的にどういう「尊重」の仕方ができるのかは場合により異なるものと考えられます。

政策提案の対象を限定していないこともあり、今後事例の蓄積を待って、それを踏まえた採択・不採択の規則化・基準化の必要性を見極めたいと考えます。基本的には厳粛に受け止め、実現について慎重に検討することになると考えられます。できない場合はその理由を丁寧に説明していく必要もあります。

・その他

様々な場面を想定した議論の結果、仕組みとして年齢要件等の設定はしないこととしました。

政策提案の対象は市政全般を想定しています。基本的にはどのようなものでも対象とします。

この仕組みにより行政運営が停滞することは避けなければなりません。担当する所管課には一定の負担が発生するのはやむを得ないものと考えます。市民参加に関する手間をかけること自体が職員の本務であると考えています。

政策提案の時期を定める想定はしていませんが、様式や審査基準についてはある程度のものを規則で定めていきます。

自治基本条例第１６条では、市民参加を「市民が条例の制定…又は政策の策定…の過程に参加すること」と定義しています。このことから、政策提案も政策の策定過程の一番最初の段階からの市民参加として当然含まれるものと考えます。また自治基本条例第１６条では、「パブリックコメント手続、意見交換会その他の市民参加…のための多様な方法を…」と規定しており、これは、「パブリックコメント手続」「意見交換会」を市民参加の一部分として例示しているに過ぎず、「その他の」の後のある「市民参加のための多様な方法」とは、さらにより広い内容の意味を有するものと理解できることから政策提案が市民参加に含まれることについて問題はないと考えています。

骨子案

1 1（意見の取扱い等）

- 市長等は、市民参加の方法（審議会等を除く。次項において同じ。）により提出された市民の意見を尊重しなければならない。
- 市長等は、市民参加の方法の結果を速やかに公表しなければならない。

骨子案の解説

【趣旨】

市長等は、提出された意見を尊重しなければならないことと、市民参加の方法の結果を速やかに公表しなければならないこととしたものです。

【説明】

尊重すなわち採択、採用とは考えていません。「大切に扱うこと」というのがその趣旨と考えています。

自治基本条例第16条5項は「市民参加により提出された意見、提案等を多角的かつ総合的に検討し、市政に反映させるよう努めなければならない。」としています。このことと「市民の意見を尊重」することは、「尊重＝採用」ではないことから、直ちに矛盾抵触には当たらないと考えています。このことから同様に、「市民参加により提出された意見、提案等をできるだけ尊重し、市政に反映していく必要がありますが、これらの意見、提案等については、主権を有する市民の代表である議会や市長等による検討が欠かせない」（自治基本条例第16条第4項の逐条解説）の記載内容とも齟齬は来さないと考えています。

結果の公表については、すべて公表可能とは限りません。可否の判断は、情報公開の仕組みで定める基準に従うことになります。時限的な公開制限等も想定されます。可能な範囲で「速やかに」公表していくこととなると考えています。

骨子案

1 2（審議会等）

- 市長等は、審議会等を設置しようとするときは、市民参加の趣旨を踏まえ、市民の多様な意見が反映されるよう努めなければならない。
- 市長等は、審議会等の委員を選任しようとするときは、公募による委員の比率、委員の男女の比率その他の事情を勘案し、市民の多様な意見が反映されるよう努めなければならない。

骨子案の解説

【趣旨】

市長等は、審議会等を設置しようとするときは、市民参加の趣旨を踏まえ、市民の多様な意見が反映されるよう努めること、審議会等の委員を選任しようとするときは、公募による委員の比率、委員の男女の比率その他の事情を勘案し、市民の多様な意見が反映されるよう努めることを定めるものです。審議会等の運営に関する事項は各審議会等の権限に属することから、ここでは、審議会等の設置者としての権限の観点から規定を整備しています。

【説明】

審議会等とは、地方自治法第138条の4第3項の規定により設置される調停、審査、諮問又は調査のための機関、各個別法に基づき設置される審議会その他の機関、要綱に基づき設置される懇談会、懇話会に類するもの等を想定しており、一般的にこれらの設置やその委員の選任は行政執行機関（市長等）の権限に属しますが、会議の運営等については各審議会等に委ねているようです。

ここでは審議会等について市民参加の観点から執行機関（市長等）に対する努力義務を定めることとしています。

「審議会等を設置しようとするときは…市民の多様な意見が反映されるよう努めなければならない」とは、審議会等の構成員として市民が参加していくことを想定しています。審議会等において市民の意見を聴くことについては、各審議会等の権限に属する事項であることから、この条例で定めることは想定していません。

また、公募の委員を選任するよう努めることや男女の比率が5割になるよう努めることは従来から目指しているところで、この部分を変更するものではありません。

骨子案

１３（条例の検証）

○市長等は、４年を超えない期間ごとに、この条例の施行状況を検証し、必要があると認めるときは、この条例の改正その他の適切な措置を講じなければならない。

○前項の検証をするときは、最も適切な市民参加の方法により市民の意見を聴かなければならない。

○この場合において、必要があると認めるときは、学識経験者の意見を聴くものとする。

○この場合においては、検証の内容及び当該検証の内容に基づき講じようとする措置を公表しなければならない。

骨子案の解説

【趣旨】

この条例が形骸化しないように行い、この条例の検証等について定めています。

市長等は、４年を超えない期間ごとに、施行状況を検証し、必要があるときは、改正その他の適切な措置を講じなければならないこととし、最も適切な市民参加の方法により市民の意見を聴かなければならないこととしました。

また、検証の内容及び検証に基づき講じようとする措置を公表しなければならないこととしました。

【説明】

「学識経験者の意見を聴くものとする。」とし、「聴くことができる」としていないのは、「ものとする」は、一般的な原則や方針を示し、「できる」は、することが可能である、すなわち裁量や権利がある場合を示すもので、この場合においては「可能である」という裁量や権利をこの条文で創設するという意味合いよりは、「この方針で進める」という一定の方針を規定し自らを拘束していくという意味合いが強いと考えるからです。

骨子案

１４（委任）

○この条例の施行に関し必要な事項は、市長等が別に定める。

骨子案

附 則

○この条例は、平成２６年４月１日から施行する。

○この条例の施行後１３の規定により最初に行う検証については、「４年を超えない期間ごと」とあるのは、「この条例の施行の日から○年以内」とする。