

自治体におけるパブリックコメントの 効果的な実施に向けて ～京都市の取り組みを事例として～

同志社大学政策学部嘱託講師・京都地方自治総合研究所研究員

壬 生 裕 子



1. 問題意識

本稿は、自治体がより良い政策をつくり実施していくための根拠のひとつとして、市民の声を積極的に取り入れることの重要性を踏まえ、そのための手法の一つであるパブリックコメントに着目するものである。

パブリックコメント制度が国及び自治体で導入されてから一定期間が経過した。その間、とくに自治体においては、政策の形成や実施、評価に市民の声を積極的に取り入れること、市民参加を広げ、深めることの重要性に関する認識が広がり、その手法の一つとして、パブリックコメントを市民参加条例や自治基本条例などに定める自治体もみられるようになっていく。一方で、制度の形骸化が指摘されたり、アリバイ作りではないかという懸念が表されたりすることもある。

また、ICTの広がりにより、これまでとは異なる手法でのパブリックコメントの実施が可能になってきているという実態も見られる。例えば、東京都渋谷区のように、LINEによるパブリックコメント提出を可能とする自治体も出てきている^{*1}。

本稿では、今日広く自治体で取り組まれているパブリックコメントの現状と課題を整理したうえで、実施に際して新しい工夫を取り入れた京都市の事例を紹介する。さいごに、パブリックコメントがその導入目的を果たし続けるために、今後どのような工夫ができるかについて考察を加えたい。

2. パブリックコメントの現状と課題

(1) 現状

国レベルで実施されているパブリックコメントは、国の行政機関が政令や省令等を定めようとする際に、事前に、広く一般から意見を募り、その意見を考慮することにより、行政運営の公正さの確保と透明性の向上を図り、国民の権利利益の保護に役立てることを目的としている。「規制の設定または改廃に係る意見提出手続（平成11年閣議決定）」に基づく意見提出手続の実施を経て、平成17年6月の行政手続法改正により法制化された^{*2}。

総務省の調査結果によれば、意見公募手続等を実施して平成29年度に公布された命令等（平成30年3月31日までに命令等を定めないこととした場合を含む。以下同じ。）の公示

*1 渋谷区 WEB ページ 渋谷区 LINE 公式アカウントの使い方

<https://www.city.shibuya.tokyo.jp/kusei/koho/line/riyou.html#anchor8> 参照。

*2 e-GOV パブリックコメント「パブリックコメント制度について」

<https://public-comment.e-gov.go.jp/contents/about-public-comment> 参照。

件数は 999 件であり、同手続等を経て公布された命令等の数は 1,582（政令：135、府省令等：492、告示：563、審査基準：257、処分基準：23、行政指導指針：112）である（総務省 2019）。

自治体では、国における平成 11 年の閣議決定の動きなどを受けて、パブリックコメント制度が平成 12 年ごろから滋賀県など一部の県で要綱等により実施され、平成 13 年ごろからは横須賀市や石狩市などで国に先立って条例化する事例が出始めた。平成 18 年 4 月 1 日に行政手続法が改正施行され、意見公募手続が法制化されたことで、自治体においても行政手続条例の改正、パブリックコメント条例、市民参加条例などが制定されるなど、パブリックコメント制度の条例化が進められた^{*3}。

総務省の調査結果によれば、平成 29 年 10 月 1 日時点で、都道府県 46 団体（97.9%）、指定都市 20 団体（100.0%）、中核市 48 団体（100.0%）、施行時特例市 35 団体（97.2%）、その他の市区町村 892 団体（54.5%）がパブリックコメント制度を制定済みとなっている（総務省 2018）。経年で比較すると、その他の市町村の制定状況が平成 22 年 10 月 1 日時点 44.5%、平成 27 年 1 月 1 日時点 52.1%と徐々に増加していることがわかる（総務省 2015）（総務省 2011）。

制定の形式は条例が 22.8%、規則 2.7%、その他（要綱・要領・指針等）77.7%であった。条例のうち、意見公募手続条例 28.7%、行政手続条例 8.9%、その他 62.4%である。その

