

吹田市市民参画の推進に関する指針

平成20年（2008年）6月

目 次

1	はじめに	1
2	市民参画の推進のための基本方針	
(1)	市民参画の位置付けの明確化	1
(2)	適切な市民参画手法の採用	2
(3)	適切な情報の提供と情報の共有	2
(4)	市民同士の対話の促進	3
(5)	検討結果の報告	3
(6)	評価とフィードバック	3
(7)	多数の市民の参画の機会の保障	3
(8)	職員の意識改革	4
3	市民参画の目的別の留意点等	
(1)	意見聴取	4
(2)	対話の場を通じた相互理解の促進	5
(3)	意見の取りまとめ	5
(4)	合意形成	5
(5)	公式化（オーソライズ）	6
4	市民参画手法の現状と課題	
(1)	審議会等	7
(2)	ワークショップ	7
(3)	懇談会	7
(4)	市民会議	8
(5)	市民意見提出手続（パブリックコメント手続）	8
(6)	公聴会	9
(7)	アンケート	9
(8)	出前市長室	10
(9)	市政への提言	10
5	おわりに	10
別紙	計画策定過程における市民参画イメージ図（例）	12

吹田市市民参画の推進に関する指針

1 はじめに

吹田市自治基本条例は、市民自治を確立するための運営原則の1つとして「市民参画の原則」を定めており、市民に、自らの意思と責任の下に、市政に参画することを求めています。

吹田市自治基本条例における「参画」とは、「市民が政策等の立案、実施及び評価の過程に主体的に関わり、行動すること」を意味しており、同条例は、市民が市の政策等の立案、実施及び評価の各段階において「市政に参画すること」を市民の権利であると宣言しています。

このような市民の権利が、単に条例上で保障されているというだけでなく、市民が実効的に行使していくためには、市民の一人ひとりに、自らの意思と責任において、積極的に市政に参画することが求められていることはもちろんですが、行政の側でも、職員の一人ひとりが、「市政に参画すること」が市民の権利であるということを十分に自覚したうえで、市民に市政に参画する十分な機会を保障するとともに、多くの市民の参画を得て市政を進めるように努めることが必要です。

この指針は、本市が市民参画を推進するためのルールを定めるものであり、職員の一人ひとりが、これを基礎として創意工夫することにより、多様な市民参画制度が整備されていくものです。

本市は、この指針に基づいて、市民参画の推進に積極的に取り組むものとします。

2 市民参画の推進のための基本方針

市民参画を推進するためには、職員一人ひとりが、市民の視点に立って行動することが大切です。このため、本市では、以下に掲げる基本方針の下に、市民参画を推進するものとします。

(1) 市民参画の位置付けの明確化

市民参画の目的や目標を市民に十分説明しないまま市民参画を進めようとしたり、あるいは職員自身が市民参画の目的や目標を明確に意識せずに市民参画を進めようとする場合が見受けられます。

このため、市民参画の目的、検討すべき課題、決定すべき事項、決定事項の取扱い、最終的な目標などを明確にして、市民参画の位置付けをあらかじめ市民に示すことを基本方針とします。

なお、市民参画の目的としては、施策の立案段階に限ってみても、市民の意見を聴くこと、対話の場を通じて市民相互間及び市民と行政との間の相互理解を促進すること、市民の意見を取りまとめること、市民相互間の合意形成を図ること、特定の原案を公式の案として公式化することなど、多様な目的が想定されます。後述するように、何を主たる目的と位置付けるかによって採用すべき市民参画の手法が異なってきますので、目的の明確化は是非とも必要です。

(2) 適切な市民参画手法の採用

市民参画を実施する際に、担当の職員が他の職場や他の自治体の先行事例などを参考にしながら、最も適切であると思われる手法をその場その場で採用することにより、市民参画の現場ごとに様々な対応をしているため、市民参画の対象となっている課題に最もふさわしい市民参画の手法が採用されていない事例が見受けられます。

このため、市民参画の目標を十分検討したうえで、その目標を実現するために最も適切な手法を採用するとともに、必要に応じて複数の手法を組み合わせることを基本方針とします。

