

令和4年(2022年)12月26日

宝塚市長 山崎 晴恵 様

宝塚市パブリック・コメント審議会
会長 山下 淳

令和3年度パブリック・コメント手続の実施及び運用状況の評価について(答申)

令和4年8月19日付宝塚市諮問第12号で諮問があった標記の件について、審議の結果、下記の通り答申します。

記

1 パブリック・コメント手続制度に関する評価

- (1) 令和3年度は12件の案件についてパブリック・コメント手続が行なわれ、当審議会はそれらの手続を審議した。すべての案件について、形式的には条例等の定めるところに従って意見募集時の手続や市民からの意見に対する結果公表等が実施されていたと認める。

12件の個別評価は後述3及び別表に示すので、今回の評価結果を実施機関に適切かつ着実にフィードバックしていただきたい。

(なお、当審議会はこれまでの評価基準について検討を行い、今年度からA～Eの5段階のCを標準的な評価とし、標準よりも良いと認められるものをB、非常に優れているものをAとする評価基準に変更した。)

- (2) 令和3年度のパブリック・コメント手続は、いくつかの改善すべき問題を含みながらも、おおむね適切に運用されていたと評価できる。

今後のパブリック・コメント制度の充実のために、以下について市の検討を期待したい。

- ア 以前の答申においても繰り返し指摘してきたように、パブリック・コメント制度は、単なる情報公開・情報提供の仕組みではなく、①市民と情報を共有したうえで、②市民からの意見を市の政策に反映させる仕組みであり、③さらに市民からの意見に市が適切に応答するという市が説明責任を果たし、市民と市間のコミュニケーションをするための仕組みでもある。

言い換えるならば、市と市民が情報を共有しつつ市民の参画と協働のもとで市政を運営していくための制度の一つである。今後も、市民とのパートナーシップを意識し、市民目線でパブリック・コメント手続が実施されるよう、なお一層の努力を求めたい。

イ とりわけ、第一に、パブリック・コメントのための資料作成にあたっては細心の注意を払い、より一層の工夫を凝らす必要があること、第二に、できる限り市民意見を反映させるよう努めるべきであること、第三に、市民意見に真摯に向き合い納得してもらえ回答の作成に努めるべきであることに十分留意し、市民が意見を出しやすい環境づくりに取り組まれない。

ウ 令和3年度の実施された12の案件について、パブリック・コメントの実施状況及び実施後の結果公表(市民からの意見に対する採否及びその説明)を比較すると、その間の差異はけっして小さいものとは言えない。

パブリック・コメント条例の制定から18年が経過しているにもかかわらず、あるいは18年が経過しているが故に、パブリック・コメント制度が形骸化することがないように、もう一度全庁的に制度の趣旨を周知し直し制度の充実に努めてほしい。

とりわけ職員のパブリック・コメント・スキルについてその格差が大きいことは懸念材料であり、昨年度も①マニュアルの更なる充実と②研修制度の導入を提案したところだが、職員と各組織の能力のブラッシュアップに再度努めてほしい。

エ なお、パブリック・コメント制度は重要でありその充実を図ることは当然ではあるが、だからといってパブリック・コメント手続でしか市民が意見を出せないという状況はけっして望ましいものではなく改善していく必要がある。計画等の策定にあたって、パブリック・コメント手続さえすれば市民参画と協働に資すると考えるのではなく、各段階に応じて複数の市民参加手法を多種多様に組み合わせて、市民と情報を共有し、市民意見を聴取し反映し、市の説明責任を果たすよう、参画と協働の観点から各計画策定過程を組み立てることを強く要請したい。

2 パブリック・コメント手続を行わなかった案件について

パブリック・コメント手続を実施する必要があったにもかかわらず、実施されなかった案件があるかについて、事務局から報告を受けた。具体的には、令和3年度の都市経営会議に提出された案件をもとに事務局が確認した結果、パブリック・コメント手続を実施すべきであるにもかかわらず実施していなかった案件はなかったと報告された。適切に制度が運用されていると判断する。

