

市民参画提案に対する市長決定の再検討を求める申し立てについての陳述書

政策提案代表者 XXXXXXXXXX

2024年2月2日に提出した市民参画条例第19条第1項の規定により提出した「市民政策提案」について、同月19日付けの丸谷聡子市長名による「政策提案の該当可否決定通知書」は、決定の理由等について事実誤認と誤り、および条例の適用についても到底容認できないことが多々あるために、同月29日に同条例19条の規定に基づき決定に不服を申し立て、再検討を求めました。

本日この申し立てが市民参画推進会議によろしく諮問されたことから、本申し立ての趣旨について補足的に陳述します。

1 本申し立てが有する重大な意義

市民参画条例の運用については、条例運用のお目付け役である市民参画推進会議そのものが5年間にわたって設置されませんでした。このため、同条例第19条に基づく市民からの「政策提案」が行われて一昨年の2022年7月、ようやく市民参画推進会議が設置されたばかりです。その推進会議に公募委員の一人として参加した私・松本が再び、市民参画条例の不適切な運用について政策提案を行い、さらにその提案が事実上の“門前払い”という、条例運用上の重大な誤りと不誠実な対応に対して「再検討」を申し立てることやむなきに至ったことは、極めて残念です。市民参画条例が施行されて14年目を迎えたこの年に、この条例の根幹を揺るがせる市の対応に大きな危機感を感じています。

本日の諮問についてこれから審議いただくに際して、本申し立てが内包している重要な意味合いも含めて十二分にご審議いただき、明石市の自治基本条例と市民参画条例の将来を危うくすることのないように賢明なるご判断をいただきますよう、冒頭をお願い申し上げます。

2 非該当決定通知書の根本的な誤り

今回の政策提案を「政策提案に該当しない」と決定した最大の誤りは、決定の理由に掲げている「政策提案できる政策案は条例6条2項各号に掲げる事項であり、(市民参画手) 続きの履行を求めることは対象事項ではない」としていることです。

そもそも、市民参画条例は「市民の市政への参画についての手続きその他必要な事項を定め…」(第1条) たものであって、第6条2項は「市長等が市民参画手続きを実施しなければならない」事項を定めたものです。この2項には、市民参画手続きを実施しなければならない対象事項が1号から5号まで列挙されており、今回の政策提案が対象とした「中崎消防分署の移転建て替え計画」は2項の4号(広く市民の利用に供する大規模な施設であって、規則に定めるものの設置に係る基本的な計画の策定又は変更)や、5号(市民の生活に重大な影響を及ぼすおそれのある制度及び事業の策定、変更又は廃止)に該当する「市民参画手続きが必要な事項」そのものです。

非該当決定の理由は「6条2項の2号、4号、5号はいずれも計画等の策定や変更、廃止であって、(市民参画) 手続きの履行を求めることは対象事項ではない」としています。政策提案が「市民参画手続きの履行」を求めた対象事項の中崎消防分署の計画が「対象事項ではない」としているのではなく、「市民参画手続きの履行」は6条2項の各項目にはないので該当しないとしているのです。

このロジックはどう見ても条例解釈を誤っています。この条例は先に述べた通り、市民参画手続きについて定めたものであり、6条2項は市長等が市民参画手続きを行わなければならない対象事項を定めたものですから、2項に「市民参画手続きの履行」という文言がないのは当たり前です。

さらに、政策提案手続きを定めた第 19 条では 1 項で「対象事項についての政策等の案を添えて政策等を提案することができる」としたうえで、その提案の全部または一部が第 6 条 3 項各号のいずれかに該当するときは、この限りではない」としています。6 条 3 項は「市長等が市民参画手続きを実施しないことができる」項目を列挙したもので、税の賦課徴収や金銭の給付、市長に裁量の余地がないもの等が列挙されています。したがって、これらを除く事項、とりわけ 6 条 2 項に列挙されている対象事項については政策提案の対象になるのは当然であり、19 条 2 項に明記されているように「当該提案が対象事項に該当するか否かを検討し、その結果を提案代表者に通知する」ことは、条例の正当な解釈になります。ここでいう「対象事項」は 6 条 2 項の各号記載の事項であり、それらの対象事項（消防分署の移転建て替え計画）の市民参画手続きの履行を求めたことが政策提案に「該当しない」というのは、明らかに条例の趣旨を捻じ曲げるものです。

市民参画手続きを条例に基づききちんと履行しているかどうかは、この条例の生命線であり、そのために過年度分の各種施策や計画等についてどのような市民参画手続き行ってきたのかを検証し、問題点があれば市長に是正を促すために、市民参画推進会議が設置されています。このことから見ても、市民参画手続きが履行されているかどうかはこの条例の運用で最も重要なことです。

