

第3回 小田原市行政手続審査会会議録

1 日 時 平成24年 1 月 24 日 (火) 午後 2 時 1 5 分から午後 4 時 2 0 分まで

2 場 所 小田原市役所 6 階 6 0 2 会議室

3 出 席 者

(1) 会 長 今 村 哲 也

(2) 委 員 大 山 耕 輔、清 野 幾 久 子、鈴 木 野 枝、小 室 充 孝

※鈴木野枝委員は午後 3 時 4 0 分退席

(3) 事務局 柴田総務部長、和田総務部副部長、葦澤総務課副課長、下澤法務係長
二見主査、清水主任

※柴田総務部長は委嘱状交付後退席

4 委 嘱 式

(1) 開会 総務部副部長

(2) 委嘱状の交付 市長から各委員に委嘱状を交付

(3) 市長あいさつ

(4) 各委員自己紹介

(5) 事務局職員紹介

5 会議の概要

(1) 開 会

(2) 会長及び職務代理者の選出

小田原市行政手続審査会規則第 4 条第 1 項の規定により、会長に今村委員が選出され、同条第 3 項の規定により、職務代理者に小室委員が選出された。

(3) 議 事

① 諮問第 1 号 小田原市意見公募手続条例の制定について

要旨は次の<諮問審議>のとおり

<諮問審議>

会 長 それでは、3 議題 に入ります。

(1) 諮問第 1 号 小田原市意見公募手続条例の制定についてを議題といたします。事務局に内容説明を求めます。

<総務課 下澤法務係長 が資料に基づき説明>

本日、諮問する小田原市意見公募手続条例（案）でございますが、意見公募手続、通称パブリックコメントの制度化につきましては、神奈川県内19市のうち、本市以外の18市において、条例、要綱等により制度化されております。全国的にも、平成22年10月時点の総務省調査によれば全国の48.9%の自治体で何らかのかたちで制度化されております。また、国においては、平成18年の行政手続法の改正の中で、意見公募手続の規定を追加しております。

それでは、インデックス番号1番の資料「小田原市意見公募手続条例（案）概要」を参照していただきながら、条例（案）について御説明申し上げます。

はじめに、第1条 目的 でございますが、「行政運営の公正の確保と透明性の向上」及び「市民等の市政への参加の促進」ということがうたわれております。行政手続法第46条において、地方公共団体に対し、法律の趣旨にのっとり必要な措置を講ずるよう努力規定が置かれており、また本年1月1日に施行した小田原市自治基本条例においても、市民の市政参加の機会を拡充することがうたわれており、その趣旨を踏まえて本条例の目的が定められております。

次に、第2条 定義 でございますが、(2) 市民等の定義につきましては、「市内に居住し、通学し、又は通勤する個人、市内において事業を行い、又は活動を行う個人又は法人その他の団体」までの部分が自治基本条例における「市民」の定義と同じで、これに「意見公募手続に係る政策等に利害関係を有する者」を追加したものです。

(3) 実施機関につきましては、「市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会及び消防長」としております。

(4) として、条例の対象となる政策等につきましては、「ア 市政全般における基本的政策を定める計画、個別行政分野における基本的な事項を定める計画」として、市の総合計画や個別行政分野での基本計画といったものを対象としております。そして、「イ 条例」、「ウ 規則及び処分の要件を定める告示」、「エ 審査基準」、「オ 処分基準」、「カ 行政指導指針」の6項目を対象としております。

次に、第3条 政策等を定める場合の一般原則 でございますが、行政手続法の規定と同趣旨の規定を盛り込んだもので、「定める政策等が、その根拠となる法令等の趣旨に適合するものであること」及び「政策等を定めた後も、その実施状況、社会経済情勢等の変化等を勘案し、必要に応じ、政策等の内容について検討を加え、その適正を確保するよう努めること」という一般原則を規定したものです。

次に、第4条 適用除外 でございますが、この条例を適用しない政策等として

1 2 項目を挙げており、主に市民の権利、義務に直接影響しない政策等を適用除外とするものです。具体的には、市の職員の勤務条件や市の組織について定めるもの、予算、決算、会計、財産の管理について定めるもの等、市の内部的な事項を定める政策等でございます。

次に、第5条 意見公募手続 でございますが、第2項では、実施機関が意見公募手続を実施する場合は、市民等に対して政策等の題名、意見の提出の開始時期をできるだけ早期に予告するよう努めることと規定しており、第3項では、政策等の案を公表するときは、政策等の案の題名、目的又は背景及び根拠となる法令等の条項を公表することと定めております。さらに第4項において、公表する政策等の案は、具体的かつ明確な内容のものとし、第5項では、意見提出期間を、政策等の案の公表の日から起算して30日以上とすることを規定しております。この30日という期間は、行政手続法や他の多くの自治体においても採用されております。

続いて、第6項は、意見公募手続を行わない場合として、公益上、緊急に政策等を定める必要があり、意見公募手続を実施することが困難な場合、国や他の地方公共団体の政策等と実質的に同一の内容を定める必要がある場合、他の法令等の制定、改廃に伴う規定の整理その他軽微な変更をする場合等に該当するときは、意見公募手続を行わないという規定ですが、先ほどの第4条の適用除外規定と異なり、案の公表のときまでに、手続を行わなかった理由を公表することを義務付けております。

次に、第6条 意見公募手続の特例 でございますが、やむを得ない理由があるときは、30日を下回る意見提出期間とすることができますが、この場合もやはりその理由を明らかにしなければならないと規定しております。また、審議会等の議を経て政策等を定める場合に、審議会等が意見公募手続に準じた手続を実施したときは、実施機関が自ら意見公募手続を実施する必要はないと定めたものです。

