

川崎市における分権推進方策

— 応答性・総合性の確保のために —

2000年3月

川崎市地方分権推進研究委員会

はじめに

川崎市地方分権推進研究委員会は、1998～99年度の2か年度にわたって川崎市の分権推進方策についての調査審議を重ねてきた。

第1年次の報告は、「川崎市における分権推進の基本的な考え方―条例制定に関する指針を中心として」（1999年3月）としてまとめており、本報告はこれに続くものである。本報告は、川崎市における分権推進方策を全般的に扱いつつも、その切り口を「応答性」と「総合性」の2つに置いた。そして、この具体例としてパブリック・コメントを取り上げている。

分権型行政スタイルとは、同時に自治型行政スタイルである。自治体行政のコントロールは、国の行政機関（省庁）が行うのではなく、今後は、議会・住民が行うことが基本になる。自治体の行政体制の整備・確立は、このような考えの基に行われる必要があり、川崎市では、市民オンブズマンや監査委員による内部統制を適切に運用するとともに、行財政システムの改革を一層推進していかなければならない。

分権時代の自治体は、市民との関係で一層重い責任を負うことになる。これに対応した行政スタイルに転換するには、自治体職員にとって、一時的な痛みをともなうかもしれない。しかし、これを乗り越え、今後とも川崎市には、これまでにも増して先駆的な政策展開を期待したいものである。

いずれにしても、分権型行政スタイルを実行するのは、各局各課である。そのために、この報告書の考え方が川崎市行政全般に広く浸透し、現実の行政執行に生かされることを強く願うものである。

目 次

はじめに

第1章 分権時代の自治体政府	1
第2章 分権型自治体像の設定	4
第3章 川崎市に求められる取組み	10
第4章 パブリック・コメント制度の構想	15
第5章 結論	20

資料

1 川崎市におけるパブリック・コメント類似手続	23
2 要綱等調査表	26
3 韓国・富川市のパブリック・コメント制度	46
4 パブリック・コメントに関する庁内意見	49
5 条例一覧	52

参考資料

1 川崎市地方分権推進研究委員会（第2次）の開催経過及び委員名簿	57
2 川崎市地方分権推進研究委員会（第2次）設置要綱	58

第1章 分権時代の自治体政府

1 分権時代へ

2000年4月からの地方分権一括法の施行にともない、地方自治は新たな時代を迎えた。いうまでもなく「分権時代」である。では「分権時代」とそれに対比される「集権時代」とはどこが異なっているのでしょうか。簡単にいうと、それは、機関委任事務制度に代表されるこれまでの自治体行政が「国の意思」を重視して行われざるを得なかったのに対して、「自治体の意思」あるいは「地域の意思」を重視して行われるところにある。したがって、常に「自治体の意思」「地域の意思」と自治体の政策との間の応答性が高いことが要請されるのである。これまでは国に対する質問と回答（伺い行政）、国の通達を受容（指示待ち行政）という形で、国との間のやりとりが自治体の行政執行の大きな部分を占めてきた。だが、「分権時代」の自治体がまず確認しなければならないのは、住民・事業者・NPOなどの団体、政策の直接の対象である利害関係人など、自治体を構成するさまざまな主体の意思である。

もちろん、これまでもそうした人々の意思との応答性を高める多くの制度開発がなされてきた。情報の公開や行政手続制度、市民参加システムの導入などはいまでは自治体が標準装備する仕組みとなりつつある。川崎市においては、これらのほかに環境アセスメントやオンブズマン、会議公開などの先駆的な制度を実施に移してきたが、これらが全国の自治体に波及していることも事実である。「分権時代」を迎えたいま、これまでの試行、実績をさらに発展させ、名実ともに「自治体政府」といわれるのにふさわしい制度と政府行動の原理を確立する必要がある。

2 分権時代の自治体政府

では、分権型自治体政府として求められるのはどのようなことであろうか。

(1) 自治体立法に基づく行政

第1に、分権時代の自治体政府は自治体立法に基づく行政を原則とする。集権型の時代にあつては、各省の通達や計画、補助要綱、行政規則等に基づく行政が自治体で実施されてきた。だが、自治事務・法定受託事務とも「地方公共団体の事務」とされ、ともに自治体の責任において実施されることになった。すなわち、条例制定権の範囲が拡大されたほか、「住民に義務を課し、又は権利を制限する」には条例によらなければならないこととされた（改正地方自治法14条2項）。規則や要綱と異なり議会における審議、住民統制（住民発議や改廃請求）の道が開かれている条例による行政の統制が自治体政府の基本になるべきである。この点については、昨年度の本委員会報告「川崎市における分権推進の基本的考え方―条例制定に関する指針を中心として」（1999年3月）において明らかにしたところである。

(2) 責任ある自治体

第2は、責任ある自治体でなければならないということである。責任ある自治体は、自

治体の主体的な活動について、なぜそのような選択や決定をしたのかに関して、住民は問い質し、政府は説明・弁証し、住民は納得し、政府は合意を獲得し、その選択・決定によって生じた結果を引き受けることであり、それを踏まえて改善のために活動する（第2章1(2)）。このために自治体政府は決定－実施－結果－改善のすべての過程において住民との間の応答性を高める責任がある。もちろん、こうした過程を経て実施された政策の結果について住民自身もまた責任を負うのである。「そんなことは聞いていなかった」という言い訳は住民にも許されなくなるからである。決定過程では総合性の担保と合意形成の仕組みが（第3章4・5）、実施過程においては自治体管理の確立が（第2章4(1)）、結果検証の過程では行政評価手法が、改善の過程では説明責任と再び合意形成のあり方が問われることになる。本報告書では、これらの一連の過程のなかで、政策への事前の住民統制の可能性をパブリック・コメント制度の検討を通じて探っている（第4章）。

（3）分権的な自治体

第3は、自治体政府自体が分権的でなければならないということである。とりわけ川崎市のような大都市にあっては、住民の数も多くそのぶん意思の合致をみることはきわめて困難である。それは、議会審議についてさえ当てはまる。人口100万を超える自治体において「自治体の意思」の形成には多大のコストを要するであろう。たとえ、そのようなコストをかけたとしても、それが大多数の人々によって納得的なものとなることは稀であることが多い。それぞれの地域の持つ特性、生活環境の違いなどから生ずる政策課題はできるだけその「地域の意思」を反映したものでありたい。これは、地方分権改革のそもそもの動機でもあった。

すべての権限と財源が本庁に集中している自治体では、住民との間に血の通った応答関係を築くことは難しいといわざるを得ない。まずは区への分権化が要請されるであろう。区限りで決定できる事項・予算の拡大、決定への区民参加、インフォーマルな区議会の設置も検討されてよいだろう。住民との応答性を高める方式には、本報告書で扱ったパブリック・コメント制度の採用などのほか、日常的な対面関係を重視することも必要である。

3 分権時代の自治体行政の課題

分権時代を迎えて、自治体政府がめざすべき方向を以上において示してきた。このような自治体政府像を現実のものにしていくには、こんにちの自治体行政が大きく変革を遂げなければならないだろう。以下にその要点を述べることにしよう。

（1）政策の総合化を促進するための行政組織の再編成および相互調整システムの開発

機関委任事務制度の廃止にともない、各省庁の間で政策間調整が図られた結果を通達で示すという方式が否定された。政策間の総合性を担保する組織相互の調整システム、その一環としての部課の再編成が検討されなければならない（第3章4）。

（2）自治体法務能力の向上

国の関与の法定化にともない、中央政府や県との間の係争処理には高度な法務能力が要請される。また、自治事務・法定受託事務の実施に関して個別法の自主的解釈を行ってい

くことが住民の利益に応えることになる。いかにして法務能力を開発するか、職員の研修・教育のあり方および職員採用・任用制度の改革が求められよう（第3章7）。

（3）議会の立法機能の向上、議会運営の改善、事務局機能のあり方

いうまでもなく今回の分権改革の最大の特徴は、地域と自治体の「自己決定」領域の拡大にある。自己決定は、制度的にはまず自治体議会の問題である。いかにして議会の立法および監視機能を高めるかは、自己決定の行方を左右する。議会には、自らの議会運営のあり方を見直し、住民との間の応答性を高める努力を求めたい。行政には、議会事務局の独立性と立法支援の機能を高めるための改革を求めたい。

（4）パブリック・コメント制度の検討

分権時代の自治体政府はその営為の全過程において住民との応答性を高めることを求められる。それは端的にいえば「納得づくの行政」ということにほかならない。納得のいかない行政に対しては、今後、住民の批判と非難が浴びせられるであろう。パブリック・コメント制度は、そうした事態を回避する上でも、また住民と自治責任を共有するためにも有効な側面がある。その詳細については制度設計を含めて第4章で述べている。