他には、市民参加条例や自治基本条例などが含まれると考えられる。

（2）課題

自治体におけるパブリックコメント制度は多くの団体で制定されてきたが、実施にあたってはいくつもの課題が指摘される。例えば、松井は課題として、実施期間が短いこと、実施時期が遅いこと、提供される資料が難解であること、一般の市民にとってわかりにくいこと、周知が不十分であること、当事者・専門家へのアプローチが不十分であること、意見の提出者数が少ないこと、提出された意見の採否の妥当性を挙げている（松井 2015）。

実施期間は 1 カ月程度のものが一般的であるが、条例や計画の策定スケジュールとの関係に左右される。完成させるべき時期が決まってい、予定通り策定が進まなかったなどの理由で、実施期間が短く設定されることがある。

実施時期は、どの程度の内容についてパブリックコメントを実施するかという問題と関係する。たとえば計画に関するパブリックコメントの場合、計画の骨子案を対象とするか、ほぼ完成に近い内容となった計画案を対象とするかである。前者の場合、策定スケジュールの比較的早い段階でパブリックコメントを実施し、得られた市民の意見を計画の策定に反映させやすくなるが、骨子案自体が計画の枠組みを示すものでやや抽象的な記述となるため、市民にとってはコメントしにくいものとなる可能性もある^{*4}。

*3 一般財団法人地方自治研究機構 WEB ページ 行政手続条例・パブリックコメント条例

http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/028_Administrative_procedure.htm 参照。

*4 例えば、京都市で令和 2 年度に実施された「第 3 期京都市市民参加推進計画 骨子案」に関する市民意見の募集に際しては、「全てにおいて具体例が少なかったのが具体的などんなことを行うのかが知りたいです。」「大きな計画の概要なので細かい事業について記載されていないのは分かるのですが、別冊でも具体的な事業について提示がないとあいまいな賛成しかできないように思います。」といった意見が寄せられている。

後者の場合、計画案が出来上がるころには、計画策定期間のかなり終盤となっており、抜本的な変更が難しいことが考えられる。骨子案と計画案の2段階でそれぞれパブリックコメントを実施する事例もみられる^{*5}。

提供される資料が難しい、一般の市民にとってわかりにくいという指摘は、パブリックコメントに限らず行政が提供する資料や制度全般に関するものといえそうである。パブリックコメントの実施に際しては、概要版を作成する、専門用語には注釈をつけるなどの対応がとられている。

周知に関しては、広報やWEBページ、公共施設での閲覧場所の設置などが一般的である。その情報が実際に必要とする市民に届いているかどうかは把握しきれていないし、そもそもパブリックコメントの制度そのものを知らない市民も少なくない^{*6}。

当事者・専門家へのアプローチが不十分という点については、関連団体等を通して当事者や専門家に意見を求める事例をみることができる。どこまでアプローチするかは案件や策定スケジュール、担当者の業務量や熱心さなどと関係がありそうである。

意見の提出者数が少ないことは、これまで挙げてきた課題、実施期間や資料の難解さ、市民への周知、当事者・専門家へのアプローチ不足といった課題を原因とする結果ともいえよう。案件の種類や自治体によっては0件といった場合も見られる。なお、0件というのは問題がない案だということだと思ふといったコメン

トを耳にすることがあるが、先述の課題が解決されていないことを考慮すると、現時点でそのように解釈することは難しいと言わざるを得ない。

意見の採否の妥当性を担保することも重要である。担当部署での判断にとどまらず、審議会が設置されている場合はパブリックコメントの結果について審議することで、客観性や専門性を加えることができよう。

上記に加えて、意見提出方法の利便性の向上と寄せられた意見に対するフィードバックの在り方も重要な課題であることを指摘しておきたい。一般的に用いられている意見提出方法としては、メールやFAX、文書の郵送や持参が一般的である。すでに実施している自治体も見られるが、ICTを積極的に活用し、提出用フォームにコメントを入力し、そのまま送信できるようにする、多くの人が使い慣れたLINEによる提出を可能とするなどにより、コメント提出に際しての市民の心理的な障壁を減らすことも柔軟に検討すべきではないだろうか。

