

# 情報化社会における住民参加の課題と展望（上）

汪 頴

## ＜要旨＞

行政情報化の進展に伴い、地方公共団体における住民参加の方法は、徐々に変化している。とりわけ2020年以降は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止のため、多人数による対面での会合が制限され、従来の形態による住民参加が中止となる事態が多発した。これを契機として、地方公共団体ではオンラインによる住民参加の方法が複数導入・実践されている。しかし、意見公募手続以外のオンライン住民参加の多くには、法的裏付けを欠いている。そのため、オンライン住民参加を実施するか否かや、それをどのようにして実施するかについては、全面的に行政機関の裁量に委ねられているのが現状である。今後、情報化社会において、住民参加をさらに発展させていくためには、オンライン住民参加の方法と既存の住民参加の方法を整理・分類し、それぞれの特徴や課題を明らかにした上で、それに適した法制度の整備を、法律又は条例に基づいて進めることが求められる。

## 本稿の狙い

### 1. 問題の所在

### 2. 先行研究と本稿の構成

#### I 法令で定められた住民参加の手続とその分類

##### 1. 法律が定める住民参加の手続

##### 2. 地方公共団体の条例が定めるもの

##### 3. 法令で定められた住民参加の手続の分類

（以上、本号）

#### II 行政情報化の住民参加への影響

（以下、次号）

##### 1. 行政情報化の進展

##### 2. 行政情報化の進展の住民参加への影響と地方公共団体における実践

#### III 情報化社会における住民参加の課題と住民参加の改善・活性化の方策

##### 1. 情報化以降の住民参加の課題

##### 2. 情報化社会における住民参加の改善・活性化の方策

#### IV 住民参加の方法の組み合わせについての提案

##### 1. 住民参加の方法の再分類

##### 2. 住民参加の方法の組み合わせについての具体的提案

#### 今後の検討課題

## 本稿の狙い

本稿<sup>(1)</sup>は、情報化社会における住民参加を発展させるため、日本において実施されている既存の住民参加の方法を概観した上で、情報化に伴い、それがどのように変化しているのかを考察しつつ、今後のあり方について論じるものである。本稿でいう「住民参加」は、行政過程の公正性、正当性及び合理性の向上のため、行政過程に利害関係人又は一般住民が参加することを意味する<sup>(2)</sup>。なお、地方自治法に規定されている直接請求制度<sup>(3)</sup>のうち、条例の制定改廃請求以外のものは、政策決定過程への参加よりも、不適切な代表を排除するという性格が強く、また、条例制定改廃請求は議会に対するものであるため、いずれも本稿の対象としない。また、本稿では、行政機関により情報通信ネットワークで提供されている方法を利用して住民が行政過程に参加することを「オンライン住民参加」という。

### 1. 問題の所在

#### 1-1 住民参加の手続とその運用上の問題点の顕在化

日本においては、1960年代後半に、公害・環境問

題や福祉制度の不備などが高度経済成長の歪みとして発生した。住民生活に直接関わる諸問題について、地域住民は結集し、行政や事業者に対して交渉や抗議を行った。これにより、いわゆる住民運動が発生したのである<sup>(4)</sup>。当時における住民運動には、イデオロギー色の強い反体制運動の一環として行われていることがあった。住民による合意形成（異なる意見や視点を有する住民が、対話や議論を通じて共通の認識や目標を見出すことを指す。）に基づく行政運営が本格的な課題となったのは、1990年以後のことと考えられている<sup>(5)</sup>。1990年代に入り、環境保護やまちづくりなどの課題を解決するために、行政と住民による協力が見られるようになった。また、環境保護の分野においては、住民からの意見の収集や行政情報の公開といった住民参加に関わる制度が、次々と法制化された。1997年の環境影響評価法や、1999年に制定された行政機関の保有する情報の公開に関する法律が、その代表例である。

また、1993年に国会において地方分権の推進に関する決議が行われ、1995年に地方分権推進法、1999年に地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（第1次地方分権一括法）が制定された。これらにより断行された地方分権改革によって、国と地方公共団体との役割分担が見直され、地方公

- (1) 本稿は、筆者の博士論文（大阪大学）である「情報化社会における住民参加の諸課題とその対策—日本・中国・韓国の比較検討—」の第1章及び第4章の一部を整理し、情報化社会における住民参加の改善・活性化のための方策、及び、住民参加の方法の組み合わせについての提案に関して修正加筆したものである。
- (2) 政治学では、同様の文脈において、政治や社会への主体性を強調するため、「市民」という用語を使用することが多い（西尾勝『権力と参加—現代アメリカの都市行政—』（東京大学出版会、1975年）48頁、山口定『市民社会論—歴史的遺産と新展開—』（有斐閣、2004年）9頁）。これに対し、法学では、一定の地域内の居住者という意味の法律用語である「住民」を使用することが多い（原田尚彦『新版 地方自治の法としくみ（改訂版）』（学陽書房、2005年）50頁、田村悦一『住民参加の法的課題』（有斐閣、2006年）3頁）。また、行政情報の公開や住民の意見収集といった従来の「参加」にとどまらず、政策の計画立案段階において、行政機関と住民との間で意見交換や合意形成を図ることを重視する動きが強まり、「参加」から「参画」への文言の移行という傾向も見られる。本稿では、「住民参加」、「市民参加」、「住民参画」、「市民参画」を特に区別せずに用いる。
- (3) 地方自治法に規定されている直接請求制度として、条例の制定改廃請求（12条1項、74条1項）、事務監査請求（12条2項、75条1項）、議会の解散請求（13条1項、76条1項）、議員の解職請求（13条2項、80条、83条）、長の解職請求（13条2項、81条、83条）、主要公務員の解職請求（13条3項、86条、87条）がある。地方公共団体の住民の直接参政の手段としての直接請求は、住民自治の基本理念の制度化であって、住民の基本権とされている。また、広域連合の長に対する当該広域連合の規約の変更要請の請求権（291条の6第2項）、合併協議会の設置の請求権及び合併協議会設置協議についての投票の請求権（改正市町村合併特例法4条、5条）も認められている（佐藤文俊『逐条地方自治法』（学陽書房、2025年）130頁）。
- (4) 人見剛「都市住民の参加と自律」岩村正彦ほか編『岩波講座・現代の法(9)都市と法』（岩波書店、1997年）279頁。
- (5) 島田恵司「住民参加は発展するか—制度改革の視点から—」『早稲田法学』87巻3号（2012年）376頁以下。

共団体が自らの地域課題を解決する過程においては、住民自治の拡充、すなわち住民による政策形成過程への参加と協働の推進が期待されている<sup>(6)</sup>。今日では、政策等の案の作成段階から住民の意見を取り入れる地方公共団体が増加しており、公募によって選出された市民による多様な市民会議に素案の作成を委ねる取組<sup>(7)</sup>や、かつては学識経験者や業界団体、市民団体の代表者のみで構成されていた審議会に市民委員を加える動きも進んでいる<sup>(8)</sup>。

しかし、このような住民参加においても、問題が残されている。例えば、市民会議については、本来、異なる経験や価値観を有している多数の参加者から、多様な情報や意見を収集できることが望ましいが、現在、公募市民である参加者は、政治・行政につい

て関心を持っているごく一部の市民に固定されている<sup>(9)</sup>。さらに、2020年から、新型コロナウイルス感染症（以下「新型コロナ」という。）の感染拡大の防止のため、多人数の対面会合が制限され、対面での住民参加が中止となる事態も多く発生した。