第2章 分権型自治体像の設定

1 分権型自治体像

(1) 集権型自治体＝無責任な自治体

集権型自治体の活動は、機関委任事務を典型として、国の各省庁によって統制されていた。もちろん、自治体のすべての活動を中央省庁が逐一把握・監視し、それに関して統制を及ぼしていたわけではない。しかし、潜在的には、自治体の行動を事前的にも事後的にも否認し得るといふ抑止力によって、全国3000以上の自治体を統制してきたのである。これは、自治体政府にとっても、自治体住民にとっても、好都合な点がなかったわけではない。自治体政府(具体的には、首長、議員、行政職員)は、自己の活動の妥当性を積極的に弁証する必要がない。なぜなら、「国が決めた」「国に従って行った」「自治体の判断ではできない」といえばよかったからである。また、自治体住民は、自治体政府の活動を把握・監視し、統制をする手間が省ける。それは、中央省庁が自動的に行ってくれたからである。

このような集権型自治体では、自治体政府と自治体住民には責任意識は発生し得ない。なぜなら、自治体政府も自治体住民も、決して主体的・能動的な行動者ではなく、中央省庁の決定に受動的に従う客体にすぎないからである。責任は、それを問う主体がなければ生じ得ない(問責)。住民は自治体政府に対してそれをし得ない。なぜなら、自治体政府には、弁証しなければならぬような(答責)、主体的判断に基づく活動が乏しいからである。こうして、集権型自治体では、自治体政府も自治体住民も無責任になるのである。

(2) 分権型自治体＝責任ある自治体

分権型自治体では、このような無責任は許されない。自治体住民が主体的に問責し、自治体政府が主体的に答責するしか、方法はないのである。地方分権推進委員会を中心とする今次の地方分権改革は、中央省庁による自治体への関与を制限することにより、分権型自治体の外枠を設定した。次に求められるのは、分権型自治体の内実を実現することである。そしてその内実とは、自治体住民による問責と、自治体政府による答責とを確保することである。これが、分権型自治体像である。

すなわち、責任ある自治体とは、自治体の主体的な活動について、なぜそのような選択や決定をしたのかに関して、住民は問い質し、政府は説明・弁証し、住民は納得し、政府は合意を獲得し、その選択・決定によって生じた結果を引き受けることであり、それを踏まえて改善のために活動することである。自治体政府は住民に開かれた自治体でなければならないが、それは、受動的に情報提供を行うのではなく、積極的に情報を提供しなければならない。自治体住民も、「知らない」という無責任な逃げ口上は、もはや使えない。欠けている情報があるならば、自治体住民は自治体政府に対して情報の提供を求める必要があるし、自治体政府はそれに応じないことは許されない。自治体政府と自治体住民が政策情報を共有することは、責任ある自治体を実現するための基盤である。

2 分権型自治体の方向性

(1) 責任意識

責任ある自治体となるための前提条件は、自治体政府も自治体住民も責任意識を共有することである。しかし、従来の集権型自治体＝無責任な自治体のもとで培われてきた無責任意識が、簡単に転換することはない。と同時に、従来にも分権的な要素と試みがなかったわけではないから、責任ある自治体の萌芽は十分に存在している。したがって、これまでの営みのなかで生長してきた責任ある活動を、一層育てていくことになる。

その一步は、自治体の選択・決定によって生じた好ましくない結果を甘受することである(結果責任)。集権型自治体のもとでは、国の法令・制度・政治のせいにして、自治体は責任を回避することができた。しかし、分権型自治体ではその手は使えない。中央省庁は、「だから自治体に任せられない」という「悪魔の囁き」を繰り返すだろう。しかし、現実には、中央省庁にも負担しきれないくらい、現在の自治体が負うべき責任負担は大きいのである。中央省庁の対応能力に破綻が生じたことは、近年の不祥事や政策失敗・政策不況ですでに明白である。責任を中央省庁が負担できないことが明らかになったことが、地方分権改革の原因だったのである。したがって、結果責任の回避は不可能である。

(2) 仕組み

次の段階は、好ましくない結果を生じないようにするために、自治体政府・自治体住民が行動することであり、そのための仕組みをつくることである。これにはふたつ意味がある。ひとつは、決定・選択の実質的な質を改善することで、好ましくない結果を予防することである。ふたつには、決定・選択のときに、自治体政府・自治体住民が可能な限り努力することで、仮に、事後的に失敗であったとしても、その失敗に対する納得を得て、他者のせいにしないことである。

3 分権型自治体の仕組み

(1) 自治体統制

分権型自治体は、責任ある自治体を実現するための仕組みが必要である。その基本は、自治体住民が問責し、自治体政府が答責するという、明示的・対話的な責任の仕組みである。通常は、このような仕組みは、自治体統制と呼ばれる。

自治体統制には、すでにさまざまな制度が用意され、活用されている。最も基本となるのが、首長・議員の直接選挙であり、議会における条例・予算等の審議・議決であり、首長によるさまざまな決定であり、首長による職員へのリーダーシップの発揮である。選挙における競争の活性化、議会審議の活性化は、非常に重要な課題である。無投票当選や事実上の無風選挙、過剰な相乗り、選挙の実質的機能への疑念を生じさせかねない極端な多選、著しい低投票率、形骸化する議会審議、議会の総与党化、議会の実質的な条例制定権の放棄(首長提案を待ち、陳情・質問するだけの姿勢)など、その運用の実態にはまだまだ改善の余地があるだろう。それらを活性化するための仕みは何かが問われている。

分権型自治体では、まずこの面での自治体統制の仕組みを再強化することが必要になる。たとえば、議会・委員会の夜間・休日開催、市民団体による候補者演説会・アンケートの試みなどがある。選挙運動の規制緩和、立候補の規制緩和(在職のまま立候補できるなど)、

政治活動のための休暇・休業制度、多選制限、議会事務局・議員スタッフの強化、自治体CATVなどの活用、なども考えられる。分権型自治体では、それに合わせた自治体版政治改革が必要なのである。

同様なことは、監査制度についても当てはまる。監査委員監査や外部監査(一部)は自治体では必須の制度として法定されているが、その実態の活性化が求められている。たとえば、企業会計の導入、あるいは、バランス・シートの作成などが、先進自治体などでは始まっている。また、国の行政手続法の制定を受けて、自治体でも行政手続制度の整備が進められている。特に、自治体行政による行政指導に対する統制の手段として、行政手続制度は、自治体の実務に一定インパクトを与えている。

さらに、現在では多様な仕組みの提案がなされ、それが先進自治体では導入されている。住民参加は、現在では自治体では常識になっており、その内実を強化するための模索がされている。住民参加は、説明会、公聴会、市民委員会、審議会公募委員、ワークショップ、コンサル派遣、協働、パブリック・インボルブメントなど、さまざまに試みられている。しかし、すべての領域が住民参加でなされているのではなく、その対象領域は、自治体行政の選択的判断に委ねられている側面もないわけではない。住民参加の一層のバージョンアップが模索されている。

川崎市が先行したものとしては、オンブスマン制度や環境アセスメント制度がある。いずれも十分な実績を積み重ねている。また、近年で脚光を浴びているのは住民投票制度である。現在の住民投票制度は、その活用方法と実効性に関して議論もあるが、自治体統制のための有望な仕組みとして、その彫琢が求められている。同様に、自治体住民が直接参加する仕組みを改善することは重要である。たとえば、リコール要件を自治体規模にに応じて実効的な水準にまで緩和する、直接請求の要件を緩和する、さらに、イニシアティブ(一定数以上の住民が条例案を発議し、それを議会ではなく、住民の直接投票によって条例化するかどうかを判断する)もある。

情報公開制度、個人情報保護制度も、自治体統制のための強力な武器として活用されている。食糧費などによる官官接待の解明はその重要な成果であり、近年では、自治体政府が購入した「塩漬け土地」の実態の解明も進められている。金銭スキャンダルと違法行為の監視を超えて、自治体政府の政策判断・政策選択に対する問責の仕組みとして生かされることが期待される。そのためには、政策判断の根拠となった情報や、政策立案の経緯に関する情報、政策立案の段階で検討された代替案に関する情報、行政の内部での議論に関する情報、すなわち、いわゆる意思形成途上情報の公開が、分権型自治体では求められている。意思形成途上情報の公開がなければ、情報公開制度は決定された結果の公開にしかならず、責任ある自治体のための統制手段としては不十分である。

(2) パブリック・コメント制度

国の制度試行に刺激を受けて、にわかに脚光を浴びているのがパブリック・コメント制度である。ただし、その内実に関して、一致した制度構想があるわけではなく、試行錯誤の段階であるといってもよい。そのため、適切な日本語訳も確定していない。大まかなイメージとしては、政府が最終的な決定をする前に原案を公表し、それに対する公衆(パブリック)の意見・異見(コメント)を受け付け、それを踏まえて最終的な決定をする制度で