フィードバックの方法や様式は自治体によりさまざまである。筆者が担当する大学の授業でパブリックコメントについて調べた学生が、ある自治体のフィードバックの内容を見て、とてもがっかりしていたことがある。市民が時間をとって提出したコメントをどのように扱うかは、その自治体のパブリックコメント、ひいては市民参加に対する認識を表すものにとらえられることを理解したうえで取り組まれることを期待したい。

*5 例えば、京都市は、京都市基本構想に基づく第2期の計画であり、平成23年度から10年間を対象とする京都市基本計画の策定にあたっては、平成22年度に第1次案と第2次案を対象とした2回のパブリックコメントを実施している。

*6 例えば、京都市で令和2年度に実施された市政総合アンケート調査「市民参加（市政、まちづくり活動への参加）について」をみると、パブリックコメント制度を知らないと回答した市民の割合が75.4%となっている。

(3) パブリックコメントの改善事例

さまざまな課題が指摘されるパブリックコメントについて、その効果を高めるために見直しを行う事例も見られる。

滋賀県守山市では、令和2年度、パブリックコメントの実施に関して、周知方法の工夫、情報提供機会の拡充、意見提出方法の工夫という3つの点から改善を行った*7。「市民の関心度が高い、あるいは市民の生活への影響が大きいと思われるテーマに関するものは、一定数の意見提出が見られるものの、全体的に見て、市民からの意見提出は低調の傾向にある」という課題認識からである。

周知方法の工夫として、パブリックコメントを実施中であることや閲覧コーナーの場所を示すパブコメPRボードを製作、設置した。また、「概要版」PRポスター（A4版）を市民に分かりやすいデザインで、詳細をWEBページで確認できるようQRコードを添付して作成し、掲示した。

情報提供機会の拡充については、パブリックコメント実施の予告、また実施中であることを市WEBページや広報で掲載することを徹底した。案件と関係が深い団体等へのパブコメ募集開始を個別に案内するほか、市民懇談会参加者のうち情報提供希望者へのパブコメ募集開始の案内も行った。

意見提出方法の工夫として、意見提出方法等

を分かりやすく記したPOP看板と、意見提出内容欄を整理した意見提出の参考様式を作成し、閲覧場所に設置するほか、実施期間中に開催される「市民説明会」でも意見提出の参考様式を配布した*8。

これらの取り組みの結果、市民の認識やパブリックコメントの提出件数にどのような変化が生じたかについては、今後の検証結果を待ちたい。

3. 京都市のパブリックコメント

(1) 実施状況

京都市では、京都市市民参加推進条例第9条に市政への参加の手続としてパブリックコメントを明記している。また、京都市市民参加推進条例施行規則第4～6条にパブリックコメントの対象となるものや実施方法について定めている。

令和3年度は16件のパブリックコメントが実施され、実施期間30日以上の割合が100%、1件あたり意見数は1026.6件であった*9。結果のまとめ、フィードバックもわかりやすく公表している。平成15年度は19件実施、30日以上の割合が57.9%、1件あたり意見数66.8件であったことと比較すると、京都市はパブリックコメントの実施に積極的に取り組んできたといえる。

ただしその結果、意見募集に際しては担当部

*7 滋賀県守山市令和2年度第2回市民参加と協働のまちづくり推進会議

<https://www.city.moriyama.lg.jp/shiminkyodo/suisin-kaigi/r02/kekka2.html>

資料「【別紙1】効果的なパブリックコメントの実施における改善について」参照。

*8 PRボード、PRポスター、POP看板、意見提出様式については、令和2年度市民参加と協働のまちづくり推進会議資料【別紙2-1】～【別紙2-4】参照のこと。

*9 京都市資料「パブリック・コメントの実施状況について」より引用。6月から7月にかけて実施された「行財政改革計画」の策定に関する市民意見が9,013件と過去最高であったことから、1件当たりの意見数がとくに多くなっている。

署の負担が大きくなっている可能性が高い点に留意する必要がある。実際に、『行財政改革計画 2021-2025』（京都市、2021）においては、行財政改革の取組として事業見直し、事務の合理化および組織・人員体制の適正化、業務の効率化の2つの観点から、パブリックコメントの見直しが挙げられている^{*10}。見直しの必要性は理解するものの、これまでの取り組みの蓄積と成果を無駄にしないよう願うところである。