## 1-2 情報化社会におけるオンライン住民参加とその法的法制にかかる問題点

情報技術の発展によって、行政情報化が進展し、住民参加に影響を及ぼしている。国際連合による電子政府に関する調査<sup>(10)</sup>において、対象とされた国連加盟193カ国のうち、2022年の日本の電子政府発展指数（E G D I）<sup>(11)</sup>は、2014年の6位から14位へ後退したが、電子的方法での住民参加型行政（e-

- 
- (6) 具体的には、第1次地方分権改革の後、地方分権を一層推進することが目指され、2001年から2005年までに、国庫補助負担金の見直し、地方への税源移譲、地方交付税の見直し、いわゆる三位一体の改革が行われた。2008年から2009年までに、2006年の地方分権改革推進法に基づき設置された地方分権改革推進委員会は、第1次地方分権改革の課題として持ち越された、地方に対する規制の緩和（義務付け・枠付けの見直し）、地方公共団体への事務・権限の移譲（国から都道府県へ、都道府県から市町村へなど）を中心に、4次にわたる勧告を行った。これらの勧告を受け、「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」が制定された。この改革、いわゆる第2次地方分権改革により、国の個々の法令が見直され、数多くの個別の事務・権限について、規制緩和や権限移譲を実施した。第1次・第2次地方分権改革を通じた取組により、地方全体に共通する地方分権の基盤となる制度が確立し、地方公共団体について、自治の担い手としての基礎固めが行われた。地方分権改革の進展により、地域に密着した政策等の作成が地方公共団体によって担われるようになり、住民自治の一層の拡充が重視されている。
- (7) こうした市民会議は、地方公共団体によって名称に相違があるが、公募市民、各種団体、利害関係人、学識経験者など幅広い層を参画させ、特定の課題について協議を重ねるために設置されるという点で、共通性がある。市民会議の例として、2021年に長野県松本市が松本市第11次基本計画（案）を策定する際に組織した「松本市基本構想2030市民会議」や、同年に東京都三鷹市が三鷹市基本構想を改正し、第5次三鷹市基本計画を策定する際に組織した「市民参加でまちづくり協議会～M a c h i k o e（マチコエ）～」がある。
- (8) 複数の地方公共団体では、審議会における市民委員の公募について、要綱等に明記している。さらに、公募委員の人数について具体的に定めている地方公共団体も見られる。例えば、神奈川県伊勢原市が定める審議会等の委員公募要綱（平成17年8月1日）第3条は、審議会等の委員数が16人以上の場合、公募による委員を3人程度、10人以上15人以下の場合は2人程度、9人以下の場合は1人程度と定めている。また、大阪府豊中市が定める審議会等委員の選任に関する指針（平成26年3月14日行政総務室作成）は、「審議会等の内容が、非常に高い専門性を有しているもの並びに個人のプライバシーに関するものである場合等を除き、委員の選任に際しては」、「①委員数が10人以下の審議会等は、市民公募枠を1人以上確保する。②それ以外の審議会等は、市民公募枠を2人以上確保する」としている。
- (9) 松下啓一=平成23年度マッセO S A K A海外派遣研修グループ『熟議の市民参加—ドイツの新たな試みから学ぶこと』（萌書房、2013年）13頁。
- (10) 国連による電子政府に関する調査の目的は、国連に加盟する国々におけるI C Tを通じた公共政策の透明性やアクセシビリティを、I C Tを通じて向上させ、さらに、公共政策における国民参画を促すことにある。また、ランキングなども含めて、電子政府の進捗状況に関する詳細なデータを提示することで、各国が互いに刺激し合うことを目的としている。
- (11) 国連が、電子政府に関する調査に基づいて公表する電子政府発展指数（E G D I）は、次の三つの内容から構成されている。第一は、オンラインサービス指数（O S I）であり、加盟国すべての電子政府ポータルを対象に、どのような行政サービスが提供されているかを調査している。第二は、情報通信インフラ指数（T I I）であり、固定電話の普及率、携帯電話の契約者数、ブロードバンド普及率などを組み合わせて算出されるものである。第三は、人的資本指数（H C I）であり、成人識字率と就学率などで構成される。E G D Iの数値は、O S I、T I I及びH C Iを元に平均して算出される。

Participation Index) の利用状況についての調査では、日本が 1 位を獲得した<sup>(12)</sup>。当該調査の評価内容を見ると、日本は、情報提供 (e-information) 、対話・意見収集 (e-consultation) 及び意思決定 (e-decision-making) の 3 つの分野で高い評価を受けている。具体的には、オープンデータに関する取組や、意見やアイデアを収集するウェブサイトを活用して国民と対話をする入り口を作ったこと<sup>(13)</sup>、提出された意見を計画等に反映したことなどが評価されている<sup>(14)</sup>。また、地方公共団体においても、住民参加のためのウェブサイトの設置・運営の事例があり、さらに、400名程度の市民委員を集め、対面とオンラインを組み合わせた市民会議の開催の事例がある（本稿 II の 2-2 参照）。

しかし、上述したオンライン住民参加は、実務上の運用にとどまっており、それについての法制度が

存在していない。このため、オンライン住民参加を実施するか否かや、実施する場合の手続の種類・実施方法などについては、行政機関の判断に委ねられているのが現状である。

## 2. 先行研究と本稿の構成

日本においては、住民参加をめぐる研究が、1970 年代から活発に行われ<sup>(15)</sup>、今日までに、住民参加の理論についての検討<sup>(16)</sup>、多様な領域における住民参加制度の内容及びその運用実態についての紹介・分析<sup>(17)</sup>、住民投票制度等の住民参加の制度についての紹介・分析<sup>(18)</sup>、地方公共団体における住民参加についての条例の制定を中心とした研究<sup>(19)</sup> 等の様々な側面からの研究成果が蓄積されている。