第7条は説明を省略させていただき、第8条の意見の提出方法でございますが、実施機関が指定する場所への持参又は送付、ファクシミリ及びインターネットの利用による送信のいずれかによることと定めております。また、意見を提出しようとする者は、氏名、住所及び連絡先を記載することと規定しておりますが、これは、市民等の定義を市内在住、在勤等としていることを踏まえたもので、連絡先の記載は、意見の内容を確認する必要が生じたとき等のために記載を求めるものです。

次に、第9条 提出意見の考慮 でございますが、意見提出期間内に提出された意見について十分に考慮しなければならないという規定で、当然ながら、提出意見を政策等に反映させることができない場合もありますが、それでも提出意見の内容をよく斟

酌した上で、政策決定しなければならないと規定するものです。

次に、第10条 結果の公表等 でございますが、意見公募手続を実施して政策等を定めた場合には、公布又は議案の提出の時までに、政策等の題名、案の公表の日、提出意見又は提出意見を整理、要約したもの並びに提出意見を考慮した結果及びその理由について、公表することを義務付けるものです。ただし、公表することによって第三者の利益を害するおそれがある等の正当な理由があるときは、提出意見の全部又は一部を除いて公表することができることとしております。また、意見公募手続を実施したにもかかわらず政策等を定めないこととした場合は、その旨等を公表することとし、第4項では、先ほど第5条第6項でご説明した意見公募手続を実施しなかった場合について、政策等の題名及び趣旨、意見公募手続を実施しなかった旨及びその理由を公表することと規定しております。

次の第11条は準用規定でございますが、次の第12条 公表の方法 では、政策等の案の公表はインターネットの利用によることとし、必要に応じて実施機関の事務所等における資料の備付けによることと規定しております。

最後に、附則でございますが、本条例案は、市議会3月定例会に上程する予定ですが、議決後に約3か月の準備期間を経て、7月1日から施行したいと考えております。

次に、本条例案の作成に当たり、市民意見の募集を行っておりますので、そこで提出された意見及びそれに対する市の考え方について御説明いたします。インデックス番号2番の資料「パブリックコメント（意見公募手続）条例素案に対する市民意見の募集結果について」を御覧ください。

このたびの意見募集につきましては、平成23年12月5日から平成24年1月4日までの期間に募集を行いました。市役所本庁舎や支所等で資料を配布したほか、市のホームページからもダウンロードできるようにいたしました。また、市民への周知方法ですが、市の広報誌の12月1日号に記事を掲載したほか、連合自治会長を対象とした広報委員長会議で説明を行い、ホームページにも記事を掲載いたしました。

次に、意見募集の結果ですが、資料の配布数が32部、ホームページのアクセス数は300件でした。提出意見については、人数としては市内在住の3人から、いずれもホームページの投稿フォームを利用した意見提出があり、意見数としては12件の意見が提出されました。

提出意見の概要については、次のページにまとめてあります。今回の意見募集が条例素案を基にしたものでしたので、使用する語句や表現方法、条例化するときの規定の仕方等に関する技術的、形式的な意見が多く、内容に関する意見はありませんでし

た。1件ごとの説明は省略させていただきます。

以上で、意見公募手続条例の概要及びそのパブリックコメントの結果についての説明を終わります。よろしくお願い申し上げます。

会 長

ただ今の事務局の説明といただいた資料について、説明を求めたいこと、確認したいことはあるでしょうか。インデックス1番の資料については条例の条文にほぼ該当しており、条例の主な部分についての概要が示されています。また、条例素案についての意見公募の結果によって出された市民意見も示されております。

委 員

小田原市がパブリックコメント制度の条例化が神奈川県内で一番遅れている、というかまだやっていなかったということで、今回このような形で条例化するというのは大変喜ばしいことなんですけれども、どうして今になってしまったのかについて、説明をいただきたいと思います。

事務局

特段、無理につくらなかったわけではありません。小田原市の場合、条例が無い状態ではありましたが、実際にはいろいろな事業の中でパブリックコメントを行っております。また、総合計画等の策定時にはパブコメも当然行いましたが、それと同時に市民の方を無作為に抽出して、170人くらいの人に参加していただいて委員会をつくって、皆で話し合っただけで総合計画をつくりました。また、総合計画の中で地域別計画というものをつくったんですけれども、それにも自治会の方々に入っていて職員と一緒につくったりと、基本的には全て市民の方の御意見を聞きながらやってきたという経緯がございます。反対に申しますと、そのような土壌があったからわざわざ作らなかったということもありますが、どうして今のタイミングかということ、先ほど担当から説明したとおり、この1月1日で自治基本条例が施行されております。その中で、市民の方の意見を聞くという条文もございます。それに、今までは統一ルールが決まっていなかったもので、各所管のパブコメの意見公募期間が長かったり短かったり、手続がいろいろあったりと、制度がバラバラな状況がありました。そういうものをこの手続条例によって、制度もきちんとして、市民の方々に小田原市としての行政のスタンスを明確にお示しした方が良いということで、自治基本条例ができたタイミングに合わせて、今回の条例を制定したいという流れでございます。

会 長

今の御質問と事務局とのやり取りは、パブリックコメント条例のそもそも論、小田原市にはそういった実績があって、それを改めて自治基本条例に合わせて制度化したということでした。これは冒頭の条例趣旨のところにも出ているところなんですけれども、我々の審議会というのは行政手続条例に基づく審査会ということになっておりますので、行政手続というのが柱の一つで、そして新たに制定された自治基本条例とい

う柱をまたぐかたちになっている。したがって、行政手続条例の改正ではなくて別個のパブリックコメント条例を制定するという事は、市民参加的な要素もあるからという理解でよろしいでしょうか。

事務局 整理としては、パブコメ条例は自治基本条例とは独立した別の条例であると考えておりますが、その趣旨は、自治基本条例の流れを汲んでいるということでございます。自治基本条例については、市民の方々にも参加をしていただきまして市民と行政が練り上げて作ってきたものでございまして、そういう風な関係と理解しております。