市民参画推進会議による検証は概ね、その事業や政策決定が済んでからの振り返りになりますが、現在進行中の案件で市民から「市民参画手続き」の実施をチェックし、是正を求める方策は 19 条に規定する「政策提案手続き」しかありません。

市民参画条例の逐条解説には、以下のような記述があります。

「市民参画の手続きには、行政の側から市民参画の機会を提供する手続きと、市民から自発的になされた意見を行政が受け止めるための手続きとがあります。前者を<市民参画手続き>後者を<政策提案手続き>としたうえで、両者の手続きを定めることによって市民参画の機会を保障しています」(10P～11p)

また「政策提案手続きは、単なる意見や要望ではなく、公共の福祉の増進の観点から、市全体の公益を考慮した提案がなされることを目的とした制度ですので、提案できる場合を第 1 項において限定しています」(38p)としています。

これらの記述は、市民参画手続きの重要性を明らかにしており、政策提案手続きが持つ制度上の重要性も強調しています。条例に定めた市民参画の手続きを履行することがいかに重要であり、そのチェックを市民の側からも行えるように期待したものが「政策提案手続き」です。

この観点から見ても、今回の政策提案で消防分署の移転建て替え計画における市民参画手続きが軽視されており、条例に定める手続きが履行されていないことを指摘する提案を「政策提案には該当しない」として事実上の“門前払い”することが、いかに条例解釈を誤っているかは明白です。市民参画手続きが必要な事項について、その履行を求めた政策提案を受け入れない対応は、市民参画条例の趣旨を端から逸脱し、自治基本条例に定めた「市民参画の市政」運営という大原則を踏みにじる行為になりかねません。

3 決定通知書に露呈した「事実誤謬」と「市民参画条例への無理解」

再検討申立書に記載したもう一つの重要な論点は、市長名の決定書の「備考」欄に記載された 2 つの内容です。

ここにはあたかも、政策提案の趣旨を否定するかのよう、本件消防分署計画について市民参画手続きを実施してきたようなことがわざわざ 2 点について記載されています。

1 つ目に記載している「当該計画については意見公募手続きを実施した」は、明らかに事実と相違し、事実誤認あるいは錯誤による記載です。ここでは「市役所新庁舎建設基本計画（2020 年 3 月）の中で予定地等を示し、当該計画について意見公募手続きを実施したほか、建設計画につい

て市ホームページで広く公表しています」と記載しています。

しかし、新庁舎建設基本計画について意見公募手続きが行われたのは2019年12月に公表された「新庁舎建設基本計画（素案）」であって、12月末から翌年1月末にかけて意見公募手続きが行われましたが、この素案では、分署の整備場所については「今後の（新庁舎の）基本設計の中で具体的に検討します」としているだけで、分署の建て替え場所も建設計画の内容も一切提示されていません。2020年3月に市議会に提示された「新庁舎建設基本計画」には中崎緑地に移転建て替えることは明記されていますが、施設計画はまだ明らかになっておらず、この計画ではパブコメは実施されていません。新庁舎の基本設計素案は2021年1月にパブコメが実施されましたが、これは新庁舎本体の基本設計に関するもので、消防分署については一言も触れられていません。

以上のことは、本政策提案書の2-(1) (1~2ページ) に詳細に記載していますが、本決定通知書では事実と相違する虚偽の記載が行われており、この決定通知書の信憑性を疑わせるものになっています。

2つ目は、昨年10月30日の説明会開催や建設予定地の地元自治会等に「情報提供や説明」を行ったことを記載しています。これらについても、政策提案3-③ (4ページ) および⑤ (5ページ) で詳しく述べているように、市民参画条例にもとづく参画手続きとは程遠いものです。

10月30日の説明会は、消防分署の中崎緑地への建設に反対する「中崎緑地の松林を守る会」が8月25日に提出した要望書に応える形で開かれたもので、事前には時間と会場が広報されただけです。説明会を開く趣旨や説明の対象である中崎分署計画についての説明や資料も事前に一切公表されることなく、当日会場で資料を配布、説明されただけでした。また、時間の大半を説明に費やし、たくさんの質問や疑問点等が出たことに対して明確に答えることなく一方的に打ち切りました。

詳細はこれも政策提案3-⑤ (5ページ) に記載の通りですが、条例7条（市民参画手続きの手法）や8条（市民参画の実施原則）に記載されているような市民参画の手法の実施原則を伴わず、到底「説明会」や「意見交換会」とは言えないような説明会だったうえ、市民の疑問に答えられないまま一方的に打ち切った「問答無用の姿勢」が露骨に押し出されています。