ある。これは、既存あるいは構想されている自治体統制の仕組みを補完し、発展させる可能性がある制度である。その意味で、きわめて多面的な性質を有する。

パブリック・コメント制度は、最終的には首長が行う自治体行政の決定・判断に対して、原案に自治体住民が直接に意見をぶつけて、その上での決定の機会をつくることで、首長に対する選挙以外の統制の仕組みになる。また、議員は、首長の決定の論拠や、住民の異見をあらかじめ知ることにより、議会における判断の材料を事前に入手することができ、議会審議の活性化に貢献し得る。これは、議会事務局や議員スタッフを強化するのと同様に、議員・議会を支援することになる。

監査制度やオンブズマン制度は、事後的に自治体政府の活動を統制するにとどまる。近年脚光を浴びている行政評価も、仮に、自治体市民による統制の要素をいれたとしても、基本的には事後的な統制の手段である。これに対して、パブリック・コメント制度は事前的な統制に機能する。その意味で、時間的な政策決定の流れのなかでは、両者は不可欠の両輪を形成しているともいえよう。事前的な統制という点では環境アセスメント制度と親近する。パブリック・コメント制度は、環境にかかわる行為だけではなく、自治体政府の決定に一般的に拡大したものであるといえる。

また、一般的事前的制度としての行政手続制度は、現在のところは、行政の個別的な処分・行政指導に関して、直接の対象者を念頭に設計されている。したがって、直接の対象者ではないが影響を受ける第三者や、自治体の主人公である住民一般は、そこには含まれていない。また、個別的な決定でない、一般的なルールや計画も、既存の行政手続制度では抜けてしまう。その意味で、パブリック・コメント制度には、これらの領域も対象とするような、拡張された行政手続制度としての期待もある。広義の行政手続制度の一部である行政立法手続・計画確定手続としてのパブリック・コメント制度である。パブリック・コメント制度が、自治体ではなく国から始まったという事実は、この側面を示している。すなわち、自治体は国に比して行政手続に関しては明らかに遅れていたのである。したがって、パブリック・コメント手続の導入に関しても、国が先行したのである。

他面、住民参加では国に先行した自治体では、パブリック・コメント制度は屋上屋を重ねるようにも思われる。意見提出としての参加は、自治体で現に実践されている参加の水準に比して、あまりに低水準であり、実効性も期待できないことは否定できない。また、住民間での議論というアリーナにはならず、自治体住民と自治体政府との二項的対話にしかならない。国民参加がほとんどなかった国の行政ではパブリック・コメント手続は前進ではあるが、自治体ではすでに参加が進められているので必要ないともいえる。その意味で、パブリック・コメントは住民参加を代替し得るものではない。しかし、従来の住民参加は、参加の水準は深いとしても、特定の政策課題・事業に関して選択的に設定されることが普通であり、自治体政府のすべての活動に対して行っていたわけではない。また、参加者も特定地区住民であることも多かった。いわば、「狭く深い」参加であった。これに対して、パブリック・コメントは「広く薄い」参加であるといえる。課題・事業の性質に応じて、既存の住民参加とパブリック・コメントとを相互補完的に組み合わせることが求められると思われる。

情報公開制度でも自治体は国に対して先行した。しかし、すでに述べたように、情報公開制度は意思形成途上情報を含まないことが多い。そのため、過去に決定した結果のみを

公開するものであり、その点では「お知らせ」にすぎない。したがって、情報公開制度それ自体の問題としては、意思形成途上情報を事後的に公開することにより、過去の政策判断・選択の是非に関して、事後的な検証と評価を可能にすることが求められている。このようにならないければ、情報公開制度は自治体統制の手段としては十分に機能しない。しかし、このように改善されたとしても、情報公開制度は事後的な公開にすぎない。むしろ、自治体政府が政策判断・選択という決定をする前に情報が示され、住民に判断材料を提供し、住民に決定の根拠を示すべきということになる。このためには、パブリック・コメント手続が大きな役割を果たすことになる。

4 分権型自治体管理の仕組み

(1) 自治体管理

分権型自治体の仕組みは、自治体統制だけで完結するものではない。分権型自治体における自治体統制のあり方に対応した、新たな自治体管理の仕組みが必要である。いわば、自治体統制と自治体管理とは、車の両輪である。新たな自治体統制のあり方は、自治体政府の内部運営の領域である自治体管理に、不可避免的に影響を及ぼす。集権型自治体における自治体管理をそのまま続けていくことは、自治体統制と大きな齟齬を生じさせる。あるいは、分権型自治体における自治体統制を導入することは、必然的に旧来の自治体管理のあり方の見直しを迫るものであるといえる。

たとえば、情報公開制度や行政手続制度はその典型である。自治体統制としての情報公開制度の導入は、いわば「劇薬」として、自治体管理のあり方に劇的な変化を要請した。文書・情報管理の改善は大前提であるが、文書・情報の作成方法のあり方をも問うことになる。さらには、官官接待や出張費などの自治体管理の従来のあるあり方を問うている。それは、架空の接待・出張は、違法であるから廃止すべきである、内部チェックがずさんである、というだけではない。むしろ、仮に実際に行われた官官接待・出張に、現実的な必要性があるとしても、それを公式的・制度的に認めてこなかった、あるいは、認められるように自治体住民に説得する努力してこなかった、自治体管理の怠慢も叱責されているのである。また、行政手続制度は「漢方薬」として、従来行政指導依存型の自治体管理に、徐々に影響を及ぼしていくことになろう。当面は、要綱行政の実質的な継続で対処はされている。しかし、行政手続制度の影響は、20年から30年程度のスパンで、効果を及ぼしてくると思われる。

パブリック・コメント制度も、導入に際して旧来の自治体管理の考え方と仕組みの一定の変更を必要とし、さらに、導入によって、旧来の自治体管理の変容を迫ることになろう。原案を公表することは、十分に固まっていない内容の公表でなければ意味がないが、従来の自治体政府・職員はそのような「不安定」な状態を忌避してきた。また、十分に練り上げて作成した原案を、自治体住民からの異見で修正することは、しばしば、自治体政府内部での不十分な検討に問題があるとして、自治体政府・職員の責任追求の対象になりやすかった。修正に対して根拠の説明を求められることも、自治体政府は苦手としてきた。さらに、それがために、自治体政府は原案の「無謬性」に固執して、面子を守ろうとすることにもなった。

しかし、パブリック・コメント制度は、これら自治体管理の旧来型のあり方、さらには、

個々の自治体職員の意識と行動に、一定の変化を求めることになる。すなわち、自治体政府は、自治体住民との対話・応答という「不安定」な状況のなかで、活動しなければならない。原案の修正は、決して責任を問われることではなく、むしろ、原案に頑迷に固執することこそが、批判されるべき行動である。原案を修正することではなく、原案に固執することが面子をつぶす。これは、自治体政府・職員だけではなく、自治体住民、マスコミ、政治家などの意識と行動を変えることを求めるものである。自治体職員の意識と行動を変え、新しい自治体管理を実現することは、自治体住民・マスコミ・政治家の意識と行動の変化が対応していなければならない。なぜなら、責任ある自治体とは、答責する自治体政府と、問責する自治体住民との、双方で成立しているものだからである。

（２）川崎市版分権型自治体

分権型自治体は、責任ある自治体でなければならない。そのためには、必要十分な、自治体統制と自治体管理の仕組みが構築されなければならない。そのためのひとつの提案が、パブリック・コメント制度である。もちろん、パブリック・コメント制度だけで、責任ある自治体を実現するものではない。また、パブリック・コメント制度として、どのような仕組みが最善のものであるかは、明らかではない。分権型自治体では、自治体統制と自治体管理の仕組みに関しても、自治体が自らの責任で開発しなければならない。その意味で、分権型自治体の能力が問われている。

川崎市も、その能力を問われている。そのためには、川崎市の長所を活かしながら、責任ある自治体をめざすことが求められる。第１は、パブリック・インボルブメントを含めた、奥の深い市民参加である。第２は、国に先駆けて長年の運用経験を有する情報公開である。第３は、要綱行政などで培われてきた総合性である。川崎市版パブリック・コメント制度は、これらの特徴を伸ばす方向で模索されるべきであろう。国のパブリック・コメント制度は、国民参加が欠けており、情報公開制度も存在しないなかで、各省別の縦割りで、しかも規制行政立法に限定して、進められるにすぎない。いわば、参加・情報公開が欠けた、総務庁縦割りを反映した規制緩和・行政手続の系列である。川崎市版は、市民参加・情報公開・地域総合行政の流れを汲んだパブリック・コメント制度となろう。