例えば、計画策定過程における市民参画について考えてみますと、計画策定初期の時点では、市民相互間に意見の相違や対立が存在することが少なくないことから、多様な意見を調整して「市民の意見」にまとめあげていくことが最も重要な課題になります。そこで、この時点における市民参画の手法としては、市民と行政との双方向的な対話に加えて、市民相互間の多方向的な対話も可能な、ワークショップや市民会議を採用することが適切であると考えられます。

次に、調整された市民の意見を下に、計画案を作成していく時点では、先行する段階で参画していない市民の意見を聴取するため、アンケートや懇談会等の手法を用いることが妥当であると考えられます。

また、計画案がある程度固まった段階においては、その暫定的な計画案を広く市民に示したうえで、市民の意見を聴取し、必要に応じて計画案の微調整を行っていくことが必要であり、そのための手法としては、パブリックコメント手続や公聴会等が適切であると考えられます（別紙：計画策定過程における市民参画イメージ図（例）を参照）。

このように、市民参画の手法は、それぞれの特性を生かして、適切に採用することが必要です。

(3) 適切な情報の提供と情報の共有

市民に参画の機会が提供されてはいるものの、行政による情報提供が不十分なために、市民と行政とが情報を共有できず、その結果、市民と行政との間の認識のズレが解消されず、さらには、認識にズレがあることが意識されないままに、市民参画の手続が進行している事例が見受けられます。

このため、適切な場面で必要な情報を市民に提供することにより、市民と行

政との情報共有を促進し、両者間の認識のズレを解消していくことを基本方針とします。

市政に関する情報は、市民と行政とが共有すべきものであり、市民が情報を必要としている場合には、個人情報の保護に十分留意しながら、市民にわかりやすい形で情報を提供するとともに、情報の内容を十分に説明することが必要です。

(4) 市民同士の対話の促進

市民と行政との対話が始まる前に、市民同士で十分な意見交換が行われていないために、市民参画の場が、一人ひとりの市民の個人的な意見などを行政に訴えるだけの場になっている事例が見受けられます。

このため、まずは市民同士が十分に意見交換や議論を行い、意見の相違や対立を調整して「市民の意見」をまとめることができるように、市民同士の対話の場をできる限り多く設定することを基本方針とします。

例えば、ワークショップや市民会議といった市民参画の手法を用いることにより、市民と行政とが双方向的に対話するだけでなく、市民相互間の多方向的な対話を積み重ねることによって、市民の意見を調整し、まとめていくことが必要です。

(5) 検討結果の報告

市民参画のプロセスを経た後に行政が意思決定した最終的な結論だけを市民に報告し、市民参画の成果を踏まえて、行政内部でどのような検討を行い、その検討の過程で市民の意見がどのように生かされたのか、また生かされなかった市民の意見があるとするれば、それはなぜなのかについて、十分に説明していない場合が見受けられます。

このため、市民参画を踏まえた行政の検討結果とその結果に至った理由を整理して、参画した市民に速やかに報告することを基本方針とします。

(6) 評価とフィードバック

市民参画によって導き出された結論ばかりに注目し、用いられた市民参画の手法の適切性や問題点についての評価を行っていません。

このため、多様な市民参画の手法のそれぞれについて、個々の行政課題に対処するためにそれらを用いたことによって得られた具体的な成果や明らかになった問題点を事後的に評価し、その評価結果を、市民参画制度の一層の充実に役立てることを基本方針とします。

(7) 多数の市民の参画の機会の保障

吹田市には子ども、高齢者、障害者、外国人など多様な市民が多数暮らしています。ところが、市民参画の機会を設けても、そうした市民の誰もが参画で

きるようにするための配慮が足りないことから、行政の期待に反して、参画しようとする市民が少なかったり、固定化されたりして、多様な市民による多数の市民参画が得られていない場合が見受けられます。

このため、できるだけ多くの市民が集まりやすい時間帯や曜日に参画の場を設定したり、インターネットや携帯電話を利用した参画の仕組みについても、その活用を検討するなど、市民の多様性に配慮しながら、多数の市民が参画できる機会を保障することを基本方針とします。