（2）実施事例

京都市におけるパブリックコメントがどのように進められているのか、令和4年度に実施された「今後の市バス路線・ダイヤの在り方」（素案）に対する市民意見の募集を例として確認しておく。

このパブリックコメントは市バスの路線・ダイヤ編成にあたって基本的な考え方となる「今後の市バス路線・ダイヤの在り方」（素案）について、市民の意見を募集するものであった。この素案は、「京都市バスの路線・ダイヤの在り方に関する検討委員会」での審議を経てまとめられた。

資料としては、本編資料（A4判11ページ）、概要版（A4判11ページ）が公表された。周知方法は、ホームページ、ツイッター、フェイスブック、市バス車内・地下鉄駅への交通局ニュースの掲出、市民意見募集冊子の配布（市バス・地下鉄案内所、市バス営業所、地下鉄各駅、区役所・支所、情報公開コーナー、京都市図書

館等）、大学生への周知（学生向けアプリ（KYO-DENT）への掲載、大学コンソーシアム京都加盟校へのメール配信）であった。募集期間は令和4年12月14日（水）から令和5年1月13日（金）、正月をはさんで約1カ月が設けられ、募集方法はホームページ内の送信フォーム、電子メール、FAX、郵送又は持参であった。

結果として、466人から1,252件の意見が寄せられ、1月27日に結果が公表された。意見は項目別に分類され、意見の要旨ごとに京都市の考え方が付されている（図1参照）。

意見を寄せた市民の属性は年齢別でみると20代18.2%、30代14.6%、40代16.3%、50代18.7%、市バスの利用頻度別では週に5日以上40.8%、週に3～4日17.0%となっており、若い世代も含めた市バスを利用する世代からのコメントを得ることができたと考えられる。

周知方法にあったとおり大学生への働きかけを行ったこと、QRコードを活用することで意見提出を容易にしたこと、市バス利用者の利便性に直結する問題であり、とくに利用者のか関心が高く、自分の意見を示しやすかったことなどが理由ではないだろうか。ただし、パブリックコメントを行う案件は、市民の関心が高いものの、市民が自分の考えを持っていて、それを表明しやすいものばかりではない点に留意する必要がある。

*10 具体的には、行財政改革1 事業見直しや受益者負担の適正化等、6 行政事務の徹底した合理化、③ 行政における意思決定の迅速化・効率化、事務フローの再検証として「パブリック・コメントや附属機関等の審議等の手続を簡素化。同時に、より実効性が高い手法を用いた政策形成過程の合理化、迅速化」、行財政改革5 組織・人員体制の適正化、人件費の削減、2 徹底的な働き方改革の推進（1）ICT・デジタル技術の積極的な活用や、多くのマンパワーを要する内部管理事務等の見直し等により徹底した業務の効率化を推進「計画策定業務の見直し、行政評価の在り方見直し、パブリック・コメント等の在り方見直し」とまとめられている。

図1 パブリックコメント結果の公表方法

項目ごとに分類し、該当する意見の件数を明示		市民の意見に対して、市のこれまでの取組状況や今後の対応策などを記載	
(5) 分かりやすさの向上：94件			
主な御意見（要旨）		本市の考え方	
ア 停留所における案内 ①すべての停留所に路線図、バス乗り場案内、行先案内、使える乗車券やICカードなどの案内を掲示してほしい。 ②バス停に掲示されているアクセス表示を多言語化するべき。		停留所における案内については、時刻表のほか、可能な限り路線図やのりば案内などの掲出を行うとともに、英語表記を併記するなどの多言語化にも努めております。停留所によっては掲出スペースが限られているため、より分かりやすい案内について、研究してまいります。	
寄せられた意見をわかりやすく整理			

京都市「『今後の市バス路線・ダイヤの在り』（素案）に対する主な御意見の内容と御意見に対する本市の考え方」より抜粋したものに筆者加筆

4. 京都市による新しい取り組み

(1) わかりやすい資料の作成

「第5次京都市男女共同参画計画（案）」に関するパブリックコメントに際しては、資料として計画全体版、計画概要版に加えて、募集リーフレットが作成・公表された。この募集リーフレットを取り上げたい。