しかし、今日では、情報化社会における行政情報化の推進によって、住民参加が対面での実施からオンライン

- (12) 電子政府の推進に関して、早稲田大学電子政府・自治体研究所は、日本の課題と構造的弱点として、新型コロナ対応で露呈した官庁の縦割り行政、デジタル変革やスピード感の欠如、電子政府（中央）と電子自治体（地方）の法的分離による意思決定の複雑性、都道府県、市区町村の行財政・デジタル格差の拡大等を指摘している（総務省編『令和 5 年版情報通信白書—新時代に求められる強靭・健全なデータ流通社会の実現に向けて—』（日経印刷、2023年）153-154 頁）。
- (13) 例え、2001年に運用を開始した e-Gov は、行政機関が発信する政策とその関連情報、行政サービス、各種オンラインサービス等の関連情報を対象に、情報ナビゲーションに資することを目的として開発されたウェブサイトである。また、デジタル庁の統計によれば、2021年度に e-Gov を通じた意見公募手続のアクセス件数が 2,569 万件に達している（デジタル庁国民向けサービスグループ「e-Gov の概要」（2022年）2 頁 [https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/meeting/wg/2210\\_05common/221110/common02\\_0106.pdf](https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/meeting/wg/2210_05common/221110/common02_0106.pdf)（最終閲覧日：2025年 8 月 2 日））。
- (14) デジタル庁「国連の電子政府ランキング『eParticipation Index』部門において、日本が 1 位を獲得しました」（2022 年）<https://www.digital.go.jp/news/b959ebc8-9646-41d9-b40f-c38d538937bc>（最終閲覧日：2025年 8 月 2 日）。
- (15) 1970 年代及び 1980 年代に公にされた研究として、小高剛『住民参加手続の法理』（有斐閣、1977 年）、高寄昇三『住民投票と市民参加』（勁草書房、1980 年）、杉村敏正「行政への国民参加」『法と政策』20 号（1983 年）2-3 頁、遠藤博也「権力と参加」芦部信喜ほか編『岩波講座基本法学 6 権力』（岩波書店、1983 年）315-343 頁、原野翹「現代行政法学と『参加』論」長谷川正安編『現代国家と参加〔公法学研究 2〕』（法律文化社、1984 年）75-110 頁などがある。
- (16) 佐藤公俊「住民参加研究の理論的視座—ガバナンス論の視点から—」『地域政策研究』10 卷 2 号（2007 年）45-61 頁、興津征雄「行政過程の正統性と民主主義—参加・責任・利益—」宇賀克也=交告尚史編『現代行政法の構造と展開』（有斐閣、2016 年）325-345 頁、鹿谷雄一「住民自治を高める住民参加—無作為抽出による行政参加・政治参加と直接民主制—」『北海学院大学法学研究』60 卷 4 号（2025 年）1-47 頁など。
- (17) 都市計画領域における住民参加について、阿部泰隆「震災復興都市計画における住民参加」『法律時報』67 卷 9 号（1995 年）6-12 頁、小高剛「都市計画—規制と参加—」『都市問題研究』48 卷 3 号（1996 年）18-31 頁などがあり、環境保護領域においては、大久保規子「市民参加と環境法」大塚直=北村喜宣編『環境法学の挑戦—淡路剛久教授・阿部泰隆教授還暦記念—』（日本評論社、2002 年）93-108 頁、松岡勝実「水資源管理における住民参加と法」土屋正春=伊藤達也編『水資源・環境研究の現在—板橋郁夫先生傘寿記念—』（成文堂、2006 年）17-37 頁などがある。それ以外にも、社会福祉・まちづくり・空き家対策領域等における住民参加についての研究が見られる。
- (18) 横原秀訓「住民投票制度—住民の討議に基づく多数意思の尊重—」室井力編『住民参加のシステム改革—自治と民主主義のリニューアル—』（日本評論社、2003 年）212-235 頁、豊島明子「住民参加制度の展開と法的課題」『南山法学』32 卷 3・4 号（2009 年）293-315 頁、高乘智之「現行法における住民参加制度に関する一考察」『高岡法学』34 号（2016 年）77-115 頁など。
- (19) 大久保規子「市民参加・協働条例の現状と課題」『公共政策研究』4 号（2004 年）24-37 頁、杉山幸一「自治基本条例による地方自治の成果と課題」『八戸学院大学紀要』48 号（2014 年）21-34 頁、高橋秀行「市民参加条例・協働条例のいま」『地方自治職員研修』51 卷 9 号（2018 年）15-17 頁など。

ラインで実施されることが多くなっている。このような変化によって、どのような新たな問題又は課題が生じているかについては、以上の先行研究では検討されていない。

本稿で中心的な検討対象とするオンライン住民参加の先行研究として、以下のようなものがある。第1に、オンライン住民参加の制度である意見公募手続（本稿Iの1-3及び2-2(2)参照）についての豊富な研究がある<sup>(20)</sup>。その内容は、主には、手続の法制化の意義、手続の運用上の問題点、その問題点の改善策についての検討である。もっとも、意見公募手続のみを対象としているため、法令によらないオンライン住民参加を含む、オンライン住民参加の全体像を示すものではない。

第2に、地方公共団体における活発な利用実態のあるオンライン住民参加の事例を紹介する研究もある。例えば、1997年から実験的に進められ、2001年に本格的に稼働し始めた神奈川県藤沢市の市民電子会議室の取組に関する研究<sup>(21)</sup>、2004年に熊本県八代市が設置した、住民参加のツールとしての地域SNS（Social Networking Service）の運用に関する研究<sup>(22)</sup>、2020年に兵庫県加古川市が運用し始めた住民参加のためのウェブサイトである「Decidim」に関する研究<sup>(23)</sup>がある。しかし、これらの研究は、オンライン住民参加に関する個々の事例の紹

介が中心となっているため、制度のあり方についての具体的な提言は行われていない。

なお、筆者は、これまでに、中国と韓国におけるオンライン住民参加の動向について紹介・検討する論文<sup>(24)</sup>を公にしている。これらの国との比較研究のためにも、日本におけるオンライン住民参加の状況を明らかにする必要がある。

以上のように、先行研究には、法令によらないオンライン住民参加を含む、日本のオンライン住民参加の全体像を示した研究が乏しいこと、オンライン住民参加の方法についての具体的な提言が少ないと、という欠如がある。そこで本稿は、これを埋めるべく、情報化社会の中における住民参加の状況を、オンライン住民参加を含めて明らかにするとともに、そこにどのような課題が存在しているか、それをいかに改善するかに焦点を当てる。

本稿の構成は、以下の通りである。まず、法令で定められた住民参加の手続、特にオンライン住民参加の制度である意見公募手続を概観し、それぞれに存在している問題点を指摘する（I）。次に、行政情報化の進展過程を整理した上で、情報化以降の住民参加、とりわけ地方公共団体における新たな動きを紹介する（II）。最後に、以上の内容を踏まえ、情報化社会における住民参加の課題と、その改善・活性化の方策を検討し（III）、住民参加の方

- (20) 豊島明子「パブリック・コメントの意義と課題」室井編・前掲注(18)書174-197頁、藤原真史「パブリック・コメント手続の10年」『都市問題』100巻12号（2009年）99-113頁、原田久『広範囲応答型の官僚制—パブリック・コメント手続の研究—』（信山社、2011年）、常岡孝好「意見公募手続の現状と課題」『行政法研究』50号（2023年）129-175頁など。
- (21) 例えば、川口剛「成熟社会の新・市民参加論インターネットによる市民参加の新しいかたち—藤沢市市民電子会議室で市民参加のまちづくり—」『地方自治職員研修』33巻6号（2000年）78-81頁、金子隆「事例インターネットを利用した藤沢市市民電子会議室（神奈川県藤沢市）—新しい市民参加制度の構築とコミュニティの形成をめざして—」『月刊自治フォーラム』515号（2002年）39-43頁。
- (22) 例えば、木下真「地域SNSを用いた地域コミュニティ再構成の試み—自治体が運営する地域SNSを事例として—」『大学教育』5号（2008年）211-224頁、東郷寛「地域メディアを媒介として『市民間対話』と市民活動の活動システム分析—地域SNS『ごろっとやっちら』の事例を中心に—」『商経学叢』56巻3号（2010年）655-685頁。
- (23) 輿石彩花=後藤智香子=新雄太=矢吹剣一=吉村有司=小泉秀樹「日本における住民参加型まちづくり手法としてのオンラインプラットフォーム『Decidim』の活用実態—萌芽期における導入事例の比較から—」『都市計画論文集』57巻3号（2022年）1355-1362頁。なお、この研究は、Decidimのモデルとなったスペインにおける同様の仕組みの運用状況にも言及している。
- (24) 汪穎「中国における公衆参与制度と電子政府の発展の影響」『阪大法学』72巻5号（2023年）67-102頁、汪穎「韓国におけるオンライン住民参加（1）」『阪大法学』73巻6号（2024年）75-102頁、汪穎「韓国におけるオンライン住民参加（2・完）」『阪大法学』74巻1号（2024年）139-157頁。その他に、金度承「韓国の電子政府とオンライン住民参加」宮森征司=金児徳編『〈国際シンポジウム〉住民参加とローカル・ガバナンスを考える』（信山社、2023年）41-53頁がある。