3 パブリック・コメント手続を行った案件についての全体的評価

以下において、令和3年度にパブリック・コメント手続を行った案件について、全体を通観した視点からの評価を述べる。

(1) 複数の計画案を一括してパブリック・コメントにかけることについて

複数の計画案を一括してパブリック・コメントに付す案件がいくつか見受けられた。

複数の計画案等を一括してパブリック・コメントに付すにあたっては、実質的には一体のものである、相互に関連しているなど担当課として何らかの理由・根拠があつてのことだと推察するが、意見募集要項等には説明がなく、市民からすると分かりにくさと戸惑いがある。そのため、一括してパブリック・コメントに付す場合には、その理由や必要性を募集要項等に記載すべきである。

(2) パブリック・コメント手続のための資料等の作成について

副題(キャッチコピー)や意見募集の表紙と募集要項は、市民の目を引き、手に取ってもらうためにとても重要な役割をもっている。副題は、単に耳障りのよいフレーズであれば良いというわけではなく、計画案等の内容を的確に市民に訴え市民に理解してもらえるような具体性をもつ必要がある。

また、概要版と計画案それ自体も、市民が見やすく分かりやすく政策の内容を理解しやすいものであるべきことは当然の要請である。

全体を通して、このような市民にとっての見やすさ・分かりやすさという観点からパブリック・コメント手続のための資料(副題、意見募集の表紙、募集要項、概要版と計画案、附属資料など)を通観すると、高く評価できるものから厳しい意見が出されたものまで、今年度もそのバラツキは大きいといわざるを得ない。

以下、気にかかる点を指摘する。

ア 概要版について

(ア) 概要版は、市民が容易に計画案の全体を把握しその内容を理解するうえで必須のものである。そのため、市は十分すぎるほどの工夫を凝らす必要がある。

(イ) 概要版のスタイルに定まったものはなく、①計画案をコンパクトに要約したもの、②スライド形式のもの、③A4・A3一枚にまとめたものなど、がみられる。

a とりわけ③A4・A3一枚にまとめたスタイルについては、国や他自治体でも多く見受けられるようになり、今年度の案件のなかにもこのスタイルを用いるものがあり、委員の間でも評価が分かれたところである。

委員からは、「予算要求の文書かと思われた」「庁内の会議のレジユメか資料みたいだ」という厳しい意見が出されたものもあり、また、一枚に詰め込んだために文字が小さくて読みにくいといった意見もあった。

b また、②スライド形式のものに対しても、委員の間で意見が分かれた。縦書きと横書きが混在することで読みにくいといった意見があった。

c 委員からは、「一覧性の高いA3判」と「文書(文字情報)を中心として読ませるもの」を組み合わせるといった意見も出されたところである。

(ウ) もとより計画案等によりその性格や盛り込まれる内容には違いがあるし、計画案の分量も異なる。また、③のスタイルを採用しているものであっても、とても優れたものもあればそうでないものがある。そのため、一律に論じることはできず、必ずしも概要書の体裁を統一することが望ましいともいえない。

むしろ、担当課・担当者に、いま一度、何のために概要版を作成するのかという作成の趣旨に立ち返り市民目線に立って、もう一步の工夫を望みたい。

イ 表現方法等について

(ア) 図表や数値等の使い方について

a 市民に分かりやすく、計画案等をより容易にかつより深く理解してもらえるよう、文字の大きさや頁のレイアウトなどに種々の工夫がなされているものがあり、また、種々の調査の実施とその分析結果が図表等で提示されているものもあり、高く評価

できる。

b しかし、例えば、本文中にどの図表を参照すればよいのかが指示されていないとか、図表や数値等が何を表しており、そこから何が読み取れるのかについて本文中に記述がなく、せっかくの図表等を用いる効果を生かすことができているものも見受けられた。

c 文字情報ばかりに頼らず、図や表・グラフ、写真やイラスト等を適切に使用して「見て分かる資料づくり」に取り組むと同時に、市民の計画案等の理解に資するような上手な活用方策に取り組むことを求めたい。