会長 小田原市自治基本条例を読みますと、第16条に「市政参加」という規定がありましたので、これを具体化するという趣旨と、行政手続法の改正でパブリックコメントが入りましたので、行政手続条例にもこういった手続を入れるという趣旨があると。これは県内でいうと横須賀市が国が立法手続を踏んでいない段階でパブリックコメント条例を全国に先駆けて実施しましたので、一方ではそういう流れを汲んで、この2つを傘下に入れた趣旨として立法するののかと思って理解していたのですが、必ずしも自治基本条例第16条の実施条例ではないということですか。

事務局 自治基本条例の流れとまったくのイコールということではではありません。第16条の実施はパブリックコメントだけではなく、市民への説明会など他のいろいろな市政参加というものも広く含んでおります。

今回の条例化に当たりまして、国が行政手続法を改正してパブコメ手続を入れたように、行政手続条例を改正するかたちでパブコメを盛り込むのか、単独条例にするのかという悩みはありました。全国的に見ても、1年少し前の資料ですが、条例を作っている公共団体の大体4分の1くらいが単独条例で、行政手続条例の改正で加えているところが1割強程度、どちらかというとなんか単独条例という形の方が多いようです。私たちも、自治基本条例というものを前面に出して、その趣旨を踏まえたPRといたしますか、改正手続の一環という以上の一つ意味合いを持たせるようなつもりで単独条例のかたちをとっております。

委員 政策等の定義の中に「計画」が入っているのですが、今後検討するに当たってできれば具体的なイメージを持ちたいと思っております。「個別行政分野における基本的な事項を定める計画」というのは、小田原市の場合でいうと例えばどんなものがありますか。

事務局 全体的、基本的な計画で言いますと総合計画が一番頭にあると思います。個別の分野で言いますと、ここ最近のものでいうと、福祉分野で小田原市地域福祉計画、小田原市高齢者介護福祉計画あるいは小田原市障がい福祉計画というように、高齢福祉、

障がい福祉それぞれの分野で基本計画というものを定めています。それぞれの分野の基本的な政策、計画というイメージでして、それ以下の実施計画レベルになると、住民投票みたいに賛成か反対かの極端な意見になってしまうおそれがありますので、あくまで基本計画という部分までが意見公募手続の対象と考えております。

会 長

小田原でこの条例を位置付けるに当たり、小田原の特色を出せないかという検討をしたいと思います。加えて、各論の部分では規定内容に意見を出させていただいたときに、これについては規則あるいは細則か何かをつくるときに、我々の意見を反映して行政の方で統一化を図っていただきたいと思います。そして最後に、ここで議題として乗っていないもので、我々が目に付いたものについて新たな視点で御提言ができないかなと思います。それは何かというと、私の私見ですけれども、震災後、我々がここ1年で見聞きしてきたものについて、パブリックコメント条例の奥にある今までの復興とは違うものについてです。基本的には条例というのは平時しか想定していないわけですけれども、平時ではない状況もあります。昨日も、ここ4年の間にマグニチュード7以上のものが70%の確率で発生するだろうというかなりショッキングなニュースが出ました。そうすると我々はすでにそういったものを経験しておりますので、平時でない状況も考慮して、それが可能であるかは分かりませんが、いろんな意見をいただければと思っております。したがって、総論部分の問題と、条例のポイントについての御提言、あるいはそれ以外の何か小田原らしい、最後であればこそ良いものを作るというのもひとつインパクトがあると思いますので、そのような視点で議事を進めさせていただきます。

委 員

まず、細則を作る予定があるのかどうか。それを教えていただきたいと思います。

事務局

今のところ、予定としては決まっていません。

委 員

パブコメ条例はこれで良いと思うのですが、実施に当たって規定すべきこととして一番感じるのは、個人情報に関してです。匿名の意見はいけないと言っていますが、インターネットでたくさん来てしまったようなときも、匿名だからダメですよという返信をどんどん送るのか。逆に、集まった意見を行政が保有して、名前が出ているのでそれは絶対漏らしませんということを、当然のことなんですけど、個人情報の問題に関しては非常に御留意いただきたいですし、もし細則を作るとすれば入れていただきたいと思います。それから、実施に当たっては当然パンフレット等にもそういう風を書くべきことだと思うんですね。この条例の中にはまったく言及が無いので、パンフレットを作るときには、個人情報保護についての御留意をぜひお願いします。

それから、提出された意見について、個人情報不十分だというときにまったく受

け付けないかどうか。先ほどの一般的な御説明ですと、住所、氏名、電話番号、連絡先というのは、不明なことがあったら教えていただくため、在住在勤かどうか確認するためということであれば、そこをそんなに厳格にして、せっかく良い意見が出されたのに住所氏名で不十分なところがあったからこれを取り入れないと、そういう運営をして良いのかどうかということも若干気になります。インターネット時代になりますと、連絡先がある程度はつきりしていればいい、所属がある程度はつきりしていればいいというようなことも感じるわけなんですけれども、実際の運用で困ることも出てくると思いますので、そのために細則なり何なりっていうのをある程度は作っておいたほうが対応しやすいと思います。