また、近隣住民への説明や情報提供は、市民参画手続きとは無縁の、旧来から事業を行う際に必要な「行政手続き」に過ぎず、しかも周辺への周知方法や実際に集まった人も限られ、具体的な内容はお粗末の限りであったことも、政策提案3-③ (4ページ) に記載しています。

要するに、このような外的記述を添えて、あたかも「丁寧な市民参画手続きを行ってきた」かのように見せる言葉にあふれた決定通知書になっています。これらも含めて、今回の政策提案に対する市の「決定通知書」は、極めて不誠実で、自治基本条例と市民参画条例の趣旨に反した姿勢が、色濃く投影したものになっています。

本件政策提案が求めた中崎消防分署の移転及び建て替え計画については、政策提案に至るまでの約半年間の経過の中でも、市民参画条例と参画手続きについて重要な市の対応が見られました。

「消防分署は消防活動の拠点に過ぎないから市民参画手続きの対象施設ではない」という発言もありました。その説明の際には「市民参画条例6条2項4号の対象施設は、市民会館や図書館など広く市民の利用に供する大規模な施設に限られる」というものでした。「広く市民の利用に供する大規模な施設」とは、施行規則3条で「総事業費の額が10億円を超えるものとする」という記載があるだけで、施設の性格的な区別について言及したのは条例施行以来初めてのことです。「消防救急活動の拠点施設は対象外」という説明もありましたが、消防救急拠点は2項5号の「市民の生活に重大な影響を及ぼすおそれのある制度や事業」に該当するはずで、今回の市の解釈や対応は市民参画条例の対象を著しく狭めようとする事になりかねない。すなわち、市民の参画の範囲を限定しようとする、自治基本条例の趣旨に反した姿勢と言わざるを得ません。

4 再検討申立書の諮問に対する審議についてのお願い

本件諮問についての審議に関して、市民参画条例の的確な履行を一昨年来、一人の委員として当会議で精力的に発言してきたものとして、この諮問に関しては申し立ての当事者であることから審議に参加できないのは極めて残念です。傍聴席から審議を見守ることにしますが、申立て者の陳述の最後に、ぜひお願いしたいことを付け加えて、私の冒頭陳述をいったん終わります。

それは、諮問対象事項は「政策提案の再検討申立書」になりますが、本来は今回の政策提案の妥当性そのものについての審議をいただかなくてはなりません。一昨年7月から昨年3月まで、極めて短い時間に6年間に及ぶ市民参画手続きの運用についての検証をしてきました。残念ながら、検証は時間的にも内容的にも不十分ながら第一次答申としてたくさんの問題点や課題をつけて昨年4月に答申書として提出されました。

これらはいずれも、過去の政策への対応についての検証でしたが、今回の政策提案で問題提起している中身は、現在進行中の施策であり、その市民参画手続きの不十分さは、今からでも補うことができるものです。政策提案では、そうした「これからでも可能な市民参画手続き」について提案し、「今からでも遅くないので、将来に悔いを残さないように市民参画の手続きを履行して、市民の納得を得たうえでの政策遂行を求めているものです。

提案している計画のどこに、どのような問題があるのかについては、政策提案書の中でも具体的に、詳細に指摘しています。どこを、どう改善すべきかについても具体的に指摘しています。

通常の市民参画推進会議の検証は、概ね「済んでしまったことについての検証」で、反省点を指摘するだけですが、政策提案では「現在進行中の政策課題」について市民の目も入れた多角的な検討が可能です。

こうしたせっかくの機会を、提案についての中身の議論を行わないまま「門前払い」することは、市民の参画に基づく市政とは無縁の姿勢になります。

市民参画条例第19条の政策提案に関する条項では、再検討の申し立てに対して市民参画推進会議が答申した結果を市長は「尊重して決定すべき」という旨を定めたものですが、市長は答申の結果を重んじなければならないが、その結果に従う「法的拘束力」は生じないとされています。市民参画推進会議の答申は重いですが、現行の条例の下では市民参画条例の唯一の「お目付け役」である市民参画推進会議の機能に一定の限界があるのも事実です。

だからこそ、本条例施行以来初めての「政策提案の再検討申立て」に対する審議は、市民参画の内実を豊かにしていく方向で、チェック機関として将来に悔いを残さない審議をお願いしたいと思います。

市民参画条例の趣旨を限定的に解釈し、市民参画の将来を狭めていくような後ろ向きの姿勢を示した市の「門前払い」決定を追認して、市民参画推進会議への不信を高めることのないように、慎重な審議と答申をお願いします。

以上