(イ) 専門用語等の使用について

専門用語等を用いることも、当該計画案の性質や内容等に照らせばやむを得ないことがある。適切に注釈や用語解説が付記されていることは、評価できる。

一方、せっかくの注釈等の説明文それ自体が難解であるなど、より一層の工夫を凝らすことが求められる。

(ウ) 資料の作成について

市民に関心をもって手に取ってもらおう、読んで理解してもらおう、そして具体性があり建設的な意見を提出してもらおう、そのために見やすく分かりやすい資料づくりをしようという観点からすると、まだまだ改善の余地があると言わざるを得ず、工夫を凝らした具体的な取組を強く要請する。

市民から多種多様な意見が多数出されるような資料づくりを、これまで以上に心がけてほしい。

(3) 資料(募集要項、概要版、計画案本体、附属資料等)に盛り込むべき事項について

ア 市民からすると、いかなる事項について、いかなる意見を求められているのかが容易にかつ的確に認識できないと具体性があり建設的な意見を提出することができない。したがって、パブリック・コメント手続のための資料作成にあたっては、そのことに十分すぎるほどの配慮をすることが求められる。

しかし、市民からすると「なじみがなく」「(何のための計画なのかが)一見して明らかではない」計画案等(とりわけ、(a)市民サービスの提供に直接かわかわらず、もっぱら市の内部管理等にかかわる政策や計画等。(b)また、計画の名称から普通の市民が思い浮かべる計画の内容が必ずしもそうではない場合等)も多数存在している。

イ そのため、パブリック・コメントのための資料には、以下のことが、市民に分かりやすく、かつ、市民が参照しやすいかたちで、盛り込まなければならない。

(ア) 計画案等の趣旨・目的及び計画の背景や意義

(どうしてこの計画をつくる必要があるのか、及びこの計画が市民にとって、あるいは市政にとってどのような意義を持つものなのか、計画を策定しなければならない社会的その他の事情は何なのか)

(イ) 関連する周辺の計画等との関係性

(どのような計画等に配慮し、どのような計画等によって実現が図られるのか、どのような計画群と整合を図っているのかなど)

当該計画等の意義や内容等を正しく理解するためには、当該計画の立ち位置、つまり当該計画等とその周辺・隣接する計画等や政策との関係を把握できることが不可欠である。

的確に対応できている計画案もあるとはいえ、全体的にまだ不十分だと言わざるを得ない。計画相互間の関係等を体系図等に用いて図示するなど、関係する政策や計画等にも目配りしてわかりやすく記載することが求められる。

例えば、宝塚市公共施設等総合管理計画(案)は、まちづくり、社会福祉、防災等の各行政分野の政策展開と関連しているし、他方で、財政運営とも密接な関係を有している。そのため、政策相互間・計画相互間のつながりが適切に記載されることを期待したのである。それぞれの政策・計画のつながりが明らかになることで、パブリック・コメントは、単なる意見応募のツールを超えて、市民へのより進んだ情報共有の場にもなり得るだろう。

なお、市が作成する種々の計画等は極めて多数に上りとても難しいことは理解するが、市が策定する計画等の全体像・一覧を作成し市民に提供することを検討してほしいとの意見があったことを付記しておく。

(ウ) 計画事項

(何が書いてあるのか、何を決めようとしているのか)

(エ) これまでの計画等の検証・評価(これまでの計画ないし計画に基づく取組により何がどこまで達成されたのか、逆に、何がどの程度達成できなかったのか)並びにこれまでの計画との主要な相違・変更箇所及び変更等の理由

前計画等との関係を明記すべきことは前年度でも指摘したところだが、市において十分に理解されていないように思われる。

PDCA サイクルが適切に機能していれば、前計画に基づく取組をふりかえりその達成状況等をしっかり検証・評価し、そこから得られた問題・課題を分析して、今後の計画策定に臨んでいるはずである。