市報すいたやホームページに掲載するだけでなく、審議会等の委員や各種団体等を通じて参画を呼びかけるなど、事前のPR方法を工夫することにより、多様な市民のすべてに参画の機会が保障されていることが十分に伝わるようにすることが必要です。

(8) 職員の意識改革

職員が市民参画の手法に十分に習熟していないために、市民参画を実施する過程で、市民と職員との間に無用の摩擦が生じたり、時間が浪費されたりする場合が見受けられます。

特に、各部局間で市民参画の手法の取扱いが異なっていたり、部局間の連絡体制が不十分であったりするなどの、縦割り行政による弊害は、市民参画の推進を妨げる大きな要因となっています。

このため、すべての職員が市民参画の手法に習熟し、円滑かつ効果的に市民参画の手法を用いることができるように、職員研修の充実を図ることはもちろん、職員同士の情報の共有や市民参画を進めやすい職場風土の醸成など職員の意識を改革していくことを基本方針とします。

3 市民参画の目的別の留意点等

市民参画の手法には様々なものがあり、それらを目的によって適切に使い分けることが必要です。このため、本市では、以下に掲げる市民参画の主な目的とその留意点等を常に意識しながら市民参画を推進するものとします。

(1) 意見聴取

政策立案に際して、立案すべき政策の内容を検討する際の基礎資料として用いることや、暫定的な政策案に対する市民の意向を把握することを目的として、多くの市民の意見を聴取する場合はこれに当たります。

市民参画の目的がそうした意見聴取にある場合には、できるだけ広い範囲の、そして、より多くの市民の声を、偏りなく聴くことが大切です。そして、そのためには、市民への周知方法を工夫することが必要です。

意見聴取は、政策内容の検討段階で行う場合もありますし、暫定的な政策案

の取りまとめ段階で行うこともありますが、一度の意見聴取で終わるのではなく、必要に応じて、政策形成過程の各段階で繰り返し意見聴取の機会を持つことが大切です。

意見聴取のためによく用いられる市民参画の手法としては、例えば、懇談会、パブリックコメント手続、アンケートなどがあります。

(2) 対話の場を通じた相互理解の促進

対話の目的は、立場の異なる人々が時間をかけて話し合い、お互いの理解を促進することです。合意形成に向かって努力することは必要ですが、合意形成に至らない場合であっても、合意形成をめざす過程で気づきや相互理解といった状況が生み出されることに意味があります。

対話の場面では、お互いを理解しようとする姿勢や意見調整のために自らの意見に固執しない姿勢が大切であり、参加者の関わり方が成否の鍵を握ることになります。また、対話を効果的に進めるためには、参加者各自が抱えている多様な意見に対する平等な配慮が必要です。場合によっては、対話を円滑に進めるために、ファシリテーターと呼ばれる第三者的立場の進行役が参加することも有益な方法になります。

対話の場を通じて相互理解を促進するためによく用いられる市民参画の手法としては、ワークショップが典型的ですが、市民会議などもこれに当たる場合があります。

(3) 意見の取りまとめ

例えば、計画策定委員会のように、市民相互間の意見の相違や対立を調整して、1つの「市民の意見」にまとめ、政策に反映させるために、市民の参集の場を設定することが、これに当たります。

参画する市民の数が多くなると意見の取りまとめが難しくなるため、参画する人数は、意見の取りまとめが可能と考えられる合理的な数に限定する必要があります。

このように、参画する市民の数が限定されるため、参画する市民には、単なる個人的な意見の表明に終始することなく、自らと同じ立場にある多数の市民の意向を意識して発言する姿勢が要求されます。

一方、行政としては、限られた人数による議論の限界を意識し、より多くの市民意見を反映させるために、他の参画手法と組み合わせて用いることが必要です。

意見を取りまとめるために用いられる市民参画の手法としては、計画策定委員会のような審議会等のほか、ワークショップや市民会議があります。

(4) 合意形成

都市計画法上の地区計画決定のように、私有財産に法的な制約を課す決定を

行うためには、厳格な合意形成の手続を踏まえる必要があります。参画の目的が先述した「対話の場を通じた相互理解の促進」にある場合には、必ずしも合意形成に至らなくてもいいのに対して、この場合には、合意形成が最終目標となります。