会 長

条例で住所や氏名を書かせる。そうすると申立て資格、パブリックコメント資格のように思える。他方で、住所氏名などをつまびらかにした上で、使用したものの個人記録をどうするかということは、個人情報保護条例のほうに連続するんでしょうけれども、特別条例という意味では、本人の情報を本人提供情報として出させているので、個人情報保護条例の通則規定はありますけれども、この部分で提出意見から得た情報については、当然一年保存であろうとは思いますが、適正な管理が必要です。他方で、例えば国の公文書管理法などのように、先々地方公共団体もそういったものを条例化する動きになろうかと思えます。こういったやり取りが公文書として保存される期間がどうであるのか、ということも考えていく必要があると思います。また、提出方法については事務局に持ってくるということになっていますね。私もインターネットの時代なので、この順番を変えたらどうかと思ったんですけど、一番適正なのは手交、文章を出すっていうのが一番適正で、その段階で情報とか本人確認とかできるんですけど、ただ本人確認が送れるような趣旨のものではないのかもしれないし、ネットと窓口では物理的な直接作用っていうところではどうなのかなど。したがって細則のようなものがあれば機微が出るような御意見かと思ったのですが、いかがでしょうか。

事務局

細則を作ることについては、細則とするか事務レベルの実施基準とするかは別といたしまして、今後検討していきたいと思えます。実際に私たちが考えているのは、市民あるいは利害関係者からの責任を持った意見という意味で、住所氏名等の記載をお願いできればと考えて条例上は規定しました。ただ、現実的な運用上は、先ほどお話をありましており、名前のない意見について所管課が無条件に無視するのかということとそういうわけではなくて、無記名の意見でも尊重していったんは検討の場に上げなければいけないと思っています。

広報にも「市長への手紙」という制度がございまして、市長に直接意見を出していただいて、その回答に市長が目を通して、最後にサインをしてお返しをするというシステムもございます。そちらのシステムでも、やはり御意見をいただく市民の方に名前等の記入はお願いしておりました。無記名ですとイタズラ的な意見等が相当多くなりまして、そういうものにすべて回答するとなると事務的に回らなくなってしまうというのが現実にあります。ですから条例の条文上はやはり名前等をお願いしたいと思えますけれども実際の運用上については名前がないからすべてオミットというわけではなくて、何らかの手当はする必要がある。提出意見への回答も、ホームページで公表するときは個人情報とか相手の名前とかを消して公表するようになりますので、無記名の意見でも、そういう手順で行えば公表も可能ですので、そのようなかたちで考えていきたいと思えます。

個人情報の管理については、総務課が個人情報保護条例を扱っておりますので、そちらの条例の中で管理をと思っていたんですけれども、おっしゃるとおり、意見公募手続条例で、たとえば意見を公募するときの申込用紙に「いただいた氏名等の情報はこれの処理にしか使いません」とかの文言を入れるなどの極め細やかさは必要だと思っておりますので、配慮したいと思えます。

委員

ある人は住所を確認できなくても意見を反映して、別の人は一生涯身分証明をして申し立てたのに、というようなことがお互いに分かると、非常に不公平感が出てきます。市民からよろしくないという意見が出るといけませんので、パブコメみたいなものはかなり意識の高い方が、自分の意見をどういう風に反映するんだろうという目で見ていますので、そこにおいては厳格にするなら厳格にする、ある程度緩やかに解釈できるならできるということで、基準を決めて、基準どおりに運営するということをしないと、思わぬところで批判が出てくる可能性があります。今はインターネット時代ですので、そういう可能性が高いということが若干危惧されるということと、私はある程度先に作ったほうが良いと思うんですけど、個人情報保護条例ですと、それぞれの実施機関が行う事業ごとにたとえば廃棄をどうするかということが決まってくるわけで、保護条例の中で規定するのではないはずで、条例の中では実施機関が決めた中で、ということになるので、今回これを実施するに当たっては、たとえば結果公表のところですべて廃棄して構わないもので無理にそれを1年保存するかどうかというのは、市全体の条例との関係もあると思うんですけども、市民としては自分の意見が保存されていてそれがいつまで保存されているのか、名前も住所も、会社の人だったら会社名も付いているわけで、それがいつまで保存されているのか不安でた

まらないわけです。それと「私の意見はいつまで保存されているんですか？」という問い合わせが来たときも、すぐに根拠を持って答えられないと難しいことになってくるのではないかと考えております。

会 長 これはある意味では一般の個人情報保護条例で想定しているよりもセンシティブな、つまり意識の高い方が出した意見というのは、高邁な思いというか市政に対する自分の崇高な思いを発露する場合と、これが第三者から見ると市政クレマーの意見みたいなかたちで、制度の形式論と実質論というのが微妙に錯綜するような場面だろうかと思えます。したがって、信条等であるとか政策論を論議するという意味では個人のこういった部分での、一般の行政では拾わないようなことが出てくるかと思えますので、一般の個人情報保護条例で本当に対応できるものなのだろうかということについては考えたほうがいいのかもかもしれません。特に行政計画、個別の計画云々とする、計画が個別であればあるほど経済価値やコミュニティ価値というものの衝突があるかと思えます。ここについてはできれば何か基準を明確にしたほうがいいのかと思えます。

事務局 無記名であっても、良い意見をいただいたものをまったく無視する必要はないということ所管課を指導していきたくと思っています。ただ、行政手続の流れで言えば委員のおっしゃることも確かにそのとおりだと思いますので、意見公募手続を運営する上ではあくまでこのルールに従って氏名等が入った意見、責任を持って出していたいただいた意見については公表をするけれど、そうでないものについてはまた別の扱いで厳格に区別するべきだということは、運用上考えて行いたいと考えております。

委 員 第2条の「市民等」の定義について、小田原市の自治基本条例とは別に最後の部分、「意見公募手続に係る政策等に利害関係を有する者」は、ここでは当然利害関係者というのは個人だけを想定しているわけでないということによろしいですね。そうすると形式的な話ですがここだけ「者」という書き方をするのは何かこだわりがあつてのことでしょうか。普通の市民の方が見たときに利害関係者は個人だけなのかなという印象を受けると思うのですが。

事務局 基本的には個人、法人、その他の団体を包括した意味で「者」という表現にしたんですが、確かに鈴木委員の御指摘のとおり違うものように見えてしまうところもあるかと思えますので、もう一度考えてみたいと思います。