募集リーフレットの表紙が図2である。「これらは何の数字でしょう？」という問いかけ形式と、計画の内容と関係のある写真を大きく掲載することで、リーフレットを手にとってもらいやすく、次のページを見ようと思いやすくなっている。一般的に、このような資料で目立たせるであろう「パブリックコメント募集中」という文言は左下にある。

ページをめくると、男女共同参画に関わる今日的な問題や数字がQ & A形式で、図表を用いて説明されている（図3参照）。これを読むと、表紙の数字が何を表すのかがわかるという工夫もされている。4ページに、もう一度パブ

リックコメントに関する少し詳しい説明とQRコードが付されている。男女共同参画や計画の内容をもう少し詳しく知りたいと思った人は概要版や全体版で確認することができるし、リーフレットだけを見て意見や感想を提出することもできる。

図2「第5次京都市男女共同参画計画（案）」パブコメ募集リーフレット表紙

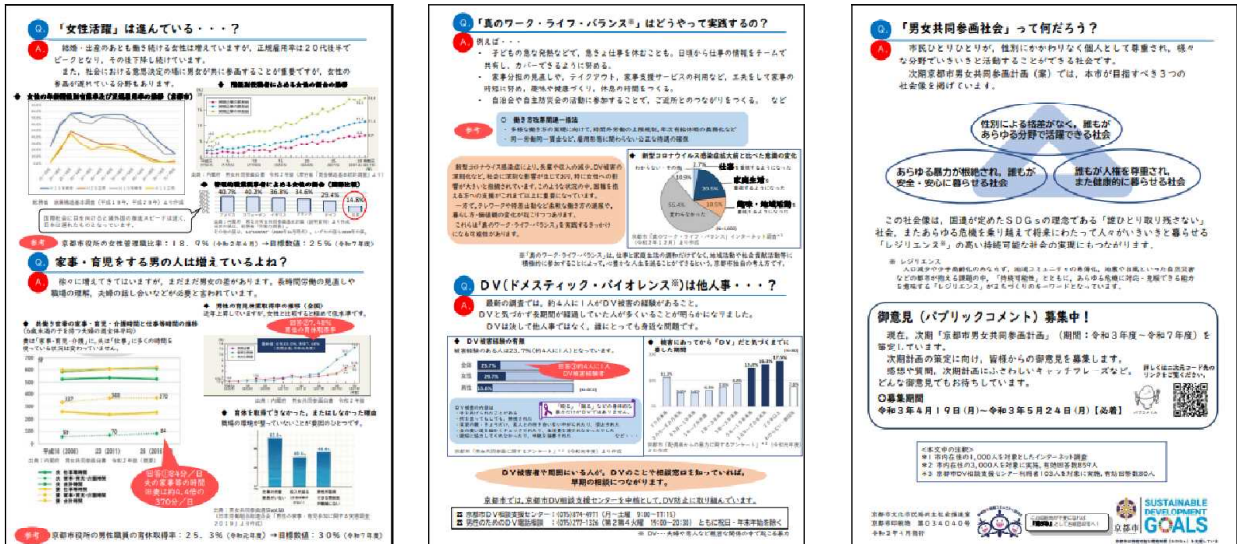


京都市 WEB ページより引用

募集に際して学校園や大学、経済団体に働きかけたこともあってか、まずはリーフレットを見てもらう、関心を持ってもらうことを目的で作られたことが読み取れる。表紙に大きくパブ

リックコメント募集中と書いてあったり、内容が文字ばかりのものと比較すると、一定の効果があるのではないだろうか。これらの工夫は、概要版を作成する際にも参考になりそうである。

図3 「第5次京都市男女共同参画計画（案）」パブコメ募集リーフレット2-4ページ



京都市 WEB ページより引用

(2) 中学校における

対話型パブリックコメントの実施^{*11}

京都市では、これまでイベントや大学授業内での対話型パブリックコメントが実施されてきたが、第3期京都市市民参加推進計画の策定にあたって令和2年度に実施されたパブリックコメントに際しては、中学校の社会科の時間での実施が試みられた。この取り組みは、同計画の施策5「誰もが参加しやすいデザイン」、施策7「次世代につながる市政参加」で推進する、日常生活の生活導線の中で自然と参加が促進される仕組みづくりを念頭に置き、希望者のみではなく、授業の一環として全員に受けてもらうことを意図するものであった。