基本的な留意点は「対話の場を通じた相互理解の促進」の場合と同様ですが、最終的に合意に到達するための技法が重要となり、また、参画している人々に歩み寄りの姿勢が求められます。

(5) 公式化（オーソライズ）

都市計画審議会のように、法律又は条例によって設置が要求されている審議会において、その審議会が所管する計画等を公式化するための手続がこれに当たります。諮問の方法等に関して、法令等に遵守すべき手続が定められていることが通例ですので、それに従って手続を進行していくことになります。

政策を確定するうえで踏まえるべき重要なプロセスではありますが、最終的な段階での参画であり、また、参画できる人数は限られているため、それ以前の段階で様々な参画の機会を設け、多数の市民の意見を把握したうえで、この公式化の手続を経て「市民の意見」を確定し、政策に反映させていくことが必要です。

なお、審議会の委員を公募するなど、この公式化の手続に多様な市民が参画できる機会を保障することが大切です。

4 市民参画手法の現状と課題

これまで吹田市では、様々な市民参画の手法が試みられてきました。それらを名称別に整理するとともに、それぞれの手法の課題をまとめると、以下ようになります。

なお、場合によって同じタイプの市民参画の手法が異なる名称で呼ばれていたり、異なったタイプの市民参画の手法が同じ名称で呼ばれていたりするため、名称だけではそれがどのような市民参画の手法なのかははっきりしないことが少なくありません。そうした市民参画の手法の名称が統一されていないことも、以下に示した各市民参画の手法ごとの課題とともに、吹田市における市民参画の手法をめぐる解決すべき課題の1つです。

このため、今後は、各市民参画の手法が持つ特徴に留意しながら、できる限り名称を統一するものとします。

また、市民参画の手法は、ここに列挙したものだけではありませんし、全国各地の自治体で、新たな市民参画の手法が考案され、実施されているのが現状です。したがって、他の自治体の取組も参考にしつつ、行政が達成すべき目標に応じて、それにふさわしい市民参画の手法を常に工夫していくことが不可欠であり、特に

今後は、インターネットなどを利用した新しい情報ツールの活用を図ることが必要です。

(1) 審議会等

市の事務について審査、審議、調査等を行うため、地方自治法第138条の4第3項の規定に基づき、法律又は条例により執行機関の下に設置される附属機関や、これに類する機関で要領により設置されるものは、吹田市では一般的に「審議会等」と呼んでおり、「審議会等の運営に関する指針」に基づいて、公募委員を積極的に選任することになっています。このため、法令等の規定により公募委員を含めることができないといった事情がある場合を除き、市民参画の拡充という観点からは、審議会等には公募委員の枠を設定することを原則とするとともに、市民の側の参画の機運の盛り上がりと歩調を合わせて徐々に公募委員の枠を拡大していく必要があります。

さらに、特段の事情のない限りは、「審議会等の運営に関する指針」に基づいて、委員の再任回数や兼任を制限することにより、多数の市民に参画の機会を保障することも必要です。

また、公募委員の選考に当たっては、市民が審議会等の委員に応募しやすくとともに、行政の市民に対する説明責任を果たすために、公募委員の選考基準を明確にして事前に公表するとともに、選任されなかった市民から求められた場合には、選任されなかった理由を説明し、選考過程の透明性を図ることが必要です。

(2) ワークショップ

カードや付箋紙等を用いたグループワークやタウンウォッチング（まち歩き）などの体験型プログラムを取り入れて、あらかじめ設定された課題についての参加者の理解を深めていくことが重視されているのがワークショップの特徴です。吹田市では、計画の策定などの際に、市民と行政との対話や市民相互の対話の場として、特定の地域において、ワークショップを開催するケースが増えています。

シンポジウムや講演会等と異なり、集まった市民が特定のテーマについてともに考え、1つの作業にとともに取り組むことによって、市民相互間の多方向的なコミュニケーションが活性化し、そこから新たなアイデアが生まれていくという利点がありますが、進行を円滑にし、参加者の誰もが忌憚なく意見を表明できる場として機能させていくためには、担当する職員のファシリテーション能力を高める必要があります。