委 員 単なるひらがなの「もの」にすれば良いのかというそのレベルの話なんです。

会 長 前の方の文章で個人、法人その他の団体と出ていますので、ひらがなの「もの」とすべきでしょうね。

委員 第2条の「政策等」の定義で、計画がアで、条例がイになっているんですが、条例は議会の議決が必要ですが、計画は必ずしも議会の議決を要しないものもあるんじゃないかなと思うのですが、重要性から行くと一番最初に条例が来る方が良いのかもしれないなという印象を受けたのですがいかがでしょうか。

会長 総合計画を考えると自治法上一番重要な計画として議会の議決が必要ですが、その他の個別行政分野における基本的な事項を定める計画となると、重要度からどうかということですよ。

委員 そうですね、議会の関与の大きさという点で見れば条例というのは必ず議会を通さなければなりませんので、大事なものなのではないかと思います。計画の中でも重要なものは条例化するみたいな考え方もありますし、細かいことかもしれませんが。

事務局 確かに、計画というと、法律上策定する義務があるようなものとも限らないですし、特に議決を経るということでは、先の自治法改正で基本構想も議会の議決の義務付けがなくなりましたので、議会というものを意識して条例と計画のどちらが重いかと考えると条例の方が重いという考え方はあると思いますが、政策等の定義の順は、明確な理由というよりも他市の条例を参考にしたという部分が大きいです。

会長 第2条の意見公募手続の定義から始まっているんですね。冒頭から「政策等の案」と言って、国の行政手続法のいわゆる行政立法の緩いかたちでの意見公募手続、パブコメの位置付けとは違って、政策それ自身、条例とか規則とかを立てるベースになる指針から市民が関与するという趣旨が出ている。したがって、私は、冒頭で質問したように、自治基本条例の柱の中に入るのか？と確認したのですが、必ずしもそういうことではないということになると、逆に読み手としては委員のご指摘のとおり通常の条例、規則、後はアイウの表現形式で並べるのが難しければ、計画の部分だけを切り分けるような形で、本体文章の中に含みこんで、条例以下を並列化して、条例以下については下の方で受けるとか、アイウの記号で受ける、といったほうがいいのかと思うんですがその点はいかがでしょう。ここでの「政策等」という表現の中に条例と規則を入れてしまっているのかどうかですね。政策という抽象的な計画段階のものと、具体的な法制度としての条例、さらには審査基準などについて、ここは整理をしたほうがいいのか。

委員 今の会長の意見に賛成です。確かに「実施機関が定める次に掲げるもの」は実務をされている皆さんにはやはり計画を考えて定めるだろうから、こんな感じになるのかなと思うけれども、選挙で選ばれている議会というのは市民の代表機関なので、本人と代理人の関係で言うと本人なんですよ。本人がやっていることが実施機関の方で

履き違えてしまうというか、本人が意図していることと違うような計画を作るというようになってくるとそれはおかしい話になってきますので、選挙で担保されているということを見ると本人は尊重しなければならないと思います。

事務局 行政手続法では法律は対象にしていませんし、計画のようなものもなく、命令、審査基準、処分基準についてのみ規定されています。一方、意見公募手続条例を作っているところだと、条例が入っているところと入っていないところ、計画が入っているところと入っていないところがそれぞれありまして、今の委員の御指摘も、そもそも違うものを単に並列の形で並べてしまっているのでは違和感が生ずるのだと思います。それを重要度などで決めるとすると、この位置関係はおっしゃるとおり変わってきてしまうのだと思うんですけども、ここではそれぞれの重さということではなく、単に並列したような規定の書き方になってしまっているのでは、その表現については検討させていただきたいと思います。

委員 第5条第6項第4号について、この具体的な内容として市のほうが考えているのはどういったものでしょうか。国や他の地方公共団体がすでにやっていることと同じならば、意見は聞きませんということですか。

事務局 ここで言っている他の実施機関とはあくまで市の内部の、この条例の中で規定している実施機関になりますので、市長が定めた内容を、教育委員会規則等で定めるとき、別の組織でやるときにも、市長のところでパブコメをやっているならば、この条例の枠組の中では、一度やっているとすれば同じ内容であれば不要であるという考えです。

委員 では第3号の方は？

事務局 第3号の方は、国とか他の自治体と同じ内容を定める必要があるということで、実質的に選択の余地が無いような、全国統一的に定めるようなものについてはあえて意見公募手続は行わないということですか。

委員 先ほどの第2条の「政策等」のところなんですけれども、条例を先にとという意見に私も賛成なんですけれども、第5条に「政策等を定めようとする場合には、意見公募手続を実施しなければならない。」ということですので、この「政策等の案」というものに含まれる条例は必ずパブリックコメントをしなくてはならないということになりますよね。一般的な条例についてすべてパブリックコメントをしなさいという規定であれば、条例が先に来るんですけど、「政策等の案」というものに該当するような条例という意味での条例であれば、この第2条第4号の「イ 条例」の後に、それについて若干説明が必要なのではないかと。そうしないとすべての条例についてパブリックコメントしなくちゃいけないってことになってしまいますよね。だからそう

いう意味でこの条例は2番目にあると思うんですね。何もなくてただ条例って書かれているんで、ちょっと誤解を生じるのではないかと思います。

(午後3時40分 鈴木委員退席)

事務局

確かに全ての条例ではないというのはそのとおりですが、意味合いとしては、第4条の適用除外の項目の中で外されるもの以外はパブコメにかけるということですので、まず条例全般としては原則的にかけるということですね。条例のうち政策等の定義に含まれるものを限定するのではなくて、条例そのものは適用対象で、ただし、第4条の適用除外に該当するようなものはこの条例を適用しないし、さらに第5条第6項各号の場合であればパブコメをしないという組み立て方をしております。