実施にあたっては、市担当職員が社会科担当

教諭と調整のうえ、3年生の3クラス 65人を対象とし、社会科の時間を1時間あてることとなった。事前準備として前の時間に YouTube（後述の京ぱぶ）を視聴、質問や意見があれば事前に記入しておくこととした。実施日は、市担当職員がオンラインで授業の趣旨（市政への参加のイメージやまちづくりについて）を15分程度説明、生徒からの質問を受け付けたのち、パブリックコメントの記入時間をとった。その結果を担当教諭が集計したものを市として入手したに加え、別途生徒がパブリックコメントのフォームから応募することもあったと考えられる。

選挙権が18歳以上となったこともあり、中学生や高校生がまちづくりについて考え、関心

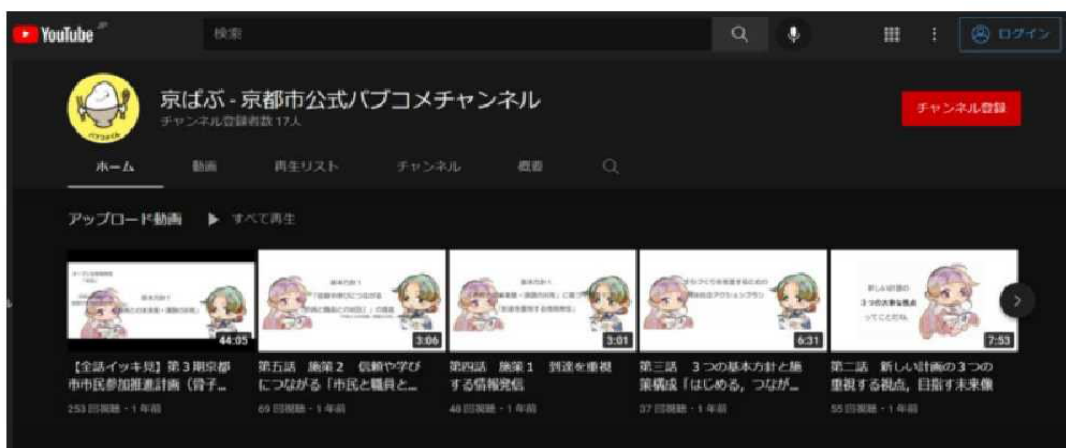
*11 イベント等に出向いて、計画や条例案を市民に説明し、その場で意見を記入してもらう手法のこと。

をもつきっかけとして、案件によっては中学校や高校と連携してパブリックコメントの機会を設けてもよいのではないだろうか。それ以外にも、課題として挙げられていた当事者や専門家へのアプローチの方法として、対話型パブリックコメントを活用することもできそうである。

(3) 京都市公式パブリックコメント・チャンネル「京ぱぶ」の開設

(2) と同じく、第3期京都市市民参加推進計画に関するパブリックコメントの実施に際しては、市民参加推進計画やパブリックコメントの制度に関心を持ってもらうことを目的として、YouTube に京都市公式パブリックコメント・チャンネル「京ぱぶ」を開設した。

図4 京ぱぶ・京都市公式パブコメチャンネル



<https://www.youtube.com/channel/UCpEMG7DD1GwxyqeSGqGUJKw/featured>

「京ぱぶ」は、パブリックコメントの募集に際し、配布する資料の内容を説明する動画を掲載するものである。この計画では、市内大学生有志チームと協力し、計画骨子案の内容を説明する動画を作成、パブリックコメントの実施期間にあわせて配信を開始した（2023年5月8日時点も視聴可）。

第3期京都市市民参加推進計画骨子案の意見募集冊子にアクセス可能なQRコードを付し（図5参照）、そこからYouTubeチャンネルにたどり着くことができるようにした。

計画の項目ごとに1本の動画を作成することとし、原稿を作成してセリフを録音、それに合わせてスライドをつくるという手順を踏んだ。動画1本あたり10分以内として計17本、その他すべてをまとめたもの1本計18本の動画が作成された。動画すべて見てもよいし、関