(3) 懇談会

懇談会は、複数の市民に参集を求め、市政に対する意見の表明を求めるといふ参画手法です。市民と行政との双方向的な対話を主眼とするものであり、必

ずしも市民相互間の多方向的な対話を目的とするものではありませんが、懇談会の場に複数の市民が集まって行政との対話を行うことによって、参画した市民のそれぞれが、他の参画者の意見に影響され、意見に広がりが出たり、意見が変わったりすることが期待されます。

市民の間には様々な意見の持ち主がおり、市民相互間に激しい意見対立が存在する場合も少なくないことを踏まえ、懇談会を開催する際には、特定の立場や意見の者のみが参画することにならないよう留意することが必要です。

なお、近年はワークショップに特徴的な体験型プログラムを併用する懇談会も増えてきましたが、ワークショップは市民相互間の多方向的なコミュニケーションや創造性を特徴とするものであることから、意見聴取を主たる目的とする集まりは、ワークショップと呼ばずに懇談会という名称に統一する必要があります。

(4) 市民会議

計画等の策定の際に、行政が案を作成するのではなく、市民が会議を開催し、市民同士の話し合いにより、市民相互で案を作成することがありますが、一般的にそのような会議は、市民会議と呼ばれています。

例えば、これまでに吹田市では、千里ニュータウンの再生や21世紀における吹田の姿をテーマとして、市民自身が意見を取りまとめることを目的として、全委員を公募市民で構成する「千里ニュータウンの再生を考える市民100人委員会」と「吹田21世紀ビジョンを考える市民100人委員会」という大きな市民会議を開催しています。

市民会議は、市民が主体となって運営することを基本としますが、実際の運営においては、参画する市民が自由に議論できるようにするために市民の自主性を尊重することはもちろんですが、それとともに、市民の議論をより一層深めるために適切な行政情報を提供したり、専門的なアドバイスができる助言者に出席を求めるなど、行政による市民へのサポートが必要となる場合が少なくありません。

(5) 市民意見提出手続（パブリックコメント手続）

重要な計画や条例等の策定に際して、行政が事前にその案を公表し、一定の期間内に市民の意見を募集する手続を、吹田市自治基本条例第20条では「市民意見提出手続」と呼んでいます。

アンケートが無関心層をも対象にして、行政の側から積極的に働きかけることによって意見を求める手法であるのに対して、市民意見提出手続の制度は、積極的に意見を表明したいと望む市民に、その機会を提供する制度です。

このため、手間や時間をかけて意見を表明する市民に対して、真摯^{しんし}に対応するとともに、寄せられた意見を可能な限り計画や条例等に反映させる努力が求められます。

しかし、表明される意見のなかには、まったくの個人的な不満の表明にすぎず、公共性の観点から計画や条例等に反映させることのできない意見も皆無ではありません。そのような場合にまで意見を反映させる努力をする必要はありませんが、建設的な意見を表明した市民に対しては、意見を反映できない場合には、その旨と理由を公表することが必要です。

(6) 公聴会

特定の課題に関して利害関係を有する者等から直接に意見を聴く場として、公聴会の制度があります。これは、法律や条例等でその開催が義務付けられている制度であり、法律や条例等に定められた所定の要件を満たした場合に開催されるものです。吹田市では、主に環境保全や建築規制の分野で行われています。

公聴会の開催に際しては、行政のポーズや形式だけのものと誤解されないように、進め方等に工夫を凝らすとともに、公聴会で表明された意見やその意見に対する行政の考え方を積極的に市民に公開し、市民への説明責任を果たすことが必要です。

(7) アンケート

市民のニーズや生活実態等を調べ、市政運営の参考にし、施策等に生かすことを目的として、様々なアンケートが実施されています。

アンケートは簡便に多くの市民意見を聴取する手段ですが、簡便であるがゆえの限界を認識しつつ使用することが肝要です。

例えば、行政が実施するアンケートに回答するのは一部の積極的な市民に限られており、消極的な市民や無関心な市民は、そもそもアンケートに回答しないかもしれないことや、建前的な回答ばかりが寄せられ、市民の本音を知ることができないかもしれないこと、あるいは、事前に行政情報を十分に提供したり、市民と行政との対話の場を設けずにアンケートを実施した場合には、個人的で直感的な意見しか寄せられない可能性が高いことなどを認識することが必要です。