第3章 川崎市に求められる取組み

1 分権型自治体行政の具体化

前章で検討したように、分権時代においては、自治体の外部的・内部的統制が、一層重要になってくる。ただ、機関委任事務制度の廃止を中心とする分権改革は、自治体にとっては、受動的側面があるのであって、ポスト機関委任事務制度の自治体行政のあり方については、十分な検討はされていない状況にある。本章では、より具体的に、自治体行政に焦点をあてて検討する。

2 総合行政の重要性

分権改革の動きのなかで、自治体が一貫して求めていたのが、機関委任事務制度の廃止である。その最大の理由は、国の画一的なルールを適用せざるを得ないために、現場適合的な対応ができないということであった。「総合的な対応ができない。」という表現に、機関委任事務の弊害が集約されているように思われる。機関委任事務については、法律に明示的委任規定なしには、条例が制定できないと解されていたのである。「正面からの」対応には、限界があった。

しかし、そうした制約のゆえに何もしないというわけにはいかない自治体は、典型的には、開発指導要綱など制定して、もっぱら行政指導を通じて、法律との関係で、「総合性を有する上乘せ・横出しの対応」を実現してきたのであった。それは、法制度的にみれば、「次善の策」であったということができる。

機関委任事務制度が廃止される今後、自治体における総合行政の重要性は、ますます高まることになる。それと同時に、自治体行政の責任も高まるものと思われる。これまでは、効果的な対応ができないことの「言い訳」に、機関委任事務を使っていた面があった。しかし、それが廃止され、自治体の事務とされた以上、効果的な対応をしないこと責任は、すべて自治体行政にあるといってもよいのである。

ここで、改正地方自治法1条の2が、自治体を、「地域における総合的政策主体」と位置づけたことを再確認しておきたい。こうした位置づけは、今般の分権改革で初めて出てきたものである。法律に基づく事務は今後とも存在しつづけるから、これまでの分担管理原則が、急に変わるわけではない。しかし、その制約を踏まえつつも、自治体レベルで、いかにして「総合性」を法政策化するかが、地方分権時代の自治体行政の能力を図る上で、重要なポイントになってくる。特に、これまで、シンポジウムや報告書を通じて、「地方分権の推進を！」を叫びつづけてきた川崎市のような自治体には、市民との関係でも、そうした方向での法政策化を推進・実現する責務があるというべきである。

3 総合性の実体論と手続論

ところで、「総合性」という言葉は、よく用いられはするものの、その内容は、必ずしも明らかではない。「異なったものを一緒にする」という程度の理解が一般的だろうか。

これまで、自治体が「総合的対応」なるものをしてきた「場」のひとつは、宅地開発指導要綱や土地利用調整要綱に基づく事前手続プロセスであった。しかし、そこでは、必ず

しも、自治体全体として合意された方向性があったわけではない。「まちづくり」行政といっても、そのめざすべき方向がはっきりしないのは、ひとつの例である。また、そうした方向性をどのような手続で合意・確定してゆくのかについても、十分な認識はされていない状況にあるといつてよいだろう。

こうしたことは、分権時代の自治体にとって、きわめて基礎的な決めごとである。どのようなメディアを通じて表現すべきなのかは、一義的には定まらないが、最低限必要な条例などの整備が終了する今年度末以降に、早急に検討が開始されるべきである。縦割り行政の守備範囲にこだわらない「生活者」としての市民意見は、「総合性」の内実の創造に当たって不可欠なものといえよう。そして、「総合性」の内容は、今後の自治体の政策のあり方を、大きく規定するだろう。

4 総合行政を確保するための組織・体制

土地利用調整的な「総合調整」に典型的なように、これまで、自治体行政内部で、こうした事務を担当してきたのは、いわゆる企画サイドであることが多かった。そこで展開されたのは、機関委任事務に対して「事実上の上乘せ・横出し」をした内容を事業者に行政指導することであった。「法律に基づかない事務」を担当していたのである。

ところが、機関委任事務の廃止と多くの事務の「自治体の事務化」によって、法律に基づく事務であっても、上乘せ・横出し的な内容を条例を制定することによって法的に義務づけることが、理論的には可能になった。それが可能になるとしても、自治体行政は、どのように対応するのだろうか。

第1は、従来通りの対応である。企画サイドが「総合性」の内容を確定し、原課はその専門性を持って調整プロセスに参加することになる。ある意味では、これは、理想的なモデルである。第2は、企画サイドのリソースを相対的に強化する対応である。機関委任事務制度のもとで数十年間にわたって醸成されてきた原課の「霞が関依存意識」が、地方分権一括法の制定によって一新されると考えるのは、非現実的である。そこで、当分の間は、原課の一部の機能を取り込んだ形で企画部門を考えるのである。

現実には、第1の方向で推移するようにみえる。ただ、それは、理想型にしたがってというよりも、従来の要綱行政が温存されるという意味である。また、全国的にみると、自治体行政内部の「地方分権推進担当」の規模は、2000年度以降、確実に縮減されるようである。原課の隅々にまで分権改革の精神が行き届いている自治体であるならばともかく、そうでないところは、分権担当が中心になって、分権改革のとりあえずの成果を自治体全体に広めるようにすべきなのである。分権担当は、総合調整担当ではないが、こうした動きをみていると、手数料条例など必要最低限の条例整備をもって「分権は終わった」というような認識を自治体幹部が持っているのではないかと懸念される。

5 地方分権時代の行政意思決定のあり方

地方分権時代の自治体行政の意思決定がどのようになるかは、その自治体が分権改革をどのように受け止めているかにかかわる。特段の関心がなければ、従来通りのやり方が継続されるだろう。それは、おそらく、限られた関係者への根回しと行政指導を中心とし、市民とのコミュニケーションを欠いた、独善性・閉鎖性の強いシステムではなかろうか。

地方分権時代の自治体行政の基本理念の内容を何にするかは、自治体によって異なる。ただ、地方分権推進法や地方分権推進計画から地方分権一括法に至る流れのなかからは、公平性と透明性の向上が、その重要な部分を占めるものと思われる。また、政策裁量の拡大との関係で、自治体行政の民主的チェックの必要性が従来に増して高まったことも、指摘できよう。

経験的にみれば、行政制度の改革を内発的に実施するのは、一般に、困難である。しかし、国レベルで、パブリック・コメント手続が整備・実施され、自治体もこの制度に注目せざるを得なくなっているこの時期（いわば、「外圧」）を利用して、自治体色豊かな制度として導入することが、検討されるべきである。

その効果をあげれば、以下のようである。第1は、生活者としての市民が「総合的視点」から感じる政策ニーズを行政意思決定過程に注入することである。機関委任事務制度が廃止されたとはいえ、いわゆる原課は存続するだろうし、そこで起案される政策は、政策的視野の狭いものになる可能性は少なくない。従来は、行政という「小宇宙」のなかの調整で修正がされていたのだろうが、パブリック・コメント制度を導入することで、行政の発想する「総合性」とは異なった視点を学習することができるのである。NPOは、対案を用意するかもしれない。それは、むしろ歓迎すべきことである。十分な準備ができるように、ある政策決定に当たっては、どの時点でパブリック・コメントを実施するかといった手続全体のシナリオをあらかじめ提示するようにすべきである。

第2は、分権時代の行政基本理念や行政計画が策定・公表されていれば、個々の政策の「分権・自治適合性」を、社会全体の眼で評価できることである。コメントへ応答は、(十分な市民参画を経て策定された)基本的ポリシーを自分たちの組織はいかに重視しているかの説明にもなる。それを評価するのは、庁内他部局や市民・事業者である。行政意思決定過程のなかに、「分権的ボトルネック」をつくるのである。原課は、いやでも分権や自治のことを考えざるを得なくなる。「踏み絵を踏む」というわけではないが、そうした運用を重ねることによって、基本的ポリシーが、漢方薬的に組織全体に浸透することが期待できる。

第3は、自治体の法令解釈能力の向上と自立性が高まることである。改正地方自治法2条11～13項の基本原則を自治体現場において実現するためには、行政の法令解釈能力の充実が不可欠である。たとえば、条例案や要綱案がパブリック・コメント手続の対象になるとすれば、安易に中央政府の法令解釈に追随したり、安易に要綱に流れたりするコトそれ自体が、批判されることになるだろう。これまでは、ある法政策を選択する理由として、「国・県が違法の疑いありと指摘していること」を原課があげることがあったが、これからは、「自分はどう思うか」を示さなければならないのである。地方分権に関して、行政が一方的に都合のよい解釈をして政策をつくることをチェックする機能もある。

6 時代に追いつくための職員意識改革

地方自治法改正によって、分権時代の行政に関しては、オール・ジャパンの最低限の改革がなされた。さらなる分権と自治の推進のために、どのようなシステムを整備するかは、それぞれの自治体に委ねられているということができる。パブリック・コメント制度も、そのひとつである。そして、それを支えるのは、個々の職員である。

