

「京都府民意見提出手続」の現状と課題

2011.06.17

公共経営研究科 井関 洋人

1 京都府民意見提出手続創設の背景¹

平成 12 年 4 月の地方分権一括法の施行により中央集権型社会から地方分権型社会へと、我が国の社会の基本的な枠組みの転換が進められた。国がすべてを決めていく中央集権型社会から住民一人ひとりが主役となる地方分権型社会への転換を図るため、京都府行政のあり方も、行政が利害を調整し配分する「配分型行政」から、府民との「協働型行政」へと転換する必要性が認められた。

このような中で、府では、多様化する府民ニーズや地域の個性に応じた施策を展開し、府民の知恵や創意工夫をいかした個性ある京都府づくりを推進するため、平成 14 年 12 月、府民参画の基本的な考え方と取組の方向を示した「府民参画行動指針」を策定し、「府政の透明性確立」、「府政への府民参画」、「府と府民との協働」の三つの理念に基づいて、様々な府民参画の取組を推進してきた²。

京都府民意見提出手続は、当指針に基づく府政への府民参画を促進する制度の一つとして位置づけられている³。

2 京都府民意見提出手続の内容及び特徴

(1) 京都府の府民参画制度の概要

京都府民意見提出手続の個別課題の検討を行うに当たって、まず、府が現在、府民参画行動指針に基づき実施している、府民からの意見募集や府民との対話を目的とした主要な制度とその概要について整理することとする⁴。

① 府民からの意見募集を目的とするもの

「京都府民意見提出手続」…広く府民の生活に関わりのある府の基本的な事業や施策

¹ 「京都府民意見提出手続」は、京都府のパブリック・コメント手続の名称である。

² 京都府ホームページ「府民参画行動指針（改正版）について」、
<http://www.pref.kyoto.jp/fuminsankaku/17plan.html>（閲覧日 2011/06/14）

³ 国の「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」（平成 11 年 3 月 23 日閣議決定）の実施等を踏まえ、平成 14 年 9 月に制度化している。

⁴ 京都府ホームページ「府民参画コーナー」、
<http://www.pref.kyoto.jp/fuminsankaku/index.html>（閲覧日 2011/06/14）

を定める過程において、立案段階における考え方や内容を公表し、府民から寄せられた意見を考慮して最終的な案を策定するとともに、意見に対する府の考え方や最終的な案を示す。

「知事へのさわやか提案」…府政全般について、広く府民の提案、意見等府民の生の声を、メールなどを通じて直接聴取する。

② 府民との対話を目的とするもの

「知事と和い和いミーティング」…知事自らが府内各地で、直接府民と自由に語らい、府民の意見や提案等を府政に反映させる。

「府政円卓会議」…府政の透明性の確保とともに、府政の課題の発見や政策形成、府民と府のコミュニケーションの向上、人的ネットワークの形成等を図ることを目的として、府民や府の職員等が円卓を囲むように対等の立場で、府政に関わる課題について研究・討議し、政策化の可能性を探る。

「審議会等の委員の公募」…府の審議会等の委員の公募を行うことにより、府民からのより幅広い意見を審議会等での議論・検討を通じて府政に反映させる（一部の審議会等で実施）。

以上の制度のうち、個別具体的な政策の立案、条例の制定改廃等について、逐次、幅広く不特定多数の府民の意見を聴取できる京都府民意見提出手続は、府民からの意見を府政運営に反映するための基本となる制度であると考えられる。次に、その内容について詳しく押さえることとする。

（２）京都府民意見提出手続の概要

京都府民意見提出手続は「京都府民意見提出手続要綱⁵」によって定められている。

まず、手続の目的として、広く府民生活にかかわりのある府の基本的な事業・施策等を定める過程において、その立案段階における考え方や内容を公表し、提出された府民等の意見を考慮するなど、府政運営に当たっての透明性及び説明責任の向上を図り、府民の府政への参画を促進しながら、府民の視点に立ち開かれた府政を推進するとしている（第 1 条）。

本手続を実施する機関（以下「実施機関」という。）は、知事、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、公安委員会、警察本部長、労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会及び内水面漁場管理委員会である（第 2 条）。

次に手続の対象となるものとして、「府政に関する基本的な計画の策定又は変更」、「府政の基本方針を定めることを内容とする条例の制定又は改廃」、「府民に義務を課し、又は権利を制限することを内容とする条例（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を除く。）の制定又は改廃」、「広く府民の利用に供される建物等の基本

⁵ 文末（参考）参照

的な計画の策定又は変更」、「実施機関が、第 1 条の目的から、本手続が必要であると認めるもの」（以下「計画等の案」という。）としている。ただし、府に裁量の余地がないもの、本手続と同様の手続きを実施するもの、特に緊急性・迅速性を要するもの及び軽微なものは除外される（第 3 条）。