有意義なアンケート結果を得るためには、アンケートを実施する以前から、市民に対して行政情報を提供したり、市民と行政との対話の場を設けたりすることが必要な場合が少なくありません。また、質問票の作成に際しては、質問の意図が市民に理解できるように適切に表現されているかどうか、質問文の順序や流れは適切かどうか、選択肢に漏れや重複はないかどうかなどを、回答する市民の立場に立って検討することが必要です。さらには、行政にとって都合の良い回答結果を導くような質問にならないように注意することが必要です。

そして、アンケートを実施する際には、対象者にアンケートの目的を十分説明し、理解を得ることが大切です。また、実施方法についても、インターネットの普及状況などを考慮して、ホームページを活用するなど、市民が参画しや

すい方法を取り入れていくことも検討する必要があります。

さらに、アンケートの実施後に、その結果を公表するとともに、その結果を市政にどのように反映したのか、どのように反映していくのかなどを市民に説明することが必要です。

(8) 出前市長室

出前市長室は、市長が市内の各地域に直接出向いて、その地域で活動している団体や市民と意見交換する場として、おおよそ年4回から5回開催されています。

出前市長室の実施に当たっては、いつどこで実施するかについて市民に十分に周知されていないため、それぞれの地域に暮らす多様な市民の意見を広く聴取する場となっていないことや、そこで表明された意見をどのように市政に反映し、意見を表明する市民にいかに関与してフィードバックしていくのかといったことが不明確であるなどの問題点を指摘されることがあることから、市民参画の仕組みとして継続していくためには、それらの問題点を改善していく必要があります。

(9) 市政への提言

市政への提言とは、郵便や電子メールなどの手段により、市民からの意見や提案、要望や苦情などを受け付け、内容に応じて関係する各担当室課が責任を持って回答するという制度です。市民意見の内容やそれに対する回答の事例は、市職員であれば誰もが庁内ネットワーク（事務なび）を通して閲覧可能となっており、情報共有が図られています。

市民から寄せられた意見の内容にもよりますが、対応する担当室課によって、対応に要する時間にばらつきがあり、迅速性に欠ける傾向があります。市民への説明責任や応答責任を果たすためには、回答期限や回答方法などについて、合理的なルールを確立する必要があります。

また、市民と行政とが情報を共有することが市民参画の前提であることから、市民から寄せられた意見やそれに対する行政の側の回答を、職員だけでなく、市民にも公表することが必要です。