たしかに、執行に徹すればよかった機関委任事務制度は、行政にとっても個々の職員にとっても、楽なものであった。何かあれば、通達という国の権威を持ち出せばよいし、それにすぎればよかった。ところが、通達注射は心地よいものであったから、それがなくなるとなると、「禁断症状」が起こるかもしれない。もちろん、国の考え方は、十分な検討に値する。ただ、それは、あくまで、自治体の判断のもとに「採用」されるべきものであって、無批判に寄りかかるべきではない。旧通達やこれから出される「参考意見」「技術的な助言」などを距離を置いて扱えるかどうかが重要になる。

対象が何になるかにもよるが、パブリック・コメント制度のなかで、ある案の採用の法制度上の根拠と解釈を示さなければならぬようにすれば、「自分の頭で考える」能力は次第に習得されるだろう。「禁断症状」を克服して初めて、分権時代を生きる気構えのある職員が生まれる。「矯正手段」としてのパブリック・コメント制度のひとつの意義である。

7 職員採用試験と職員研修のあり方

分権時代の自治体行政に必要な職員をどのように採用し、どのように養成するかは、別に検討されるべき事項である。これは、職員採用試験、若手中堅職員研修、幹部職員研修の3つに分けて議論できる。

採用試験に際しては、受験生は、「人生を賭けて？」受験勉強に取り組む。採用後の研修よりも、真剣に勉強するのではなかろうか。したがって、試験科目として、改正地方自治法は必須とすべきである。それも、単に条文知識を問うのではなく、地方分権一括法に至る経緯や地方分権の考え方・今後の課題も含めて出題範囲とすることが重要である。伝統的ドグマティックではなく、自治体政策法務の観点からの行政法の出題も欠かせない。出題委員の選定には、慎重さが要求される場所である。詰込み式勉強の知識はすぐに忘れられるかもしれないが、公務員試験の高倍率を考えれば、たとえ不合格になったとしても、受験勉強を通じて、それなりの知識を有する市民が存在することになる。「合格者のための試験」であると同時に、「不合格者のための試験」という発想を、人事委員会は持つことが必要である。

最近、職員研修のなかで、伝統的な「行政法研修」に代わって、「政策法務研修」が増えてきた。必要性を、研修担当が理解しているからであろう。現在のところ、その内容は、一定ではなく、研修講師によるところが大きい。政策裁量が大きくなる分権時代においては、とりわけ条例制定の可能性の拡大にみられるように、直接によるべき判例もなく、独力で可能性を現実のものにすることが求められる。研修担当においては、外部講師に具体的な注文を出して、内容を一緒につくってゆくことが重要である。演習を導入する研修が増えているが、そこにおける論点の設定などが、分権自治体政策法務にふさわしいものでなければならない。すべてを講師にマル投げするのでは、その自治体の研修姿勢が低く評価されるし、担当することが多い行政法学者の能力開発にもつながらない。また、かねてから主張されているように、市民や議員を公募により研修に参加させることも、もっと真剣に考えられるべきである。即時的効果としては、職員の居眠り防止に役立つし、中長期的には、行政と「共通語」で議論をすることができる市民・議員をつくることに役立つ。行政の外部の者を「パートナー」として認知する動きが最近の行政に目立つが、そうであ

るとするならば、職員だけが、地方分権・政策法務を研修するのではなく、「パートナー」の能力向上策も行政は考えなければならない。市民や議員の能力が向上しない限り、パブリック・コメント制度を導入しても、「仏像作って魂入れず」状態になりかねない。

実践的には、幹部職員の研修が最重要である。せっかく中堅若手職員が新しい発想のもとに政策を立案しても、分権の趣旨を理解せず自らが昔習った古い行政法学の考え方や長年の慣習にしばられて、それに消極的評価しかしないのであれば、分権時代の自治体行政は、進まない。地方分権の自治体政策に関する市長の確固たる考え方と、それなりに「権威と実力」のある外部講師の調達が必要になる。

第4章 パブリック・コメント制度の構想

1 パブリック・コメント制度策定の目的

地方分権の進展に伴い、自治体における政策形成領域は拡大することになる。このような領域に、より一層民意を反映し、ならびにその過程の公正性および透明性を確保するため、重要な政策の立案にあたり、その趣旨、内容その他必要な事項を公表し、専門家、利害関係人その他広く市民の意見を求め、これを考慮してその決定を行う仕組みの活用および整備を図るものとした。

本章の構想は、国のパブリック・コメント制度を参考にしつつ、川崎市独自の構想を付加したものである。

なお、「パブリック・コメント」の日本語訳をどうするかどうかといった議論もあるが、本章では、そのまま使用し、あえて訳していない。また、「市民」は、基本的には川崎市民をさすものであるが、それ以外の者からの意見を拒むものではない。

2 「パブリック・コメント」の対象

広く一般に適用される市の執行機関の意思表示等で、重要な政策の立案または改廃に係るものは、本手続を経て策定する。

なお、迅速性・緊急性を要するもの、軽微なもの等については本手続によらないことができる。

具体的な案件が、本手続の対象であるか否かは、意思表示等を行う執行機関が、本手続の趣旨に基づいて判断し、また、その判断の説明責任を負う。

なお、ここで意思表示「等」としているのは、条例案をも含む趣旨である。

ところで、本手続を経て策定されるべき意思表示等は、市長提出条例案、規則、市民生活に影響を与える重要な計画、行政手続法または行政手続条例上の審査基準・処分基準・複数の者を対象とする行政指導に共通して内容となるべき事項等である。

「広く一般に適用される」とは、特定の者を名あて人とししないこと等を意味する。したがって、個別具体的な処分・計画は本手続の対象ではない。もっとも、市が実施する公共事業のうち大規模のものは、その影響が大きなものであるため対象にするという選択肢もありえる。市民参加を促進する制度とするのか、手続の公正性および透明性の確保をねらう制度とするのかという本手続の目的に係るものであり、さらに検討を深める必要がある。また、事務分掌条例・職員の職名等に関する規則のように行政内部のみに適用されるものも、本手続の対象ではない。

本手続で「執行機関」とは、市長および教育委員会等をいう。懇談会等行政運営上の会合は執行機関ではないので、その意見は本手続の対象ではない。

特殊法人、認可法人、民法上の法人等が、法令・条例等により付与された処分権限に係る審査基準および処分基準を定める場合についても、本手続に準じた手続を経るよう、その政策の根拠となる法令・条例等を所管する執行機関が指導する。

本手続は、行政内で完結して広く一般に適用される意思表示に加え、市議会において審議を経る条例案も、対象にしているものである。

「重要な政策の立案または改廃に係るもの」について、本手続を経て策定することとしているので、①白書のような事実認識や現状分析、②引用元の法令等の改正に伴って改正する条例等や施行期日規則のような事務的なものは、本手続の対象とはならない。

「迅速性・緊急性を要するもの、軽微なもの等」の「等」には、法令等にその内容が詳細に規定されている場合のように、執行機関の裁量の余地がないものを含む。

本手続を経て策定されるべき意思表示等について、公聴会付議や事前の告示等の手続が法令・条例等で定められている場合、当該法令・条例等にのっとりた手続をとることとなるが、本手続が定められた趣旨にかんがみ、その運用において可能な限り本手続に沿うよう努める。

3 意見提出の手続

(1) 公表主体・公表時期

本手続を経て策定する意思表示等を行う執行機関は、最終的な意思決定を行う前に、その案等を公表する。

すなわち、市長の意思表示等である条例案および市長の規則については、市長が案等を公表する。一方、他の執行機関（教育委員会等）の意思表示である委員会規則等についても、市長が案等を公表することにするかどうかは、さらに検討を要する。

公表される「案等」は、意思表示等の案そのものに限らず、その内容を明確に示すもので差し支えない。また、事案に応じ、いくつかの代替案を同時に示すことが有効であるときは、そのような方法でも差し支えない。

(2) 公表資料

執行機関は、一般の理解に資するため、案等の本体に加えて、可能な限り次に掲げた資料を公表する。

- ①当該案等を作成した趣旨・目的・背景
- ②当該案等に関連する資料（根拠法令・条例等、当該政策の立案または改廃によって生じるとされる影響の程度・範囲等）
- ③当該案等の位置づけ

(3) 公表方法

執行機関は、次のような公表方法を活用し、積極的に周知を図る。

- ①ホームページへの掲載
- ②窓口での配付
- ③新聞・雑誌等による広報
- ④広報誌掲載
- ⑤公報掲載
- ⑥報道発表

なお、複数の方法を活用する場合であって、公表する内容が相当量に及ぶ場合には、案等の概要と公表資料全体の入手方法を明確にしておけば、活用する公表方法のすべてにおいては、公表資料全体を公表する必要はない。