法の組み合わせについて具体的な提言を示す（IV）。

## I 法令で定められた住民参加の手続とその分類

本章では、法令で定められた住民参加の手続を、法律が定めるものと地方公共団体の条例が定めるものとに区分して整理し、各手続に内在する問題点を指摘する。その上で、住民参加の手続の類型化を試みる。なお、意見公募手続は、本稿における中心的な検討対象とするオンライン住民参加の手続であるため、本章において詳細に取り上げる。

### 1. 法律が定める住民参加の手続

#### 1-1 公聴会

公聴会とは、行政機関が意思決定に先立ち、利害関係人や学識経験者等から意見を聴くために開催される公開の会である。

複数の法律においては、公聴会の開催についての規定が置かれている。例えば、行政手続法10条は、行政機関が、申請に対する処分をする際、申請者以外の者の利害を考慮すべき場合に、必要に応じ、公聴会の開催その他の適当な方法により当該申請者以外の者の意見を聴く機会を設けることを求めている<sup>(25)</sup>。都市計画法16条は、都道府県又は市町村が、都市計

画の案を作成する際に、必要があると認めるときは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとしている<sup>(26)</sup>。社会福祉法108条2項は、都道府県が、都道府県地域福祉支援計画の策定又は変更をする際に、あらかじめ、公聴会の開催等住民その他の者の意見を反映させるとともに、その内容を公表するよう努めるものとしている<sup>(27)</sup>。海岸法2条の3第5項は、関係海岸管理者が、海岸保全基本計画の案を作成しようとする場合において、必要があると認めるときは、公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならないとしている。都市緑地法4条4項は、市町村が基本計画を定めるときに、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるよう努めるものとしている。景観法9条1項は、景観行政団体が、景観計画を定めようとするとき、あらかじめ、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとしている<sup>(28)</sup>。土地収用法23条は、国土交通大臣又は都道府県知事が、事業の認定に関する処分を行う際に、利害関係人から請求があったとき公聴会を開催しなければならないとしている<sup>(29)</sup>。

もっとも、公聴会は、「必要があると認めるとき」に開催するものとされ、又は、努力義務にとどめられるなど、開催が行政機関の裁量に委ねられている

(25) もっとも、その具体的な方法、例えば公開の程度、利害関係人の範囲などについて定まった内容が存在するわけではない。また、必要性の判断は、行政庁の判断に全面的に委ねる趣旨ではないが、いずれにせよ本条は、文言上は公聴会の開催等を法的に義務付けるものではなく、行政庁の努力義務を定めるにとどまっている（高木光＝常岡孝好＝須田守『条解 行政手続法（第2版）』（弘文堂、2017年）207頁）。

(26) 公聴会の開催等の手続は、都道府県又は市町村が「必要があると認めるとき」に公聴会の開催等の措置を講ずることになっている。例えば、①市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画を定める場合、②用途地域を全般的に再検討する等都市の将来をある程度決定するような地域地区の再編成をする場合、③道路網の全体的な再検討をする場合、④その他都市構造に大きな影響を及ぼす根幹的な施設を定める場合が考えられている（都市計画法制研究会編『逐条問答 都市計画法の運用＜第2次改訂版＞』（ぎょうせい、1995年）257頁）。

(27) 「住民その他の者」には、地域住民や事業者、ボランティア団体等が含まれる（社会福祉法令研究会編『新版 社会福祉法の解説』（中央法規、2022年）643頁）。

(28) 「公聴会の開催等」については、公聴会の開催、説明会の実施等が挙げられている（景観法制研究会編『逐条解説 景観法』（ぎょうせい、2004年）38頁）。

(29) 公聴会を開催する趣旨は、事業の公益性といった難しい判断に当たり、事業認定庁が考慮すべき要素にはどのようなものがあり、その価値にどの程度の重みを与えるのかといったことの判断に供するため、広く一般の意見を聴くものである（土地収用法令研究会編『補訂版 改正土地収用法の解説』（大成出版社、2005年）91頁）。

ことが多い<sup>(30)(31)</sup>。

## 1-2 公告・縦覧・意見書提出手続

公告・縦覧・意見書提出手続とは、行政機関等が一定の決定をしようとするときに、それに先立って、当該決定をしようとしていること等の事項を公告するとともに、当該決定の案を一定の期間を設けて縦覧に供し、利害関係人等は縦覧期間満了の日までに意見書を提出することができるという手続である。

当該手続を定めた法律として、例えば以下のようなものがある（公告の手続は省略する）。森林法は、地域森林計画を策定又は変更する際の案の縦覧（6条1項）及び当該地域森林計画に意見がある者による意見書の提出（同条2項）について定めている<sup>(32)</sup>。都市計画法は、都市計画の案の縦覧（17条1項）並びに関係市町村の住民及び利害関係人による意見書の提出（同条2項）について定めている<sup>(33)</sup>。廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃棄物処理法」という。）は、一般廃棄物処理施

設及び産業廃棄物処理施設の設置についての申請書の縦覧（8条4項、15条4項）並びに当該一般廃棄物処理施設及び産業廃棄物処理施設の設置に関し利害関係を有する者が、生活環境の保全上の見地からの意見書の提出（8条6項、15条6項）について定めている<sup>(34)</sup>。

しかしながら、公告・縦覧・意見書提出手続においては、意見書の提出時期はすでに計画等の策定が終了した後とされている。このため、意見書に基づき、計画等が大幅に修正される可能性は低いといわざるをえない<sup>(35)</sup>。さらに、同手続は意見書の提出までの過程のみが規定されており、意見書が提出された後に行行政機関がいかに対応すべきかについては、明確な定めが存在しない。すなわち、行政機関には意見書を提出した者に対する応答義務が課されていない。そのため、意見提出者にとって、同手続は意見を一方的に表明するだけの手続にとどまっているので、住民参加の手続としては不十分であると考えられる。