実施に当たって、実施機関は、計画等の案の最終案を決定するまでの適切な時期に計画等の案を公表するものとし、その際に、「立案の趣旨、目的及び背景」、「計画等の案の概要」、「審議会等における検討状況の概要」、「その他必要な資料」を記載した資料（以下「関連資料」という。）を併せて公表するよう努めるものとしている（第 4 条第 1 項、第 2 項）。

さらに、公表の方法等について、計画等の案及び関連資料は、府のホームページに掲載するとともに、所管部署、府政情報センター等に備え付けるほか、必要に応じて、府公報への掲載、広報紙等の各種広報媒体の活用、報道機関への発表、印刷物の配布、その他実施機関が適当と認める方法を選択して行うこととしている。また、計画等の案又は関連資料が相当の量となる場合には、その概要の公表をもって代えることができるとしている（第 5 条第 1 項、第 2 項）。

そして、実施機関は、計画等の案を公表する場合、1 箇月程度の府民等の意見を募集する期間を設定し、公表する際に明示して募集を行い（第 6 条第 1 項）、実施機関は、提出された意見を考慮して、最終的な案の策定を行うこととし、その場合は、提出された意見及び当該意見に対する府の考え方並びに計画等の案を修正したときにあっては当該修正の内容を公表することとしている。公表の方法は、計画等の案及び関連資料の公表の方法と同様である（第 7 条第 1 項、第 2 項、第 3 項）。

3 京都府民意見提出手続の現状

次に、京都府民意見提出手続創設後の実施状況について確認することとする⁶。

平成 14 年 9 月以降、毎年度の京都府民意見提出手続案件と意見提出者数は以下の通りとなっている。

平成 14 年度	19 件	858 人	（1 件当たり平均 45 人）
平成 15 年度	21 件	1,358 人	（1 件当たり平均 64 人）
平成 16 年度	24 件	1,171 人	（1 件当たり平均 48 人）
平成 17 年度	36 件	1,071 人	（1 件当たり平均 29 人）
平成 18 年度	36 件	1,273 人	（1 件当たり平均 35 人）
平成 19 年度	36 件	1,039 人	（1 件当たり平均 28 人）
平成 20 年度	26 件	638 人	（1 件当たり平均 24 人）
平成 21 年度	22 件	787 人	（1 件当たり平均 35 人）

⁶ 京都府ホームページ「主な府民参画実施状況」、
<http://www.pref.kyoto.jp/fuminsankaku/genzai1901.html>（閲覧日 2011/06/14）

これを見ると、手続創設以降、時間を経過するにしたがい提出件数がやや低調に推移しているという傾向が伺える。

また、案件ごとの意見提出者数の状況については、

平成 20 年度 158 人～3 人

平成 21 年度 125 人～5 人

と、意見提出を求める案件によって違いがあり⁷、また、提出意見の内容についても、対象となる案件に利害関係を有する複数の者から同内容の意見が集中しているもの等、組織的な意見提出活動の存在を推測させるものがある⁸。

4 京都府民意見提出手続の課題

京都府民意見提出手続について、実施状況からその課題について整理すると次のような点が挙げられる。

（１）所管部署による裁量の存在

京都府民意見提出手続は、京都府民意見提出手続要綱によって実施されるが、その過程において実施機関である所管部署それぞれの判断に委ねられる部分が多く存在することが指摘できる。その主な例は次のとおりである。

まず、手続の対象については、「府政に関する基本的な計画の策定又は変更」、「府政の基本方針を定めることを内容とする条例の制定又は改廃」、「府民に義務を課し、又は権利を制限することを内容とする条例（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を除く。）の制定又は改廃」、「広く府民の利用に供される建物等の基本的な計画の策定又は変更」、「実施機関が、第 1 条の目的から、本手続が必要であると認めるもの」を掲げており、ただし書きに、府に裁量の余地がないもの、本手続と同様の手続を実施するもの、特に緊急性・迅速性を要するもの及び軽微なものは除外される旨規定されている。個別の案件がこの手続の対象となるか否かについては、案件を所管する各部署の判断に委ねられているため、判断によっては、本来当手続を実施すべき案件が漏れてしまうおそれがあり、策定後に府民が計画等の存在を知っても、意見を提出できない等の不利益が生じる可能性がある。

また、手続を実施する計画等の案の公表に関しては、計画等の案と、「立案の趣旨、目的及び背景」、「計画等の案の概要」、「審議会等における検討状況の概要」、「その他必要な資料」を記載した資料」（「関連資料」（再掲））を併せて公表するように努めるものとされて