- a そもそも、「前計画」とは、①単なる時点修正的な変更・改訂だけを指すわけではなく、②計画の更新(計画期間終了に伴い新たな計画を作成するなど。通常第〇次計画などの名称が付されている場合もあるが、そうでない場合も含めて)、③あるいは、同種・類似の計画を引き継いで策定される計画等、これまでの計画・政策等をひろくすべてを包括したものである。
- b 前計画の検証・評価の結果が適切に計画本体や附属資料等に記載されているものもあるが、前計画の検証結果を踏まえて計画案を検討したと言いつつ肝心の検証・評価の内容がどこにも記載されていないものもみられる。
- c 前計画の検証・評価に関する記載を計画本体あるいは附属資料に可能な限り盛り込むこと、そして、意見募集要項において当該箇所を指示することで参照しやすくすることについては、市民に必要十分な情報を提供するためにも、また効率的な市政運営のためにも不可欠な改善であり、今後徹底した取組が必要である。

(オ) 計画案等がどのようなプロセスで作成されたのか

(各段階での市民参加が実施されたのか、審議会等の各回で何が議論されたのか等

を含む)

ウ なお、以上の指摘について、誤解を招かないために言及しておきたいのだが、パブリック・コメント審議会の所掌事務は、パブリック・コメント手続が質的にも量的にも充実したものとなるように評価し改善するための意見を述べるところにある。上記の指摘は、見方によっては計画事項や内容等にかかわることともいえ、当審議会の権限を越えるものだとの批判もあるかもしれない。

しかし、パブリック・コメント手続において市民から有意味な意見を引き出すためには、市として必要十分でかつ分かりやすい情報を提供することが大前提なのであり、上記の指摘はあくまでパブリック・コメント手続を実施する際に提供しなければならない情報のあり方にかかわる意見なのである。

(4) 市民意見の反映及び市からの回答について

ア パブリック・コメント手続を通じて市民から出された意見は、市政に積極的に反映すべき市民の貴重な声であり、それによってよりよい市政運営を実現することができる。計画案が市民公募委員を含む審議会等で議論され反映されるなど別の市民参加が行われることがあるとはいえ、パブリック・コメント制度は市民が計画案等に意見を述べる数少ない貴重な機会である。

しかし、市民からの意見提出件数にはバラツキがあり、市民意見に対する市の回答にも大きなバラツキが認められる。

イ 市の回答のなかには、市民意見を簡略化や要約しているのではないかと思われるもの、「通り一辺倒で」、「今後の参考にする」といった定型文で回答しているもの、あるいは、ていねいな対応に努めたつもりかもしれないが、かえって不要なエクスキューズと感じられるものなどがみられる。また、市民意見と市の回答が噛み合っておらず、的確に正面から回答しているとはいえないものがまだまだ多く見受けられる。

ウ 市民意見の反映について

(ア) とりわけ、市民意見の内容と市の回答を対比して見ると、(審議会委員の目からみると)計画案等に反映できるのではないか、どうして反映しないのか理解に苦しむものが結構見受けられたところである。

(イ) 市民意見のなかには、極めて精緻で詳細な意見や具体的な提案を行うものがある。そのような意見は提出した市民も時間をかけてしっかり熟考したうえで提出していると考えられるので、それに相応するだけのしかるべき市の応答を期待していると思われる。しかし、それに対して、市民意見に正面から向き合おうとしない回答や、反映できないことに説得力のある理由を示さない回答が多くみられるのである。

(ウ) そもそもパブリック・コメント手続においては、市民の意見を反映した修正が通りにくいと感じると、市民は意見を出すことを諦めてしまい、機能しなくなるおそれがある。

そのため、まずは意見を計画案等に反映してほしいという市民からの問いかけに真摯に向き合い、できる限り市民からの意見を計画等に反映させるよう最大限

の努力を試みるべきである。そして、意見を反映できない場合には、なぜ反映できないのかという理由・根拠を的確にかつ説得力のある表現で回答すべきである。

- (エ) このような担当課・担当者の市民意見に正面から向き合い真摯に対応するという地道な取組を積み重ねることこそが、意見を提出した市民に対しても、公表された市民意見と市の回答を目にする全ての市民に対しても、市としての説明責任を果たすことになるし、市民の納得と信頼を得ることにつながり、意見を出そうという市民の意欲を向上させ、市民と市のあいだの有意味なコミュニケーションが実現し、活発なパブリック・コメントのための素地も形成されることになる。