5 おわりに

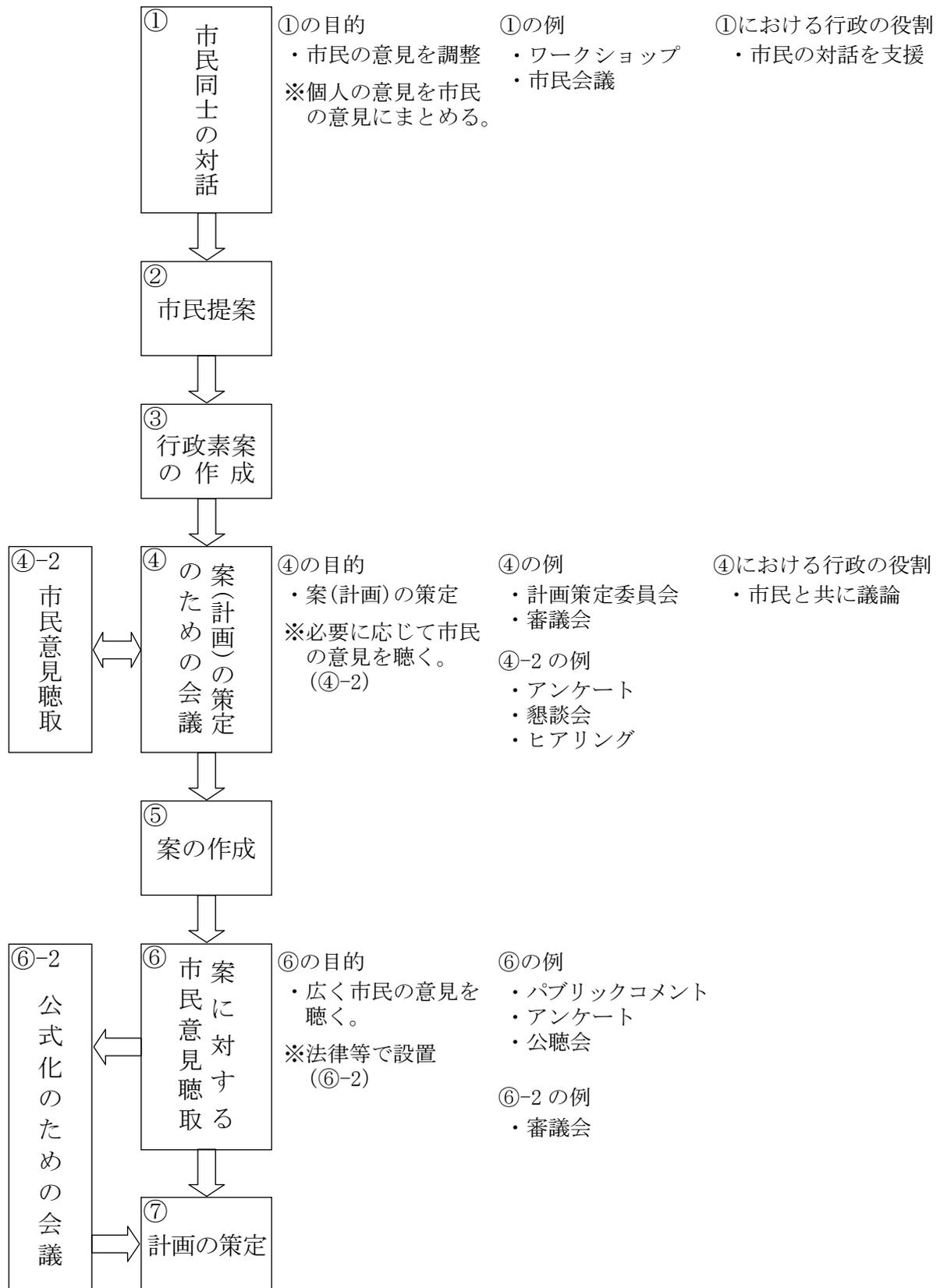
吹田市自治基本条例第3条に「市民が政策等の立案、実施及び評価の過程に主体的に関わり、行動すること」と規定されているとおり、市民参画は、政策等の立案、実施及び評価の各段階において推進していくことが重要です。

ところが、市民参画の現状としては、政策等の立案段階における市民参画が最も大きなウェイトを占めており、前述した市民参画の手法はいずれも、主として

この立案段階で採用されています。しかしながら、確定した政策等を行政が実施していく段階においても、実施手法等について複数の可能な選択肢のうちからいずれかを採用する必要がある場合や、政策等の内容が抽象的であるためにそれをどのように具体化していくかについて見解が対立する場合がございます。そのような場合には、適切な市民参画の手法を採用し、市民の意見を十分に摂取したうえで、行政としての判断を行っていくことが必要です。

したがって今後は、政策等の実施段階や評価段階においても、前述した市民参画の手法のそれぞれを適宜活用していくことや、あるいは、実施段階や評価段階における課題の特質に応じて、それにふさわしい市民参画の新たな手法を開発していくことが必要です。また、市民と行政とが協働で実施する各種イベントなどでは、立案、実施及び評価のすべての段階が一体となっている場合も少なくありません。そうした市民と行政との協働の取組に際しても、これまで以上に積極的に市民の意見を事業に反映させていくことが必要です。

計画策定過程における市民参画イメージ図（例）



吹田市市民参画の推進に関する指針

吹田市 市民部 市民自治推進室

TEL : 06-6384-2139

FAX : 06-6365-8300

E-mail : ks_jichi@city.suita.osaka.jp