- 
- (30) 高乗智之「現行法における住民参加制度に関する一考察」『高岡法学』34号（2016年）88頁。ただし、景観法のように、公聴会の開催等の措置を法的に義務付けている法律もある（9条1項）。また、土地収用法によれば、国土交通大臣又は都道府県知事は、事業の認定に関する処分を行う際に、利害関係人から請求があったとき公聴会を開催しなければならない（23条）。
- (31) 公聴会が適切に開催されなかったことに起因する手続的瑕疵の問題については、群馬中央バス事件（最判昭和50年5月29日・昭和42（行ツ）第84号）が代表的な判例として知られている。この事件では、諮問機関である運輸審議会の公聴会の審理手続について、関係者に資料と意見を十分に提出させ、それを答申に反映させることが実質的に可能であることを要求している点が注目されている。もっとも、公聴会の手続が実施されなかったことについて瑕疵があると認めつつも、仮に手続が適正に行われていたとしても、審議会が重視した実体的判断の根拠には影響が及ばず、答申の内容にも変化はなかったとし、処分の取消事由には当たらないと判断された。すなわち、手続的瑕疵は、その結果に影響を及ぼす可能性がある場合に限って、処分の違法事由となると解すべきである。
- (32) この縦覧に供する地域森林計画の案は、計画書及び森林計画図の案とする。また、意見を提出することができる者の範囲について、法は特に規定しておらず、森林所有者等いわゆる林業経営者、森林組合、保安林の受益者、木材関連事業者等をはじめとして、広く国民の意見を聴くとの趣旨であると解されている（森林・林業基本政策研究会『改定版 解説森林法』（大成出版社、2017年）71頁）。
- (33) 都市計画の案について、意見書を提出できる者を、「関係市町村の住民及び利害関係人」としており、その範囲を特に狭く限定する趣旨ではないため、「住民」を、住民登録を行っている者に限定する必要がない。また、「利害関係人」とは、都市計画が決定されようとする施設又は事業の区域内の土地について、所有権、賃借権を持っている者等の法律上の利害関係を有する者のほか、広く、その土地の周辺の住民、決定される施設を利用しようとする者も「利害関係人」となる（都市計画法制研究会編『コンパクトシティ実現のための都市計画制度—平成26年改正都市再生法・都市計画法の解説—』（ぎょうせい、2014年）269-270頁）。
- (34) 生活環境の保全上の見地からの意見書を提出できる者を「当該一般廃棄物処理施設及び産業廃棄物処理施設の設置に関し利害関係を有する者」と定めたのは、その範囲を狭く限定する趣旨ではなく、当該者には周辺に居住する者をはじめとして、廃棄物処理施設設置予定地の周辺で事業を営んでいる者等が含まれるものであると解される（廃棄物処理法編集委員会編『令和2年版 廃棄物処理法の解説』（日本環境衛生センター、2020年）解説編287頁）。
- (35) 森林・林業基本政策研究会・前掲注(32)71頁。

### 1-3 意見公募手続

意見公募手続（通称「パブリック・コメント手続」<sup>(36)</sup>）は、2005年行政手続法の改正によって法定化されたオンライン住民参加の手続である。意見公募手続の対象となる命令等は、法律に基づく命令又は規則、審査基準・処分基準及び行政指導指針である（2条8号）。手続の内容は、国の行政機関が命令等を定めようとする場合に、命令等の案及びこれに関連する資料をあらかじめ公示し、意見の提出のための期間を定めて広く一般からの意見を収集するというものである（39条）。そして、命令等制定機関に、命令等を定める場合に提出意見を十分に考慮すること（42条）、並びに、当該命令等の公布と同時に、提出意見、提出意見を考慮した結果及びその理由等を公示することが義務付けられている（43条）。

意見公募手続の実施にあたって、住民は、電子メール、ファックス等の方法以外に、デジタル庁が運営しているe-Govポータルというウェブサイト（以下「e-Gov」という。）を通じて意見を提出することもできる。また、命令の案及び結果等の公示も、e-Govを利用して行われている。

意見公募手続の前身は、1999年に閣議決定され、行政措置として実務上運用されていた「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」（行政手続法の改正に伴い2006年4月1日に廃止）である。閣議決定による意見提出手続は、「規制の設定又は改廃に伴い政令・省令等を策定する過程において、国民等の多様な意見・情報・専門的知識を行政機関が把握するとともに、その過程の公正の確保と透明性の向上を図ること」を目的としていた。当該手続の対象とさ

れるのは、広く一般に適用される行政機関の意思表示で、規制の設定又は改廃に係るものであった。行政機関の意思表示とは、政令、府令、省令、告示に加え、行政手続法上の審査基準・処分基準・複数の者を対象とする行政指導に共通した内容となるべき事項を含むとされていた。そして、行政機関がそれについての最終的な意思決定を行う前に、その案等を公表することを要求し、案及び案の関連資料を公表するときには意見提出期間及び意見提出方法も明示すべきこととされていた。意見を提出する期間については、行政機関が意見・情報の提出に必要と判断される時間等を勘案し、1か月程度が一つの目安とされた。また、意見を提出する方法としては、郵便、ファクシミリ、電子メール等の手段が提示されていた<sup>(37)</sup>。

行政手続法が定める意見公募手続を、閣議決定による意見提出手続と比較してみよう。対象となる命令等の範囲はほぼ同様であるが、手続の内容において2つの点で進歩がある。第1に、意見提出期間は、1か月程度という目安ではなく「公示日から起算して30日以上」とされている。「1か月程度」という表現だと、行政機関の裁量により、1か月以下の意見提出期間を設定することが許容され得るが、行政手続法は、最低30日を確保している<sup>(38)</sup>。第2に、提出意見を考慮した結果及びその理由の公示についての規定が細かくなっている。意見公募手続は、閣議決定による意見提出手続と同様に、行政機関が、手続を実施した後、提出意見を考慮した結果及びその理由の公示について定めるのみならず、意見公募手続を実施した後で、対象となる命令等を制定しな

(36) 意見公募手続と同様の手続を意味する名称として、パブリック・コメント手続のほか、意見提出手続、意見照会手続、命令等制定手続等がある。意見公募手続の前身である、1999年の閣議決定に基づく手続は、「意見提出手続」という名称であった。改正行政手続法において「公募」という概念が選択された理由として、「手続を義務付けられる者に着目した名称の方が自然であり、行政手続法全体を見ても手続義務を負う行政機関の側に着目して手続の名称がつけられているので、提出ではなく公募や聴取という語が適當である」という説明がされている（白岩俊「行政手続法検討会報告と改正法の比較」塩野宏=宇賀克也編『日本立法全集113 行政手続法制定資料(11)議事録編』（信山社、2013年）37-38頁）。また、改正行政手続法に基づく意見公募手続と1999年の閣議決定に基づく意見提出手続では、手続の範囲についての違いがある。意見提出手続は、意思決定をするまでの手続を包含しているが、意見公募手続は、同法39条で定められているものを指し、提出された意見の考慮や結果の公示等は別の条文で整理されている。

(37) 「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」（平成11年3月23日閣議決定）、[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/00526774.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/00526774.pdf)（最終閲覧日：2025年8月2日）。

(38) 常岡孝好「行政立法手続の法制化」『ジャリスト』1304号（2006年）56頁。

い場合における同様の事項の公示（43条4項）<sup>(39)</sup>、意見公募手続を実施しない特別な事情がある場合（同条5項）<sup>(40)</sup>、及び、やむを得ない理由により30日を下回る意見提出期間を定める場合（40条1項）<sup>(41)</sup>において、その理由等を公示する義務についても定めている。

以上のように、意見公募手続には、手続の対象となる命令等に、行政規則である審査基準、処分基準及び行政指導指針も含まれるのみならず、対象となる命令等の案のほか、関連資料等の事前の情報提供が予定されている上、提出意見、意見の採否とその理由の公表も求められている。このため、情報量の豊富さ及び質的な充実が注目すべき特質であるとも評価されている<sup>(42)</sup>。

もっとも、意見公募手続には、住民と行政機関が双方向のコミュニケーションを実現する点で限界がある。行政機関が命令等の案と関連する資料を公表し、それを受けた住民が意見を提出し、最後に行政

機関が、提出された意見を考慮し、その考慮の結果を住民に公表することで終了する手続であるため、意見公募手続の中で、住民が考慮の結果について再び意見を提出することができないからである<sup>(43)</sup>。要するに「一往復」である。