委員

第4条の適用除外というのは、実際は細かい条例が多いので、数があると思いますが、適用除外にならない条例も相当あると思います。第5条に「政策等を定めようとする場合には意見公募手続を実施しなければならない」となっているので、この適用除外以外の条例をつくる時には常にこの手続をするという趣旨ですか。

事務局

そのとおりです。

会長

「政策等」の最初の1行では絞り込まないということですね。

委員

その場合ですが、実施機関が条例案を決めるときには30日間パブコメをすることになりますけれども、それは議会に提案する前ということになりますか。

事務局

パブコメを踏まえて最終的に政策等を決定するわけですが、条例の場合には議案の提出がその決定に当たりますので、その前にパブコメを実施する必要があります。

委員

該当する条例は何割ぐらいあるのですか？

事務局

こちらで調査した中では、それほど数ではありません。平成22年度は全31条例のうち7条例が該当し、平成23年度に関してはまだ途中ですが、32条例のうち12条例が該当すると想定されます。

委員

それでも大変な事務量ですね。御趣旨はよく分かりました。そう考えると、政策等の案の中で条例の占める位置というのは当然非常に大きいことですので、これはやはり条例が先に来るのが筋なのではないかと思います。ただ、規則や審査基準、処分基準が条例の後ならすっきりするんですけど、条例を先に持ってきてしまうと、基本計画の後に審査基準が来てしまって、やはり整理が必要です。

委員

計画と条例について規則以下のものと違う扱いをするということはまったくないわけですね。そうすると、意味合いとしては分かるんですけど、言葉として「政策等」という言葉を使いたいんですね。この条例のオリジナリティというのは条例と計画をこの手続に乗せますって言うところですし、市の独自の意気込みが入っている

わけで、それを言葉の定義として使いたいというのはあると思います。ただ、「政策等」の中に、総論の条例の位置付けとも関連しちゃうんでしょうけれども、手続法を踏まえた部分とそれ以外の部分が混在していて、手続としては、この条例の扱いの中ではまったく同じになってしまっているの、そこを第2条第4号の定義の中で味付けをするかどうかということだと思います。ただ、もし、条例の本体の中で計画と条例とそれ以外の部分を併記していくようになるとかなりくどいものになってしまうでしょうし、その辺どう折り合いをつけるかという話なんだと思います。

委員 「条例」を入れている他市のパブコメ条例は、どんなかたちで入っていますか。「政策等の案」という表現ですか。「政策等の案」の中に条例が入っているという構想自体が若干そこに無理があるのではないかと。条例を必ずパブコメするのであれば、もっとそこを前面に出した方が市民にも分かりやすいのではないかと思います。

事務局 対象とする政策といたしましては、県内19市の中で秦野市以外はすべて「条例」が入っておりまして、行政計画はすべての市で入っております。どのような表現が使われているかは、この場では確認できません。

会長 国の法システムと地方公共団体のシステムが違うということで、条例の定め方も施行条例であったり独自条例、さらには法律の内容の具体化のための条例があったり、条例を要しないで規則から始まる手続などもある。さらに規則を受けて要綱で拾うかたちになっていて、私は国の行政手続法の中に法律を置かなかつたのはある意味でいいのかなと思う。逆に言えば地方公共団体は地方が立法権を持っていて、制度上、議会制民主主義で数の多い方に従うというのは国に準ずる形になっていますけれども、そういった考え方から見ると首長が規則を独自に制定するということはやってできないことは無いですね。ダメだという規定は無いので。国の法律に倣って審査基準、処分基準についてやるのはいいんですけど、これは文書管理系の事項の専権ともつながってくると思うんですが、問題は要綱内規についても意見公募をちゃんとかけなければいけないと思うんですね。

地方自治法は侵害留保説みたいな形で第14条で権利義務を侵害するものについては条例化しましょうっていう規定はあるんですけども、自治法の補助できる規定を受けて、自治体によっては規則から始まって各要綱に落としていく、それが利害関係にぶち当たってしまうんですけども、こういったものについてどうかということですね。したがって、首長の法システムを汲み上げる権限について直接選出された住民の意見を聞くというのは当然のことなので、内規についても今後はちゃんとやった方がいいのかなと思います。

さらには様式、書式もどうなのかと。なぜ様式、書式にこだわるかという、行政指導にリンクするんですね。行政指導の一つは口頭になりますけれども、意外と様式、書式で縛られるケースがある。様式をパブコメにかけるというのは実際には難しいかと思いますが、私はこれも検討対象にしていただきたいと思います。冒頭に言われた実施細則がどのようなかたちで出てくるかという、多分様式、書式で出てくる。行政手続審査会ですから言わせてもらいますけれども、元の規定にはなかったのに様式、書式で「ここに名前を書きましょう」とかそういった記述を求められたり、文章を要求されるということが意外に多い。国のケースで多いし、自治体でもそれに倣っていることが多いので、行政指導というやり方と、様式、書式によってあるパターンに引きずり込むという2パターンが実はあって、この部分についても、規定に乗せる必要は無いと思いますが、特に給付に係るセンシティブなもの、あるいは個人情報に係るセンシティブな部分については様式、書式については、それをパブコメにかける必要はないとは思いますが、これを契機に見直しについて検討していただいてもいいかなと思いました。これは意見提言として申し上げます。

委員

第4条第10号に「納付すべき金銭について定める条例等及び審査基準等」とありますが、先ほどの説明ですと適用除外に当たるものというのは行政の内部規則、内部的なルールにかかわるものというような、市民の権利義務にかかわらないものということでした。納付すべき金銭について定める条例というのは、税金、固定資産税のようなものは含んでいないということでしょうか。手数料等も適用除外ですか。