市民意見の計画案への反映及び(とくに反映しない場合の)回答の説得性の向上に向けて、より一層の努力を求める。

エ その他

なお、すでに計画書作成の最終段階のため修正が困難であるとか関係部局との調整の時間的余裕がないといったことで「よい意見」でありながら計画案等に反映させないといったことは起こっていないと信じているが、パブリック・コメント手続の実施は必須なのだから、提出された意見を反映することができる計画の熟度で、かつ、反映するための時間的な余裕も確保したうえでパブリック・コメント手続が実施できるよう計画等の策定の作業にあたっていただきたい。

(5) 担当課・担当者へのフィードバックについて

ア 当審議会の意見・答申は、事務局(市民相談課)を通じてパブリック・コメント手続を実施した担当課にフィードバックされているところである。

イ しかし、昨年度も指摘したところだが、異動等による担当者の交代や職員間のコミュニケーション不足等が原因であろうか、当審議会の意見・答申が反映できていないのではないかと推察される事例も散見された。

そのため、第一に、各担当部局において、実施したパブリック・コメントの経験とパブリック・コメント審議会からの指摘等のフィードバックを組織として確実に蓄積し、次回の計画策定でのパブリック・コメントあるいは部署内の他の計画策定でのパブリック・コメントに適切に反映させ活用できる体制づくりに取り組むことを強く求めたい。

また関連して第二に、計画策定等にあたって審議会・委員会等を設けて審議・検討等を行う場合には、パブリック・コメントの手続の実施や市民からの意見に対する結果公表についても、審議会等を巻き込んで一緒になってそのあり方を検討・審議することが求められる。

第三に、提出された市民からの意見と回答が関係する部局の間で共有されることが望まれる。

市民からの意見への回答作成にあたって関係部局と調整のうえでなされているのか、あるいは「今後の参考にする」にしても、提出された市民意見が関係する部局等へも適切に伝達されているのか、気にかかるとの意見があったことを付記しておく。

ウ なお、過去に実施されたパブリック・コメントとして「出来のよいもの」「模範となる

もの」をなんらかのかたちで全庁的に共有財産として市の組織全体のなかで参照・参考例とする方策等も検討してはどうであろうか。

エ さらに、現在はパブリック・コメント審議会としては個別案件ごとの評価と全体評価を答申として示す一方向の情報伝達だけにとどまっているが、審議会の意見・答申を担当部局がどう受けとめたかをフィードバックとして再度本審議会に周知していただくなど、当審議会と担当部局間のコミュニケーション回路を充実させることも必要であろう。検討を求めたい。

パブリック・コメント審議会委員名簿

No.	委員会職名	選出区分	氏名	所属等
1	会長	知識経験者	山下 淳	関西学院大学法学部前教授
2	会長職務代理者	知識経験者	大村 華子	関西学院大学総合政策学部教授
3		公共的団体	山本 敏晴	宝塚市自治会連合会 理事
4		公共的団体	平原 雅明	宝塚市民生委員・児童委員連合会 副会長
5		公共的団体	長榮 浩一	長尾台小学校区まちづくり協議会 役員
6		公募市民	齋藤 雅博	
7		公募市民	外山 毅	
8		公募市民	山内 杏子	

審議会日程表

No.	日程	内容
1	令和4年 8月19日(金)	市長からの諮問を受理した。
2	令和4年10月 7日(金)	1案件から4案件を調査・審議した。
3	令和4年10月28日(金)	5案件から8案件を調査・審議した。
4	令和4年11月11日(金)	9案件から12案件を調査・審議し、全体評価した。また、パブコメを行わなかった案件につき、事務局からの報告を受けた。
5	令和4年11月25日(金)	答申(案)を協議し、答申内容を確定した。
6	令和4年12月26日(月)	市長に答申する。