また、専門家、利害関係人には、必要に応じ、適宜周知に努める。

公表資料については、関心を持つ一般の市民が入手できるようにする必要があり、公表資料自体がさまざまな方法によって広く周知されることが望ましい。

(4) 意見・情報の募集期間

意見・情報の募集期間については、意見・情報の提出に必要と判断される時間等を勘案し、1か月程度をひとつの目安として、案等の公表時に明示する。

ただし、「1か月程度」という期間は、国におけるこれまでの実績を基にした目安であって、案件に応じて、適宜定めるべきである。

(5) 意見・情報の提出方法

意見・情報の提出方法として、郵便、ファクシミリ、電子メール等の手段を案等の公表時に明示する。

また、公聴会の開催により意見・情報を聴取することもできるが、書面での意見・情報の提出の申し出があった場合は、これを受け付けなければならない。なお、公聴会の開催、書面での意見・情報の提出の申し出に関する手続を案等の公表時に明示する。

(6) 意見・情報の処理

案等を公表した執行機関は、提出された意見・情報を考慮して意思決定を行うとともに、これに対する当該執行機関の考え方を取りまとめ、提出された意見・情報と併せて公表する。

公表は、原則として意思表示等の時点までに行う。なお、意思表示等の時点において、公表された案等からの修正点を明らかにする。

「意見・情報」およびこれに対する執行機関の考え方は、適宜整理して公表しても差し支えない。なお、その場合、提出された意見・情報については、文書閲覧窓口における閲覧等の方法により、一定期間公にしておく。ただし、提出された意見・情報で、公にすることにより、個人または法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものについては、執行機関の判断により、その全部または一部を公にしないことができる。

意見・情報を提出した個人または法人の氏名・名称その他の属性に関する情報を公表または公にすることは、案等の公表に際して、これらを公表または公にすることが予定されていることを明示している場合に限る。

公聴会による場合は、表明された意見を、執行機関において文書化する必要がある。公表方法については、案等の公表方法に準じる。

4 その他

(1) 意思決定過程の特例

本手続を経て策定されるべき意思表示等であっても、その策定過程において、意思表示等を行う機関以外の執行機関等が本手続に準じた手続を経て意思決定を行い、それを受けて、それと実質的に同じ内容の意思表示を行う場合には、改めて本手続を経る必要はない。

執行機関が意思決定等を行うに当たっては、意思表示等を行う機関以外の市の執行機関等の意思決定を受けて行われる場合も少なくない。このような場合において、意思表示等を行う機関以外の市の執行機関等により本手続に準じて案等を公表し、提出された意見・情報を考慮して意思決定が行われれば、これを受けて意思表示等を行う執行機関は、実質的に同じ内容である限りは、改めて本手続を経る必要はない。このような事例としては、次のようなものがある。

- ①審議会が本手続に準じた手続を経て定めた等の答申を受けて、条例案を定める場合
- ②市長が本手続に準じた手続を経て定めた通達を受けて、事務の委任を受けた執行機関が審査基準を定める場合

意思表示等を行う機関以外の市の執行機関等が案等を公表した場合には、当該執行機関等が、提出された意見・情報に対する考え方を取りまとめる。

(2) 一覧の作成

市長は、本手続を行っている案件の一覧を作成し、ホームページに掲載するとともに、文書閲覧窓口に備えつける。

ここで、これまでの「執行機関」と異なり「市長」としたのは、各執行機関が個別にパブリック・コメントを行うとしても、これらの機関が別々に一覧を作成するのではなく、一元的に行うことにしたものである。

案件の一覧には、少なくとも次の事項を掲げる。

- ①案件名
- ②公表日、意見・情報締切日
- ③公表資料の入手方法
- ④問い合わせ先

(3) 実態の把握

市長は、重要な政策の立案または改廃に係るパブリック・コメントの実施状況を、取りまとめ公表する。

(4) 見直し

本手続は、必要に応じ見直しを行う。

5 適用日等

(1) 施行期日

本手続は、平成 年 月 日以降の市の執行機関の意思表示等に適用する。ただし、本手続適用開始時に、すでに立案の途中にあるものについては、本手続の対象としないが、可能な限り本手続に準じた手続を経ることとする。

(2) 経過措置

本手続の必要的適用対象は、当面、市長提出条例案とする。ただし、このことは、他の意思表示に対して任意的に本手続を適用することを妨げるものではない。

本要綱に基づく手続を本格的「パブリック・コメント」の試行と位置づけ、当面、重要な政策の立案または改廃に係るもののうち、外形的に明確で、かつ、市民にわかりやすく、件数的に執行機関の行う事務に過重な負担をかけない事項から始めることにしたものである。

第5章 結論

本研究会報告は川崎市地方分権推進研究会の第2期の検討結果である。第1期の研究会は1998年度において設置され、すでに「川崎市における分権推進の基本的考え方―条例制定に関する指針を中心として―」（1999年3月）を公表したところである。

第2期においては、第12回「地方新時代シンポジウム―応答政府をめざして―」と軌を一にして分権時代の自治体像を描き、そのための新たな仕組みとしてパブリック・コメント制度の川崎市への導入の意義と可能性を検討してきた。周知のようにこの制度は1999年3月の閣議決定に基づいて各省庁が実施しているものであるが、情報共有（素案の公表）、意思形成参加（意見・異見の提出）、コメントへの回答（説明責任）など、多くの意義を有する制度であると思われた。

だが、検討を進めるにつれて国の制度との違いがひとつの壁となって認識されるに至った。その第1は、国においては国民参加制度をほとんど持たず情報公開法の施行もいまだといった状況で試行的に実施されたが、自治体では情報公開制度をもち個別政策分野での参加の仕組みも意見反映手段も取り入れられているということである。今回の検討ではこれら既存のシステムとの関係を整理することはできなかった。とりわけそのような既存の制度を多数持っている川崎市においてこの制度を導入するには、この点での整理が条件となるであろう。

第2に、国とは異なり自治体では二元代表制をとっていることが論点となった。国においては国会が「唯一の立法機関」（憲法41条）であり、行政機関は法律の委任なしには規則を設定しまたは改廃することができないこととされているが、行政の複雑・高度・専門化にともないその委任の範囲が拡大する傾向にある。このため、行政の独善を排し、国民の多様な意見、情報、専門的知識を把握し、決定過程の公正の確保と透明性の向上を図ることを目的としている。これに対し、自治体においては二元代表制が採用されているから条例制定に当たっても機関対立主義が原則となる。市長部局提案の条例案にパブリック・コメントを導入することは議会の住民代表制を侵害するのではないかという議論があった。だが、同制度によってなされた応答資料が議会審議にとって有益であり、議会活性化につながる側面を重視する意見が有力であったため、条例案もこの制度の対象に加えることとしている。この制度の導入に当たっては以上の論点について議会の理解を得ることが必要であろう。

第3に、素案とはどの段階をいうのか、コメントへの応答責任はどのレベルに設定するかという行政組織・運営上の論点がある。ほとんど固まっていない起案段階で公表すれば、責任ある回答はできず、無責任のそしりを受けるであろうし、行政内部での最終決定されたものを公表しても制度そのものの意義が失われる。制度導入に当たっては、行政内部での決定過程全般の洗いなおしを行い、素案・原案・決定の一般基準の設定が不可欠となるであろう。また、国のごとく素案の公表者が行政の意思表示者と同一でよいのかも論点となった。国の行政は各省庁に分担管理されており、各省庁の責任で実施すればよい。これに対して自治体では知事・市長等の独任制の機関および行政委員会のみが意思表示者たる行政機関である。市長を意思表示者としてすべての応答を行うことが原則であろうが、

局・部・課などを指定して行わせるには、権限委任規定の整備などの措置が必要である。

第4に、本文でも述べたようにこの制度の導入は、旧来の自治体管理の考え方と仕組みの一定の変更を必要とし、さらに、導入によって、旧来の自治体管理の変容を迫ることになろう。原案を公表することは、十分に固まっていない内容の公表でなければ意味がないが、従来の自治体政府・職員はそのような「不安定」な状態を忌避してきた。だが、この制度を導入するにあたってはそのような「不安定」な状態を内包した自治体管理のあり方が早急に確立されなければならない。

本報告において示したパブリック・コメント制度の導入は、分権時代の自治体政府にとって大きな意義を有するものである。だが、以上に述べた理由により、この制度の導入に当たっては、十分な行政環境の整備が必要である。当面、総合計画などの重要な案件、あるいは市長提案の条例案などに対象を限定して試行的に導入し、関連する制度整備に努めるべきである、というのが本委員会の結論である。