事務局

はい。手数料に関するものも除外されます。

会長

その場合の審査基準というのはどういったものがありますか。

事務局

公の施設の使用料の減免基準などを考えております。

委員

それについて重要だ、意見を言いたいという方もいるのではないですか。減免が受けられるならいいが、受けられない場合にどうしてかと思いたいという方に、適用除外ということをどのように説明するのかなと思います。

委員

少なくとも規則以下の話なら、条例である程度担保されているのでいいような気がしますけれども、手続法の言葉に引きずられてそのまま条例に入ってしまったということではなくて、判断されて条例に入れるんだということですか。

事務局

市税条例や手数料条例といった納付すべき金銭について定める政策等を適用除外にしている自治体は他にもあります。納付すべきものに関しての意見はどちらかというと反対意見が多く、もっと多くとるべきだという意見よりは、高いじゃないかという意見に偏ってしまう。税法みたいに法律で決まっているものもそうですし、使用料

等にしても本来合理的な理由があつて定められている金額、また議会の議決を経て定める金額ということになると思いますので、それについての意見を市民の方から聞いて反対意見が集中するというのはどうかというところで、あえて金銭の納付に係るものについては除外しています。

委員 これについては議会で議論があるでしょうから良いとして、審査基準についてはどうなのかなと思いましたが。

会長 公の施設に関する条例のもとに設定される審査基準ですか。

事務局 その使用料にかかる審査基準、許認可に係る審査基準です。

会長 それこそが政策じゃないかという気もします。民間のボランティアなどの積極的な団体には減免します、というようなことを書いていただけると、それを拠点にしてボランティアの促進という意味では効果があるような気がします。

委員 細かいことなので事務局で検討していただけたらいいのですが、第8条の「意見の提出方法」で、実施機関が指定する場所への持参又は送付が先ではないかという意見がパブコメで出されて、そこは今までの行政のやり方からしてもっともな御意見だと思いましたが、第12条の「公表の方法」では、基本的にインターネットの利用により行うものとし、必要に応じて実施機関の事務所における資料の備付けということになっています。意見提出の方法ではインターネットが最後になって、公表の方法ではインターネットが原則というところで、齟齬が感じられます。今回の条例素案に対する市民意見の募集では、市民への周知方法を見ると、広報おだわらに掲載してから市のホームページに掲載しています。今時代も変わっていて、全部インターネット化したいけど、基本的な順番というのは役所としてもあると思います。それに倣ってこの公表の方法の規定もインターネットが最後という、何が一番効果があるかということとは別として、従来の周知方法との整合性、条例の他の条文、第8条との整合性を含めるとどんな順番がよろしいのかなと。

事務局 公表の方法に関して、国ですとさすがにインターネットが中心になりますが、市町村ですとどうしても紙が必要になる場面があります。こちらとしても提出の方法と公表の方法について悩んだのですが、最低限インターネットで公表することでタイムリーにできるということと、確かに機械を持っていない人は見られないんですけども、一番効果が大きいだろうということで、公表についてはインターネット中心、それ以外は必要により、というような形にさせていただきました。最初の案としては実施機関に置くことも必須にしようかという考えもありました。「インターネット」と「事務所に備付け」は確実にいき、それに「その他必要な方法」ということも考えた

のですが、最後の公表の部分に関してはインターネットで見られるようにすることで効果としては一番あるんじゃないかなということでのこのような規定にいたしました。実際の運用の段階で、紙で出された意見が多いようなときに、その結果をインターネットだけで公表するというのは適当だとは思いませんので、運用方法としては実際にもらった意見等の状況も踏まえて行うべきだと思います。基本的にこちらのルールの中で最低限やらなければならないこととして決めるのは、インターネットで一番広く伝えることができますので、それを中心に書かせていただいたということです。

委員　　すごく悩まれていることは推察しています。ただ、ここで規定として書くときに、普通は実際どう運用されるかではなくてこの規定を見るわけなので、市役所に行ってみられないの？各戸に配布される広報には出ないの？ということになるので、そういう点からしてこの順番というのはどうなんでしょうか。たとえば広報には出さないということですか。全部じゃなくても概要を知らせるとか、条例についてパブコメして、広報に出ないっていうのは考えられないような気もするんですけど。そうすると、市役所が通常お知らせをする手順でもいいんじゃないかと。通常お知らせする公表の方法、公知の方法をここに書いてもいいのかなという感じがします。たとえばパブコメをやっているのを知らなくても、広報に出ていればこういうことあったんだ、じゃあ次のパブコメやってみようとかいろいろ用途が違うのかなという風に思います。それから、「実施機関の事務所」ってどういう意味か市民は分からないと思いますが。

会長　　これは単なる行政センターということですか。

事務局　　所管課であったり、そういった行政センターも考慮しております。

会長　　ただこの点については「必要に応じ」という限定があり、行政の裁量になっていて、私も第8条と第12条はどうかと思いますね。

委員　　第8条は、元はインターネットが最初だったものを、パブコメの意見で変えたんですよね。最初は整合性があったんです。インターネットには絶対掲載をしていただきたいというのはあるんですけど、紙媒体もどうでしょうか。今は、インターネットだけで全部やっているということですか。

事務局　　公表に関しては基本的に今インターネットだけでやっております。各課の窓口においているといったことはないです。そういった現状を踏まえると、とりあえず「必要に応じ」という感じで考えております。

委員　　ただ、パブコメということ自体がさっき会長がおっしゃったように非常にセンシティブであり、政策について市民がどう考えたかということですから、公表はいろいろな形で普通のものよりも手厚くするように考えていただけたらと思います。