心のある項目の動画だけを見ることもできるということである。

図5 「京ぱぶ」のQRコード



第3期京都市市民参加推進計画骨子案
意見募集冊子より

担当職員によれば、パブリックコメント提出期間内に、トータル100件程度の閲覧があつ

た。パブリックコメントの提出者の増加に効果があったというよりは、対話型パブリックコメントを実施する際などに、「くわしくは動画を見てくださいね」といえたことがメリットだという。筆者も大学の授業で対話型パブリックコメントの実施に協力したが、学生に動画を紹介し、それ見たうえでコメントを提出してもらうことができた。パブコメの募集冊子を公共施設に取りに行ったり、市の Web ページを検索して文書を探すよりも、とくに YouTube を使い慣れた若者にとってはアクセスしやすかったと考えられる。

また、「京都市に届けたい御意見や感想がありましたら、各動画コメント欄にハッシュタグ「#京ぱぶ市民参加」を付けてコメントを書いてください。ハッシュタグがついたコメントについては、パブリックコメントとして取りあつかえます」としていたが、コメントの記載はなかった。これは、動画コメント欄は誰もが閲覧可能であること、また匿名での記入ができないことなどが理由と考えられる。

なお、庁内からの反応はとくになかったようで、その点は残念なところである。

5. 考察

3. では京都市の3つの取り組みを紹介したが、それらは先に挙げたパブリックコメント実施における課題に対する対応策といえることができる。

わかりやすいリーフレットの作成は、提供される資料が難しい、一般の市民にとってわかりにくいといった課題に対する、市民目線での工夫といえよう。中学生を対象とした対話型パブリックコメントの実施は、当事者へのアプローチが不十分、意見の提出者数が少ないといった

課題に対して、周知してコメントの提出を待つという受け身から、一步踏み出して意見をもらいたい集団に働きかけるという試みである。加えて、若い世代へのシチズンシップ教育の側面ももつ。「京ぱぶ」は提供される資料が難しい、一般の市民にとってわかりにくいという課題に動画というツールで対応するだけでなく、意見提出方法の利便性向上にチャレンジしようとした事例である。意見を考え、提出しようとする市民がより便利になることに加え、YouTube を利用する市民への新たな働きかけとなる可能性もある。学生の参加を得て動画を作成したという点も今後の参考となりそうである。

個々の取り組みがそれぞれに意図と効果をもったものではあるが、それらを組み合わせることでより効果を高めることができる点にも注目しておきたい。対話型パブリックコメントを実施する際に「京ぱぶ」を見てもらうことができたという事例はわかりやすい。

ここまで、パブリックコメントの現状と課題、課題に対する取り組み事例を紹介し、それらに対する考察を加えてきた。パブリックコメントをより効果的に実施するために、今ある課題の解決に向けてさまざまな工夫を講じる余地は、まだまだありそうである。

その一方で、例えば、パブリックコメントが実施される期間と、市民が政策に関心をもち、意見したいタイミングとが合致するとは限らないといった、パブリックコメントの改善だけでは解決できない問題も考えられる。政策に市民の意見を反映させることを目的とするならば、パブリックコメントにとどまらず、他の市民意見聴取方法との組み合わせを検討し、より効果を高めることを検討する必要があるのではないか。兵庫県加古川市の取り組み^{*12}なども参考に、引き続き研究していきたい。

*12 兵庫県加古川市 市民参加型合意形成プラットフォーム <https://kakogawa.diycities.jp/>

参考文献

松井真理子「市民のためのパブリックコメント制度」『四日市大学総合政策学部論集』15 巻 2

号、pp. 1-21、2016 年

総務省「行政手続法（意見公募手続）の施行状況に関する調査結果」2017 年 総務省「意見公募手続制度の制定状況に関する調査結果」2018 年

総務省「意見公募手続制度の制定状況に関する調査結果」2015 年

総務省「地方公共団体における意見公募手続制度の制定状況」2011

*すべての URL の最終参照日は 2023 年 10 月 18 日。

*本稿の作成にあたっては、京都市総合企画局総合政策室市民協働推進担当の平子氏、および前担当の伊藤氏にご協力いただきました。ありがとうございました。