川崎市におけるパブリック・コメント類似手続

1 条例の例

(1) 子ども権利条例案の策定手続

1 制度（仕組み）の概要	子どもの権利を地域社会で十分に保障することを目的にした子ども権利条例を制定するために、その素案策定過程において広範な市民の意見を聴取する。
2 根拠・関連法令	なし
3 議会との関係	なし
4 対象事項	子ども権利条例素案（骨子）
5 公表主体	子ども権利条例検討連絡会議
6 公表時期	条例案素案（骨子）発表時
7 公表資料の範囲	条例案素案（骨子）案ほか関係資料
8 公表方法	各種説明会における資料配付（パンフレット10万部作成）
9 意見提出権者	子どもを含む意見を有する者
10 意見・情報の募集期間	1か月程度
11 意見・情報の提出方法	口頭（説明会時）、文書・電子メール（意見書）
12 意見・情報の処理	検討連絡会議条例素案に反映。報告書にとりまとめた意見を掲載
13 意思決定過程の特例	未定
14 その他	検討連絡会議発足時から随時意見募集。ニューズレターの発行

(2) 環境関連3条例の改正手続

1 制度（仕組み）の概要	これまでの環境行政の実績や地域特性等を配慮し、かつ、環境基本条例の理念と基本的施策の実現をめざして従前の環境関連3条例を改正するために、その素案策定過程において広範な市民の意見を聴取する。
2 根拠・関連法令	なし
3 議会との関係	なし
4 対象事項	公害防止条例素案、自然環境の保全及び回復育成に関する条例素案、環境影響評価に関する条例素案
5 公表主体	川崎市環境行政制度検討委員会
6 公表時期	委員会答申案市民説明会時
7 公表資料の範囲	委員会市民説明会討議資料（1回目・基本的考え方、2回目・具体的制度等）
8 公表方法	市民説明会
9 意見提出権者	市民説明会参加者ほか
10 意見・情報の募集期間	各4週間
11 意見・情報の提出方法	口頭（説明会時）、文書（意見書）
12 意見・情報の処理	環境行政制度検討委員会答申案に反映
13 意思決定過程の特例	あり（行政案については、意見募集なし）
14 その他	なし

2 行政計画の例

(1) 川崎新時代2010プラン（基本計画）策定手続

1 制度（仕組み）の概要	川崎市基本構想が掲げる都市づくりの目標を実現するための基本計画を策定する過程において、広範な市民の意見を聴取する。
2 根拠・関連法令	なし
3 議会との関係	なし
4 対象事項	基本計画素案
5 公表主体	長期構想懇談会、市長
6 公表時期	新総合計画素案各区市民討議時、意見募集時
7 公表資料の範囲	市民討議資料、計画素案のあらまし
8 公表方法	市民討議、市政だより、新聞
9 意見提出権者	市民討議参加者ほか
10 意見・情報の募集期間	市民討議から懇談会専門部会まで（約1か月半）
11 意見・情報の提出方法	口頭（市民討議）、文書（意見書）
12 意見・情報の処理	市民討議意見の概要を専門部会で討議
13 意思決定過程の特例	なし
14 その他	1万人アンケート、川崎市の将来像に関する市民意見募集、街頭インタビュー、市民意見交換会、市民シンポジウム

3 個別事業の例

(1) 環境アセスメント手続

1 制度（仕組み）の概要	開発行為が大気、水、土、生物等の環境に及ぼす影響の程度および範囲その防止策等について、代替案の比較検討を含め、事前の予測及び評価を行うための手続を定める。
2 根拠・関連法令	川崎市環境影響評価に関する条例
3 議会との関係	なし
4 対象事項	指定開発行為
5 公表主体	市長
6 公表時期	指定開発行為の届出を受理したとき
7 公表資料の範囲	環境影響評価報告書の写し
8 公表方法	縦覧
9 意見提出権者	関係住民その他意見を有する者
10 意見・情報の募集期間	縦覧30日間、意見書提出45日間
11 意見・情報の提出方法	口頭（市民討議）、文書（意見書）
12 意見・情報の処理	環境影響評価審議会への意見聴取→市長による審査書作成→審査書の公表
13 意思決定過程の特例	なし
14 その他	

(2) 事業再評価手続

1 制度（仕組み）の概要	時代状況や市民要望の変化等をふまえ、事業の必要性・効果等について再評価し、必要に応じて事業の見直しを図る。
2 根拠・関連法令	川崎市事業再評価要綱
3 議会との関係	再評価対象事業及び対応方針（案）について常任委員会に報告。対応方針を常任委員会に報告。
4 対象事項	再評価対象事業の対応方針（中止、休止、継続）
5 公表主体	市長
6 公表時期	対応方針（案）作成後
7 公表資料の範囲	対応方針（案）
8 公表方法	ホームページ、市政だより、記者発表
9 意見提出権者	市民その他意見を有する者
10 意見・情報の募集期間	約2か月（最低1か月）
11 意見・情報の提出方法	文書（ファックス含む）、電話
12 意見・情報の処理	政策調整会議（国庫補助事業の場合は、事前に川崎市事業再評価検討委員会の意見を聴取）
13 意思決定過程の特例	なし
14 その他	これまでに2回実施

(3) 市民健康の森構想策定手続（例：宮前区）

1 制度（仕組み）の概要	緑の回復と創造に向けて、市民・行政の連携と参加による緑化を推進し、併せて地域コミュニティの再生を図るため、構想づくりに市民の広範な参加を得る。
2 根拠・関連法令	市民健康の森設置要綱
3 議会との関係	なし
4 対象事項	市民健康の森構想案（場所の選定、コンセプト、施設内容等の計画等、および維持運営方法等）
5 公表主体	市民健康の森推進委員会
6 公表時期	市民発表時
7 公表資料の範囲	3候補地と3構想案
8 公表方法	市民発表会、ニューズレター
9 意見提出権者	意見を有する者
10 意見・情報の募集期間	発表会時
11 意見・情報の提出方法	口頭
12 意見・情報の処理	検討委員会で討議
13 意思決定過程の特例	なし
14 その他	ニューズレターの発行（意見募集）

要綱等調査総括表

【局別件数】

整理番号	局名	件数
1	総務局	17
3	財政局	23
4	市民局	32
5	経済局	92
6	環境局	33
7	健康福祉局	435
8	まちづくり局	50
9	建設局	47
10	港湾局	17
14	中原区	3
19	水道局	3
21	消防局	7
23	教育委員会	2
24	選挙管理委員会	3
29	議会事務局	3
	合計	767

【制定年別件数】

制定年	年数	件数	うち改正あり件数
1950～1959	10	4	3
1960～1969	10	15	13
1970～1979	10	130	111
1980～1989	10	200	156
1990～1994	5	149	106
1995～1999	5	256	83
不明等		13	4
合計		767	476

【決裁区分】

市長	163
助役	20
局長	380
部長	14
課長	9
その他	4
不明	177
合計	767

【根拠法令】

法律	44
政令	5
省令	7
告示	1
通知等	125
条例	66
規則	87
要綱	41
県条例	1
その他	1
なし	389
合計	767

→

独立要綱 (なし)	389
補足要綱	378
法令等を補足 (法律、政令、省令、告示、条例、規則、県条例)	211
その他を補足 (通知等、要綱、その他)	167
合計	767

【基本的な性格】

区分	細区分	件数
規制		37
	審査基準	18
	指導基準	19
補助		287
	支給	268
	減免 貸付	8 11
組織		31
	設置	19
	運営	12
手続		6
	行政内部	0
	外部	6
事業根拠		184
判断統一		203
管理		18
その他		1
合計		767

韓国・富川市のパブリック・コメント制度

※本資料は、韓国・富川市（プチョン市）に派遣している小田切督剛氏の報告（日本語訳も同様）による。

富川市役所企画税務局企画予算課法務担当を訪問して確認したところ、「Public Comment」という言葉は聞いたことがないが、たぶんこの制度のことだろう」と資料を提供していただきました。「自治法規立法予告に関する規定」は富川市だけでなく、各都市にあるそうです。95年に首長公選制が始まる前の87年に制定されていますから、たぶん中央政府が画一的に作らせた規定と思われます。市レベルだけでなく、日本の県にあたる道でも制定されています。例えば富川市が属する京畿道（キョンギド）には「京畿道自治法規案立法予告条例」があります（語句には若干差異があります）。中央政府レベルでは、96年制定の「行政節次法」（ヘンジョン チョルチャ ポプ、日本でいう「行政手続法」）第41条（行政上立法予告）に定められています。

とりあえず「富川市自治法規立法予告に関する規定」を訳出しましたので、参考になれば幸いです。

富川市自治法規立法予告に関する規定（1987年8月15日訓令第190号）

第1条（目的）

この規定は住民の権利、義務と日常生活に直接関連する条例または規則を制定、改正、廃止するにあたり、その趣旨および主要内容を事前予告し住民意思を収斂、反映することで、住民の自治立法参加機会を拡大し自治法規運用の効率化を図ることを目的とする。

第2条（予告事項）

① 次の各号の事項に関する条例、規則で住民の日常生活と関連する重要な自治法規を制定または改正（廃止を含む。以下同じ）しようとする時には、当該主管室・課・事業所長（以下「主管課長」とする）はこれを立法予告しなければならない。