## 2. 地方公共団体の条例が定めるもの

### 2-1 住民参加について定める条例

地方公共団体が住民参加について定める条例は、自治基本条例、市民協働条例、市民参加条例という3つのタイプに分類することができる<sup>(44)</sup>。

ア　自治基本条例は、地方公共団体の自治の方針及び基本的なルールを定める条例であり、他の条例や施策の指針となることから、自治立法の体系上の最高法規であり、「自治体の憲法」ともいわれている<sup>(45)</sup>。NPO法人公共政策研究所の公式ウェブサイトで掲載されている「全国の自治基本条例一覧」<sup>(46)</sup>によれば、2024年3月29日時点での全国の

(39) 意見公募手続を実施したところ、国民等から決定的な反対意見が提出されるなどした場合、反対意見について考慮した結果、原案どおりの命令等又は原案を微修正した命令等を制定するのは望ましくないという判断に至ることがある。このとき、①そもそも命令等の制定を断念するという場合と、②意見公募手続を実施した当初案を大幅修正して第二ラウンドの意見公募手続を実施するという場合があり得る。いずれの場合にしても、意見提出者や国民等からすると、意見公募手続の結果がどうなったのか気になるところである。そこで、本条は、これらの場合の結果の公示のあり方について定めている（高木＝常岡＝須田・前掲注（25）552頁）。

(40) 本条の趣旨は、①適正な手続の実施を確保すること、及び、②命令等制定機関によって命令等の趣旨が明示される機会を確保することである。具体的かつ明確で詳細な命令等の趣旨の公示が行われるとすると、命令等の内容決定において恣意の混入が防止されることが期待できる（高木＝常岡＝須田・前掲注（25）553頁）。

(41) 本条は、30日の意見提出期間について「やむを得ない理由」があるときに特例を認めるものである。「やむを得ない理由」要件が満たされているかどうかは、第一次的には、命令等制定機関が判断する。しかし、命令等制定機関がこの要件を常に適切に判断するとは限らない。そこで、「その理由を明らかにしなければならない」という仕組みは、この要件に関する命令等制定機関の判断が恣意にわたることがないよう確保しようとするものである（高木＝常岡＝須田・前掲注（25）521頁）。

(42) 豊島・前掲注（20）187頁、大橋洋一『対話型行政法の開拓線』（有斐閣、2019年）149頁。

(43) 常岡孝好『パブリック・コメントと参加権』（弘文堂、2006年）226頁。

(44) 高橋・前掲注（19）15頁。

(45) 磯崎初仁『自治体政策法務講義（改訂版）』（第一法規、2018年）62頁。これに対して、自治基本条例は何らほかの条例との効力の格差がなく、同じ条例であるため、最高規範性を正当化することはできないとの見解もある（阿部昌樹「自治基本条例の制定経緯および施行状況に関する自治体アンケート調査」『大阪市立大学法学雑誌』59巻4号（2013年）630頁、沼田良「自治基本条例と議会基本条例（上）—2元代表型自治体における新しい法体系—」『自治総研』通巻383号（2010年）17頁、杉山幸一「自治基本条例による地方自治の成果と課題」『八戸学院大学紀要』48号（2014年）32頁）。また、自治基本条例を制定しなくても市民の日常生活に支障はなく、自治基本条例は単なる流行に過ぎないという評価も見られる（児玉博昭「自治体における自治基本条例の制定意義」『白鷗法学』53号（2019年）269頁）。しかし、地方公共団体において、自治基本条例の制定を受けて、例えば、意見公募手続条例、住民投票条例、市民協働条例等を制定することによって、自治基本条例の理念を具体化するため、自治基本条例が住民参加にもたらす積極的な効果を無視することはできないと思われる。

(46) NPO法人公共政策研究所「全国の自治基本条例一覧」<https://koukyou-seisaku.com/policy3.html>（最終閲覧日：2025年8月2日）。

1,788地方公共団体（47都道府県、20政令指定都市、東京都23特別区及び1,698市町村）のうち、409の地方公共団体が自治基本条例を有している。

現実の条例の名称は、ほとんどが「自治基本条例」又は「まちづくり基本条例」になっている。内容としては、前文、基本理念、市民等の権利・責務、議会の役割・責務、長・執行機関の責務、自治体運営の原則及び住民自治の仕組み（参画・協働、情報共有・情報公開等）等について規定されることが多い。

多くの自治基本条例には、「市民参加の推進」や「市民に対し市政に参加する多様な機会を保障する」などの規定が置かれているものの、抽象的な理念的規定にとどまるものが多いため、住民参加について定める条例としては不充分であると指摘されている<sup>(47)</sup>。自治基本条例に「市民は市政に参加する権利を有する」と高らかに宣言したとしても、その権利を具体的な保護法益として確立するためには、例えば市民参加条例によって個別具体的に参加が保障される必要があると考えられている<sup>(48)</sup>。

イ 市民協働条例は、地方公共団体における市民と行政の協働に関する各事項を法形式的に整備するための条例である。ここでいう協働とは、市民と行政が対等な関係において、それぞれの役割を分担し、地域課題の発見・解決に取り組むことである。市民協働条例の内容としては、協働の理念・原則、市民団体の役割、コミュニティ組織の役割、市の役割、長の諮問に応じて協働の推進に関する事項を調査審議する委員会の設置、市民団体・コミュニティ組織

の行う公共事業への助成及び協働事業など協働への取組の基本的方向等について定めるのが一般的である<sup>(49)</sup>。市民協働条例は、市民活動への支援を主眼としていると考えられている<sup>(50)</sup>。

ウ 市民参加条例は、地方公共団体における住民参加について、参加対象、参加手法、実施時期、公表方法、参加結果の取扱い、実施予定及び実施状況の公表並びに他の制度との調整等について定める条例である<sup>(51)</sup>。住民参加の手続についての詳細な規定は、主として、市民参加条例によって定められている。市民参加条例には、複数の参加方法を明記する総合的市民参加条例と、一つの参加方法のみを定める個別的市民参加条例とがある。後者の典型例として、住民投票条例、意見公募手続条例がある。

## 2-2 市民参加条例が定める住民参加の方法

市民参加条例が定める住民参加の方法について、グリーンアクセスプロジェクト（代表・大久保規子教授）<sup>(52)</sup>の公式ウェブサイトに2013年に開設された市民参加・協働条例データベース（<http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/law/jorei>）を利用して、143の総合的市民参加条例及び253の個別的市民参加条例を閲覧したところ、以下のような方法について定められていることが多い。

①特定の問題に関して、討議による成果を得ることを目的として行う集会である意見交換会、公開討論会、シンポジウム等<sup>(53)</sup>（以下「意見交換会等」という。）、②市民による自由な討議により、政策

(47) 高橋・前掲注(19)15頁。

(48) 辻山幸宣『自治年々刻々—同時代記一九九六～二〇一七』（公人社、2018年）207頁。

(49) 高橋・前掲注(19)17頁。それ以外に、税の免除など個別の協働・支援施策を内容とする市民協働条例もある。例えば、「鎌倉市市民活動センターの設置及び管理に関する条例」、「岡山県特定非営利活動法人に係る県税の特例に関する条例」がある。