⁷ 京都府に隣接する 4 府県のホームページから、各府県のパブリック・コメント手続の実施状況を調査したところ、1 案件に対する意見提出者数は、概ね京都府と大差ないものであり、他の地方自治体においても同様の状況にあることが推測される。

⁸ 例えば、「京都府風俗案内所の規制に関する条例（案）」に対する反対意見 185 件の趣旨は 8 件に要約されている。

いる。また、公表する計画等の案又は関連資料が相当の量となる場合には、その概要の公表をもって代えることもできるが、府民へ公表するこれらの資料等についても、その内容については所管部署の作成によることとなり、案件により様式や種類も異なる等、すべての案件で同等に、府民が意見を提出するために必要かつ十分な情報が提供されているという保証がない。

さらに、提出された意見を考慮して最終的な案を策定した場合は、提出された意見及び当該意見に対する府の考え方並びに計画等の案を修正したときにあっては当該修正の内容を公表するとされている。提出された意見及び当該意見に対する府の考え方については、類似の意見をまとめる等、適宜整理することも差し支えないこととしているが、この取扱いについても所管部局に委ねられている。提出された意見の処理は、本手続の最も重要な過程であり、提出した府民がその意見の反映結果等を知ることができることが必要であるが、所管部署の考え方に沿った要約がなされる可能性が排除できず、その場合、意見提出者に対して十分な説明責任が果たせなくなるおそれがある。

また、意見の提出期間の設定についても、目安の期間が定められているのみで、実施機関の判断によって不適當に短い期間が設定された場合等には、府民の意見提出機会を制限する可能性も否定できないこと等が挙げられる。

このような手続の実施過程における所管部局に委ねられた判断が、結果的に実施機関全体での手続の不均一性を生み出しており、所管部署の恣意性が差し挟まれる余地を認めざるを得ないことから、運用のあり方によって本手続の信頼性を失わせることにつながるものが危惧される⁹。

（２）その他の課題

① 論点の不明確性

手続が実施される案件については、公表前に府議会の所管常任委員会に報告され、質疑を経る。さらに、提出された意見及び当該意見に対する府の考え方を踏まえながら、最終案の審議が行われるが、そうした審議経過が公表されておらず、府民にとって当該案件の論点等が不明確となっている。

府民にとっては、前提となる情報や知識を持たないまま、公表される資料のみで意見を提出する必要がある、内容を十分に把握するために、府民が相当の労力を負わなければならない場合も想定される。また、これにより府民意見を提出しようとする意欲の減退を招くおそれを指摘することができる。

⁹ 地方自治体におけるパブリック・コメント手続における評価と課題については、豊島明子（2003）「パブリック・コメントの意義と課題」『住民参加のシステム改革』日本評論社、pp.193-194 参照

② 府民への周知の不足

京都府民意見提出手続の実施に当たっては、公表する計画等の案及び関連資料は、府のホームページに掲載するとともに、所管部署、府政情報センター等¹⁰に備え付けるものとされている。また、府民から提出された意見及び当該意見に対する府の考え方等の公表についても同様の手法によるとされていることから、本手続の実施について府民が情報を入手するに当たっては、府のホームページを主な媒体として行うことが想定されるが、実際のホームページの利用に関して次のような点が指摘できる。

まず、ホームページのトップページにおいて「府政情報「府民参画・意見募集」」の欄の所在が、ページ下段の位置に小さく表示されているのみであり、通常、府民には認識が容易でない状況となっている¹¹。利害関係者のように個別の案件に特に意識を持つ者でなければ、手続のページまで辿り着けないことも想定される等、どのような案件について本手続が実施されているのかさえ認識できない可能性が高い。

さらに、公表資料や府民から提出された意見、当該意見に対する府の考え方等のホームページ内での掲載様式が所管部署によって異なっていることも、府民がその内容を容易に把握するためには支障がある。

なお、提出された意見及びこれに対する府の考え方を整理して公表する際には、提出された意見全体を府庁に設置する府政情報センターで閲覧に供するとされているのみであり、インターネットで閲覧できないことも、府民にとって不利益である。

5 まとめ

以上のような現状と課題認識を踏まえて、この報告のまとめを行いたい。

京都府民意見提出手続の対象については、所管部署の判断に委ねられる部分が大きく、その運用全般にわたり全庁的な統一性が維持されなくなっているところに最も根幹の原因が存在すると考えられる。

そのことが、インターネット等を通じた府民に対する発信力の弱化や様式の不徹底にもつながり、結果として意見の応募数にも影響を与えていることが否定できない。併せて、計画等の案についての府内部での議論の経過や府民に対する論点の提示のあり方についても検討の余地がある。

京都府民意見提出手続がより適正に実施されるとともに、府民にいつそう認識され、活用しやすいものとなることにより、政策形成過程への府民の参加手段として期待される機能を発揮するよう、根本的な課題についての対応方策の検討が必要である。