最近の条例は見直し規定を入れる例がありますが、第3条に政策等を定める場合の一般原則が書いてあって、「当該政策等の実施状況、社会経済情勢等」によって、それに臨機に応えられる制度、この条例制度それ自体が必要なんだと言っているんですけども、この条例自体に見直し規定が、5年くらいの見直し規定があったほうがいいかと思います。実際運用して稼働させてみなければ分からないというところがあると思いますので、逆に第3条があればこそ、この条例自身にも行政手続という観点から言えばここはどうなのかなと思います。これも意見として。

私は、冒頭に震災云々の経験を盛り込めないかと申し上げましたが、市が市町村単位として執行機関として持っている消防長がここに入ったことはとても良いことだと思います。はじめはどういう意味なのかなと思っていたところですが、第2条の第4号ア「個別行政分野における基本的な事項を定める計画」といったものについて言いますと、教育委員会が子ども達に防災マニュアルなのか防災計画なのか仕分けが難しいところがありますけれども、各単位で減災、災害が起こった場合の対処、消防関係について言えばどうやって動くのかといった詳細な計画等を持っていただくのはとても良いことだと思っていますので、この部分について積極的に実施機関に名前を入れたのはいいと思っています。

同時にどうでしょうか。計画案の提言みたいなことを市民からできませんでしょうか。これはイニシアティブは行政に確実に留保されていて、市民はそれに従って動いているんですけども、私が今回震災の中で見聞きしたのは、地域単位で地区ごとに、議会が動かない、自治体の本部も機能不全に陥ったというときに、市民は生活が進行しているわけですよね。その時にこの条例はまだ生きていいのか死んでいるのか分からないとか、とりあえず法律に基づいて建築規制とかも動かない状況になってしまっているんですけども、そういったことが本当に市民サービスになるのか。市民が町内会単位で動こうとしているときに、それをサポートするような形で、条例の執行停止とかそういうことは申し上げませんが、そこを埋めるようなシーンで上がってきた計画はパブリックコメントではなくて、またパブリックコメント条例の本論部分からは外れるかもしれませんが、そこで稼働しようとしている人を支えてあげるような形はできないのかなと思ったんです。それがパブリックコメントのどこに拾われるのかは分かりませんが、逆に言うと「政策等の案」ということと「政策等の案」について、これまでも小田原については市長への手紙やタウンミーティングのようなことはやっているというのは当然承知していますけれども、それは平時であって、それが動かなくなったときに何か市民から持ち上げて、当座、とりあ

えずこれはやってみましょうよみたいな感じで、それに市がサポートを入れるといったような形にできないのかなという風に思います。当然条例の改廃請求については平時のものを想定したものがあります。条例制定という大げさなものではなくて、ここでこういう風な形にしたいんですけれども、このようなかたちの思いを引き受けるようなことができないのかなという。あんな状況なのに議員の選挙が行われたり、選挙活動とか投票が大混乱していても法に縛りがありましたので厳しいところがありましたけれども。条例案、政策に係る計画案、市民提言みたいな、これはここで拾うのではなくて、先ほど直接はこの条例案につながっていないという話でしたけれども、自治基本条例の第16条を拾って制度化するときに、そういったものが置ければなおのこといいかなと思います。

事務局

情報提供というか、直接この議論からそれてしまって申し訳ないのですが、小田原は、他市と比べて自治会と行政との結びつきが結構強いと思います。先ほど担当から、このパブリックコメント条例について自治会長会議で御説明したと申しましたが、自治会の方が気を回してくれて回覧板で全世帯にこの条例素案を回してくれました。小田原は約250の単位自治会がありまして、それを地区ごとにまとめ、25の連合自治会を作っております。その25の連合自治会長が月に1度、市長や理事者と懇談する時間を作っております。その中で、このように市から市民の皆様にお知らせする情報を提供し、意見交換をしております。その中で、自治会からの要望は直接理事者と意見交換するという場があります。

もう一点、総合計画で地域別計画というのを申し上げたんですが、今、自治会だけでなく社協や民生委員や体育振興会などのそれぞれが現場でされている仕事について、地区ごとの横の連携が必要だとの認識から、行政が入って行って地域運営協議会という組織を作ろうとしています。将来的には会長がおっしゃったような万が一のときの地域の要望を吸い上げるような組織に育てていきたいと考えております。

会長

小田原の自治会が活発であるというのは良く承知しております。今いただいた建設的な御意見を取りまとめて、事務局と協議をしていきたいと思いますが、なお、一名ずつ意見がいただければと思います。

委員

パブコメの条例化は神奈川県で最後になりましたけれども、自治基本条例の策定をきっかけに、形式的には最後になったけれど実質的には個々の政策でやられていた。今お話があったように、自治会レベル、自治区レベルでの協議が実質的に行われていたという話を聞いて、手続的にも政策的にも小田原市が充実していくと思っております。今日はいろいろと勉強させていただきました。本当にありがとうございました。

委員 実情を踏まえてよいタイミングだと思いますので、ぜひ良い条例にさせていただきたいと思います。勉強させていただきました。ありがとうございます。

委員 この条例のやろうとしていること自体にはまったく異論はありません。ただ、この審議会にかけるタイミングやパブリックコメントを行うタイミングについて、今日各界の最先端の関心事や斬新なアイデアをいただいたときに、最後のツメができた段階で御意見を伺うと、変えるとなると大手術が必要になり、現実的な対応が難しくなると思います。したがって、かけるタイミングについて、早くても遅くてもダメでしょうが、いろいろな手続の中で利害調整をする手続が組み込まれているので、それとこの、声なき声を拾うみたいな意見公募の手続をうまく調整するのは運用のところで頑張っていたきたいなと思います。

会長 諮問の範囲を超えた部分もあったかと思いますが、規則の中で「意見を述べる」とありましたので、答申については、これを了とした上で、いただいた意見についてどのようにあげるかは事務局と私の方にお任せさせていただきたいと思います。良き方向に進んでいることは確実でございますので、審査会としては意見を沿えて終えたいと思います。ありがとうございました。