(50) 支援の内容は、財政的支援のみならず、地域拠点、人材・団体育成、情報発信・提供、土地・施設等無償貸与など多様である。支援の対象は、市民、市民団体、コミュニティ組織、事業者等、地域の課題解決に取り組む個人及び団体とされている（松下啓一「市民協働条例の到達点と今後の展開」『ガバナンス』200号（2017年）23頁）。

(51) 大久保・前掲注(19)30頁。

(52) グリーンアクセスプロジェクトの正式名称は、「持続可能な社会づくりのための協働イノベーション—日本におけるオーフス3原則の実現策—」である。当該プロジェクトは、最先端・次世代研究開発支援プログラム研究（内閣府総合科学技術会議）の助成（2010年度～2013年度）を受けて遂行された（「グリーンアクセスプロジェクトについて」<http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/about/abstract>（最終閲覧日：2025年8月2日））。

(53) 例えば、兵庫県三田市の「三田市市政への市民参加条例」（平成26年9月19日三田市条例第33号）8条6号、及び千葉県四街道市の「四街道市市民参加条例」（平成19年3月28日四街道市条例第5号）7条2号においては、意見交換会手続が市民参加の方法として挙げられた。

等の案の方針・内容に関する意見を集約するための各種の会合である市民会議<sup>(54)</sup>、③法令等に基づいて設置された審議会の委員としての公募市民の任命、意見提出機会の付与<sup>(55)</sup>、④市民の意見・行動を把握するためのアンケート調査<sup>(56)</sup>、⑤特定の問題に関する市民の意見・意向等を直接聴き取るためのヒアリング調査<sup>(57)</sup>、⑥住民投票、⑦意見公募手続等。これらのうち、⑥住民投票及び⑦意見公募手続は、手続の整備が進んでおり、個別的市民参加条例によって詳細な手続が定められているものもあるため、以下で、その内容等について紹介する。

#### (1) 住民投票<sup>(58)</sup>

住民投票は、住民が直接に、重要な問題について多数意思を表明するための手続である<sup>(59)</sup>。住民投票について定める条例には、特定の政策課題に係る住民投票のために制定される個別型住民投票条例、及び、特定の政策課題を契機とせず、あらかじめ住民投票の対象事項、請求・発議手続等を定めておく常設型住民投票条例がある<sup>(60)</sup>。いずれの条例も、主に投票資格者、請求・発議、投票方法、成立要件、

投票運動、結果の尊重等によって構成されている。また、常設型住民投票条例には、住民投票の対象事項や請求・発議手続等に関する規定が定められている<sup>(61)</sup>。

条例が定める住民投票手続については、以下のようないふたつの論点がある。

①住民投票に付することができる事項（いわゆる対象事項）。個別型住民投票条例においては、対象事項が一応明確であるのに対して、常設型住民投票条例においては、対象事項の制定方式について、対象事項を列挙する方法であるポジティブリストを採用するか、また、対象とならない事項を列挙する方法であるネガティブリストを採用するかが論点になる<sup>(62)</sup>。

②投票資格者の範囲。外国籍住民や未成年者にも投票資格を認めるか、また、認めるとして、具体的な要件をいかに設定すべきかが論点となる。まず、外国籍住民に投票権を付与することが広い意味で参政権を認めることになるため、反対する声があ

(54) 例えば、東京都八王子市の「八王子市市民参加条例」（平成20年3月28日八王子市条例第9号）5条3号、及び神奈川県厚木市の「厚木市市民参加条例」（平成24年厚木市条例第1号）2条5号においては、市民会議の開催が市民参加の方法として挙げられた。

(55) 例えば、神奈川県茅ヶ崎市の「茅ヶ崎市市民参加条例」（平成25年9月30日茅ヶ崎市条例第34号）13条、及び神奈川県海老名市の「海老名市市民参加条例」（平成17年4月4日海老名市条例第36号）12条においては、審議会等の委員を選任するとき、公募による委員を選出することが定められた（12条）。

(56) 例えば、群馬県伊勢崎市の「伊勢崎市市民参加条例」（平成18年3月27日伊勢崎市条例第15号）6条5号、及び愛知県江南市の「江南市市民参加条例」（平成25年江南市条例第28号）4条5号においては、アンケート調査が市民参加の方法として挙げられた。

(57) 例えば、「八王子市市民参加条例」5条6号、及び「茅ヶ崎市市民参加条例」8条3号においては、ヒアリング調査が市民参加の方法として挙げられた。

(58) なお、憲法や法律で定められた住民投票として、①一の地方公共団体のみに適用される特別法の制定に係る住民投票（憲法95条）、②憲法の改正に係る住民投票（同96条）、③議会・議員・長に係る解散・解職請求に係る住民投票（地方自治法76条～85条）、④市町村合併についての合併協議会設置に係る住民投票（改正市町村合併特例法4条、5条）がある。ただし、①については、広島平和記念都市建設法等の例があるものの、実施されたのは1950年代前半までで、近年はない。②は実施されたことがなく、③、④は限定された場面でのものであり、行政過程に住民の意見を取り入れるための制度とはいえない（島田・前掲注（5）385頁）。

(59) 楠原・前掲注（18）214頁。

(60) 末井誠史「住民投票の法制化」『レファレンス』60巻10号（2010年）9頁。

(61) 以上につき、一般財団法人地方自治研究機構ウェブサイト「住民投票に関する条例」[https://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/046\\_referendum.htm](https://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/046_referendum.htm)（最終閲覧日：2025年8月2日）。

(62) 実際には、ポジティブリストには「前各号に定めるもののほか、重要な事項」という規定が設けられ、ネガティブリストには「前各号に定めるもののほか、住民投票に付することが適当でないと明らかに認められる事項」という規定が設けられることが多いため、ポジティブリストもネガティブリストも実務的には大きな違いは生じないという指摘がある（勝浦信幸＝石津賢治「住民投票制度に関する一考察—北本市における新駅建設をめぐる住民投票の事例を踏まえて—」『城西経済学会誌』37号（2016年）94頁）。

る<sup>(63)</sup>。しかし、外国籍住民も日本国籍住民と同様に納税者であり、そして、政策等からの影響も受けしており、また、後述するように、投票結果の法的拘束力は認められていないため、国籍を理由として政策等についての意見を聴く対象から除外することは妥当ではない<sup>(64)</sup>。投票資格者の年齢については、選挙権年齢と同様に18歳以上と定める条例がほとんどである<sup>(65)</sup>が、将来の受益・財政負担、住民参加意識の醸成等の観点から、16歳以上を投票資格者とすることも選択肢となると指摘されている<sup>(66)</sup>。

③住民投票の成立要件。一定の投票率又は得票率に達した場合に住民投票が成立するという成立要件が、現実的でない程度に高く設定されていることにより、住民投票の実施が制限されている場合があると指摘されている<sup>(67)</sup>。

④投票結果の法的拘束力。条例で投票結果に法的拘束力を持たせると、地方自治法で定められた長や議会の権限を侵すことになるため違法になると一般に解されているので、住民投票について定める条例は、すべて投票結果の法的拘束力を否定している<sup>(68)</sup>。もっとも、条例の多くでは、投票結果について一般にはこれを「尊重しなければならない」という表現が用いられている。実務上、投票結果が「尊重」されているか否かについて、2010年代に実施された30件の住民投票を対象とした上田道明教授の調査<sup>(69)</sup>によれば、投票を不成立とし開票をしな