¹⁰ 府庁に設置する府政情報センター、各京都府広域振興局及び京都府総合資料館に設置する府政情報コーナー、京都府府税事務所、京都府自動車税管理事務所及び京都府消費生活科学センターに設置する行政情報資料コーナーをいう。

¹¹ 京都府ホームページ「トップページ」、<http://www.pref.kyoto.jp/>（閲覧日 2011/06/14）

(参 考)

京都府民意見提出手続要綱

(目的)

第1条 この要綱は、「京都府民意見提出手続（以下「本手続」という。）」に関し必要な事項を定め、広く府民生活にかかわりのある府の基本的な事業・施策等を定める過程において、その立案段階における考え方や内容を公表し、提出された府民等の意見を考慮するなど、府政運営に当たっての透明性及び説明責任の向上を図り、府民の府政への参画を促進しながら、府民の視点に立ち開かれた府政を推進することを目的とする。

(実施機関)

第2条 本手続を実施する機関（以下「実施機関」という。）は、知事、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、公安委員会、警察本部長、労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会及び内水面漁場管理委員会とする。

(対象)

第3条 本手続の対象は、次に掲げるもの（以下「計画等の案」という。）とする。ただし、府に裁量の余地がないもの、本手続と同様の手続を実施するもの、特に緊急性・迅速性を要するもの及び軽微なものは、この限りでない。

- (1) 府政に関する基本的な計画の策定又は変更
- (2) 府政の基本方針を定めることを内容とする条例の制定又は改廃
- (3) 府民に義務を課し、又は権利を制限することを内容とする条例（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を除く。）の制定又は改廃
- (4) 広く府民の利用に供される建物等の基本的な計画の策定又は変更
- (5) 前各号に掲げるもののほか、実施機関が、第1条の目的から、本手続が必要であると認めるもの

(計画等の案の公表)

第4条 実施機関は、前条各号に掲げる計画等の案の最終案を決定するまでの適切な時期に計画等の案を公表するものとする。

2 前項の規定により計画等の案を公表するときは、次に掲げる事項を記載した資料（以下「関連資料」という。）を併せて公表するよう努めるものとする。

- (1) 立案の趣旨、目的及び背景
- (2) 計画等の案の概要
- (3) 審議会等における検討状況の概要
- (4) その他必要な資料

(公表の方法等)

第5条 前条の規定により公表する計画等の案及び関連資料は、府のホームページに掲載

するとともに、所管部署、府政情報センター等に備え付けるものとする。

2 前項に定めるもののほか、必要に応じて、次に掲げる方法を選択して、広く府民等への周知に努めるものとする。

- (1) 京都府公報への掲載
- (2) 広報紙等の各種広報媒体の活用
- (3) 報道機関への発表
- (4) 印刷物の配布
- (5) その他実施機関が適当と認める方法

3 公表する計画等の案又は関連資料が相当の量となる場合には、その概要の公表をもって代えることができる。

(意見の提出方法)

第6条 実施機関は、計画等の案を公表する場合、1箇月程度の府民等の意見を募集する期間を設定し、公表する際に明示するものとする。

2 意見の提出方法は、郵便、ファクシミリ、電子メール等のうちからできるだけ複数の方法を定め、公表の際に明示するものとする。

3 意見を提出する府民等に係る住所、所在地、氏名、名称等の明記を意見の受付条件とする場合は、公表の際にそれを明示するものとする。

(提出された意見の考慮)

第7条 実施機関は、前条の規定により提出された意見を考慮して、最終的な案の策定を行うものとする。

2 前項の規定により最終的な案を策定した場合は、提出された意見及び当該意見に対する府の考え方並びに計画等の案を修正したときにあっては当該修正の内容を公表するものとする。ただし、提出された意見を公表することにより個人又は法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益が害されるおそれがあるときは、当該意見の全部又は一部を公表しないことができる。

3 前項の規定による公表については、第5条第1項の規定を準用する。

(一覧の作成等)

第8条 この要綱により本手続を実施している案件の一覧を作成し、第5条第1項の方法の例によって公表するものとする。

2 前項の案件の一覧には、次に掲げる事項を記載するものとする。

- (1) 案件名
- (2) 公表日
- (3) 意見の提出期限
- (4) 計画等の案及び関連資料の閲覧等の方法及び問い合わせ先
- (5) その他必要な事項

(その他)

第9条 この要綱の施行に関し必要な事項は、実施機関が別に定める。

附則

1 この要綱は、平成14年9月17日から施行する。

2 この要綱の施行の際に立案の過程にある計画等で、本手続と同様の手続を経たものについては、この要綱は、適用しない。

附則

この要綱は、平成18年3月9日から施行する。