1. 公衆衛生
2. 環境保健
3. 緑地ほか土地制度
4. 国土計画及び都市計画
5. 建築
6. 道路交通
7. 試験制度

8. その他住民の日常生活と関連する重要分野の事項

- ② 法制業務部署の長は第1項各号の一に該当する条例案または規則案(以下「条例案等」とする)から予告しない条例案等の審査要請を受けた場合、必要と認める時は当該条例案等の主管課長に対して予告を勧告、または合意を経て直接予告することができる。
- ③ 第1項各号の一に該当する条例を例示すれば「別表」と同じである。

第3条(予告の例外)

予告事項のうち次の各号の一に該当する場合には予告をしないことができる。

1. 当該自治法規の制定または改正に緊急を要する場合
2. 立法内容の性質その他の理由で予告の必要がないか予告することが困難な場合
3. 上位法令または条例の単なる執行のための細部事項を規定する場合
4. 予告が公益に重大な影響を与えると認めた場合

第4条(予告方法)

- ① 予告をする場合主管課長は予告文案を作成し法制業務部署の長の審査後、市長の決裁を得て施行し写し1部を法制業務部署の長へ送付しなければならない。
- ② 予告文は制定または改正しようとする条例案の趣旨と主要内容を項目別に掲示の方法より公告しなければならず、市報・班常会報または日刊新聞に掲載したり有線放送その他住民に広く知らせることのできる予告方法を併用することができる。
- ③ 主管課長は予告の効率性を高めるため、条例案等の内容について直接利害関係があると認められる機関・団体またはその分野の専門家等に対して、職員または申請により予告事項を必ず通知し意見提出の機会を最大限付与するよう努力する。
- ④ 予告文は条例案等の立法趣旨と主要内容を項目別に住民に分かりやすく別紙の予告案作成例を参考に具体的に作成し、必要な場合には当該条例案等の草案を掲載することができる。

第5条(関係機関との協力)

条例案等の制定または改正に関して中央行政機関または他の機関との協力を必要とする場合は、その協議後に立法予告をしなければならない。ただし、立法手続きの遅延を防止するため、細かな事項に対する協議に対しては、住民の意見提出期間を十分に保障しながら立法予告と併行して行うことができる。

第6条(予告期間)

予告期間は予告時に定めるが、特別な事情がない限り20日以上とする。

第7条(意見提出)

- ① 利害関係人は誰でも、予告された条例案等に関して書面で意見を提出することができる。
- ② 第1項の規定により意見提出の期間、提出先その他意見提出に関して必要な事項は当該条例案等の立法予告時にあわせて公告する。

第8条（意見の分析、処理）

- ① 主管課長は意見提出期間中に提出された意見を内容別に分析し妥当性を検討した後、住民意思を最大限反映し条例案等を補完しなければならない。
- ② 主管課長が法制業務部署の長へ条例案等の審査を要請する場合には、条例案等の参考事項欄に予告に関する事項を記載し処理結果の写し1部を提出する。

第9条（公開聴聞）

- ① 主管課長は予告条例案等に関して必要と認める場合には公開聴聞（以下「公聴」とする）を行い、利害関係人の意見を聞くことができる。
- ② 第1項の規定により公聴を行う時は以下の事項を立法予告時に公告しなければならない。
 1. 公聴の日時、場所
 2. 公聴事項
 3. 発言者数
 4. 発言申請その他必要な事項
- ③ 公聴で発言する者は公聴の前日までに申請し、発言者の選定においては当該公聴事項に関して賛成と反対の意見を均等に述べるようにしなければならない。
- ④ 条例案等の主管課長は聴聞官として、公聴に関する業務を担当する。ただし、特別な事情があると認められる場合には法制業務部署の長を聴聞官とすることができる。
- ⑤ 聴聞官は公聴で参加者の発言がある前に公聴事項、発言順序、発言時間、発言者間の質問、発言者と聴聞者官の質問方法等運営事項を説明しなければならない。
- ⑥ 公聴で発言者は公聴事項に直接関係する事項に限って発言できる。
- ⑦ 第8条の規定は公聴を行う場合にこれを準用する。

第10条（予告事項の拡大実施）

第2条の予告事項に該当しない事項であっても、多数の住民の日常生活と直接関連する事項、住民に知らせることが施策遂行に助けになると認められる事項、予告することが自治法規の整備のための現状把握のために必要と認められる事項は、この規定に準じて予告することができる。

（別表・別紙 省略）

パブリック・コメントに関する庁内意見

●呼称

- 1 国の呼称のそのままの引き写しでは、規制緩和のイメージ先行で手垢にまみれている。
- 2 まだまだ、テクニカルタームで市民権を得ていない。

●概念とイメージ

- 3 国の制度と基礎自治体で制度化することとは、全く意味が違ってくるのではないか。
- 4 国レベルではこれまで国民の直接参加がなかったので、国民による意見提出機会の新設が評価されているのではないか。
- 5 制度に対して、庁内各局に誤解と不安がある。
- 6 制度に対する思いこみで意見を提出してくる市民対応に苦慮することが予想される。

●所管と所掌

- 7 総合企画局の所掌を超えた制度である。総務局との共同が必要。
- 8 全庁にわたる共通ルールの制定となる。
- 9 分権推進のアウトプットがこの手続きか。
- 10 説明責任を持つ所在部局が明確化し、他部局に迷惑が及ばない。

●コスト

- 11 事務量と効果との折り合いは。
- 12 行政コスト増と制度の有効性とを斟酌し、市民からの納得を得る必要がある。

●実効性と実行性

- 13 形骸化しやすい。
- 14 議会委員会への説明が必要であろう。
- 15 適用除外によって制度自体が骨抜きにならないように。

●制度の対象

- 16 要綱、規則、計画、市長提出条例案のうち対象はどれか。
- 17 条例は議会議決事項であり、行政が事前に最終案を提示し、市民にコメントを求めることは議会軽視とならないか。
- 18 議決事項でない規則が妥当ではないか。
- 19 料金値上げなどについては、市民から賛同のコメントは提出されないことが想定される。このような事態となっても、値上げを決定し断行できるか。

●意見提出権者の範囲

- 20 市民の範囲は？ 市外者は？
- 21 利害関係の濃淡など考慮して、意見照会の対象者のグルーピングが必要。
- 22 これまでの物言わぬ市民が、PCで物を言う可能性が広がる。

●他制度との整合性

- 23 法務・実務・政策・二元代表制などとの観点から、制度設計上の整合性をどのように図るのが課題。
- 24 行政手続条例との棲み分けは？
- 25 市民意見が対立したときの応答をどうするか。
- 26 現在の行政内合意手法が、この制度導入に耐えられるのか。
- 27 公聴会、審議会、議会委員会などとの関連は？

●市民参加ーパブリック・インボルブメント（PI）とパブリック・コメント（PC）

- 28 PIの手法開発・整理でPCは代替できる。
- 29 PIは市民合意を図るものであるのに対し、PCは行政が市民意見収集し意思決定するものである。
- 30 PIとPCを並行して行うことが好ましいと意図しているのか。
- 31 PIをすれば、PCは削減できる。
- 32 PIとPCの概念と制度の整理が必要。
- 33 非定型であった意見提出の方法をルール化、マニュアル化すべき。

●川崎型市民参加

- 34 川崎型市民参加はPIを指してきた。
- 35 川崎型市民参加というのであれば、手続を制度化すべきはPIである。

●公開・情報提供・交流

- 36 インターネット上のフォーラムでの論議が意見収集先として有効。
- 37 双方向のやりとりがPCにはない。
- 38 説明資料や理由の公開が前提。

●主体

- 39 意思決定は行政であることを前提に、参考に市民の意見を聴取する制度と、市民参加・参画など市民意見の直接の反映を目的とした制度との整理が必要である。

●効果

- 40 情報公開制度の再設計となり、行政執行体制の転換を促す。
- 41 市民とのコンタクトの場となる。
- 42 自治体政策のチェックの主体を、国から住民へと移行できる。
- 43 透明性と公正性を進める手法である。

- 44 市民意見を聴取するかどうかの判断の基準化を図る。
- 45 利害関係者の意見とともに、広く一般意思を集めることができる。

●対象を条例案とした場合

- 46 現状では、条例案の印刷は条例案上程ぎりぎりのタイミングである。
- 47 PCによる意見募集期間が現状では確保できない。
- 48 広報手段を市政だよりとすれば、原稿の締切が2か月前のため現状では無理か。広報
広聴全体を見渡して制度の見直しを図ることが必要。

意見収集会議等名：総合企画局局内説明会（1999年11月17日）

川崎市地方分権推進連絡会議（ 〃 18日）

同 担当会議（ 〃 18日）