かった7件を除く23件のうち、17件が投票結果に従っており、「尊重」された。他方、「尊重」されなかったことが明確なものが3件あり、残る3件については「尊重」されたかどうか議論が分かれている。このように、一部「尊重」されなかったとされるものもある。しかし、「尊重」は、投票結果に従うことのみを意味するのではないであろう。長等が、投票結果を参考にして慎重に考慮した上で、充分な理由がある場合、投票結果に従わない決定をすることも「尊重」といえると思われる。それゆえ、「尊重」したか否かを判断するとき、投票結果に従ったかどうかだけではなく、投票結果を慎重に考慮したかどうかが重要となる。しかし、住民投票について定める条例においては、尊重義務の履行をいかに判断するかが明らかにされていない。この点について、例えば、長等が投票結果に従わない場合、書面での説明の公表や、説明会の開催などの理由説明を義務付けることが考えられる。

法律に基づくものを含む住民投票の主な争点は、①平成の大合併以前の時期（2002年以前）、②平成の大合併の時期（2003年から2005年まで）、及び③それ以降の時期（2006年以降）という3つの時期で変化がある。①平成の大合併以前の時期においては、1996年の新潟県巻町（現新潟市）の原子力発電所の設置問題をめぐる住民投票が全国的に報道され、住民投票の認知度が高まった。その時期に実施した住

- 
- (63) 読売新聞オンライン2021年12月2日「住民投票権、外国人参加を安易に考えるな」<https://www.yomiuri.co.jp/editorial/20211201-OYT1T50309/>（最終閲覧日：2025年8月2日）。
- (64) なお、通勤通学者・土地所有者等の広義の住民も、地域の政策等からの影響を受けているため、投票権を与えることも検討する余地があると思われる。
- (65) 一般財団法人地方自治研究機構ウェブサイト・前掲注(61)。
- (66) 勝浦＝石津・前掲注(62)108頁。
- (67) 吉野川可動堰建設の賛否を問う住民投票では、議会の修正により、投票率が50%以上である場合に住民投票が成立するという要件が付加された。これは、投票率を成立要件とした初めての事例である。徳島市で投票率50%要件が設けられた背景には、住民投票が実施されれば反対多数となることが予想されていたため、建設推進派が投票の不成立を狙ったという党利党略があったとされる。その後、多くの地方公共団体の住民投票条例においても、この投票率50%要件が踏襲されている。その結果として、東京都小平市、山口県山陽小野田市、石川県輪島市のように、投票が実施されたにもかかわらず不成立となった事例も複数見られる（武田真一郎「日本の住民投票制度の現状と課題について」『行政法研究』21号（2017年）34頁）。
- (68) 市長が住民投票結果に従わないことを違法ではないとした裁判例として、那覇地判平成12・5・9判時1746号122頁。それに対して、住民投票に一定の限度で法的拘束力を持たせることを認める見解もある（磯崎・前掲注(45)69頁、武田・前掲注(67)24頁）。
- (69) 具体的には、上田道明「住民投票の投票結果は『尊重』されているのか？—2010年代の住民投票より—」『佛教大学社会学部論集』75号（2022年）19–36頁参照。

民投票の争点のほとんどは、原子力発電所、軍基地、産業廃棄物処理施設等の施設の建設を問うものであった<sup>(70)</sup>。②平成の大合併の時期において、住民投票の争点は市町村合併の是非・枠組みを問うものには限られている。統計によると、この時期に合併に関連する住民投票が合計345件実施された<sup>(71)</sup>。③2006年以降の時期において、住民投票の争点は多様化している。特に、2010年以降、市町村の庁舎の新築・移転、図書館など文化施設の建設、都市道路の建設、公園整備、防災センター建設など多種多様な争点が見られる<sup>(72)</sup>。

また、③2006年以降の時期において、常設型住民投票条例を整備する地方公共団体が増加している。一般財団法人地方自治研究機構の統計によると、2024年6月1日時点で、75の地方公共団体において、常設型住民投票条例が制定されている<sup>(73)</sup>。常設型住民投票条例を有している地方公共団体が増加している理由としては、あらかじめ条例を用意しておけば、住民投票の実施にあたって、疑惑や混乱を回避でき<sup>(74)</sup>、長や議会が必要に応じて迅速に住民の意思を問うことができるという見方が広がっているからであると指摘されている<sup>(75)</sup>。

住民投票の投票方法も変化している。賛否2択から選択する方式のみならず、2案、3案又は4案の中から選択する方式も用いられるようになっているといわれる<sup>(76)</sup>。

ただし、住民投票の選択肢は、2案であれ、3案

であれ、その投票結果だけでは、住民がその選択肢を選んだ、また、選ばなかった事情・理由を明らかにすることはできない。さらに、たとえ数多くの案があるとしても、住民が案以外の考えを生み出すことも可能であるので、住民投票を通じて、住民の多様な意見を反映させることが難しい<sup>(77)</sup>。この点で、住民投票は、住民参加の方法として限界がある。

## (2) 意見公募手続

地方公共団体における意見公募手続の整備は、国よりも早く始まった。1994年に鳥取県が制定した行政手続条例（平成6年12月19日鳥取県条例第34号）において、県民の意見を聴取することが努力義務として定められた<sup>(78)</sup>。具体的には、①知事等が、審査基準、標準処理期間及び処分基準並びに複数の者を対象とする行政指導に共通してその内容となるべき事項を定め、又はこれを変更し、若しくは廃止しようとするとき、また、②知事等が、執行機関の規則を制定し、又はこれを改正し、若しくは廃止しようとする場合において、その内容が審査基準又は処分基準の内容となるべき事項に係るものであるときは、あらかじめ、県民の意見を聞くよう努めるものとするという規定が置かれた（38条）。その後、1999年に閣議決定された「規則の設定又は改廃に係る意見提出手続」（本稿Iの1-3参照）は、地方公共団体にも大きな影響を与え、行政規則により手続の整備が行われた。具体的には、2000年に「新潟県県民意見提出手続（パブリック・コメント手続）

(70) 上田・前掲注(69)21頁。

(71) 上田・前掲注(69)23頁。

(72) 2010年から2016年までに実施された住民投票条例に基づく住民投票の統計として、南眞二「自治体における合理的政策決定—住民投票からの考察—」『法政理論』50巻1号（2018年）111頁を参照。また、総務省は2014年から「条例による住民投票に関する調査」を実施し、2014年4月1日から2016年3月31日までの調査結果を『地方自治月報』58号において、2016年4月1日から2018年3月31日までの調査結果を『地方自治月報』59号において、2018年4月1日から2021年3月31日までの調査結果を『地方自治月報』60号において公表している（[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/bunken/chousa.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chousa.html)（最終閲覧日：2025年8月2日））。

(73) 一般財団法人地方自治研究機構ウェブサイト・前掲注(61)。

(74) 村上英明「住民投票（条例）制度」中川義朗編『21世紀の地方自治を考える—法と政策の視点から—』（法律文化社、2003年）181頁。

(75) 小田直樹「条例に基づく住民投票—データから見る現状と課題—」芝池義一=見上崇洋=曾和俊文編『まちづくり・環境行政の法的課題』（日本評論社、2007年）200頁。

(76) 武蔵勝宏「日本の住民投票の機能と政治過程」『社会科学』52巻1・2号（2022年）13頁。

(77) 藤谷忠昭「住民投票における自由記述の可能性—与那国町への自衛隊配備を巡って—」『相愛大学研究論集』39号（2023年）51頁。

(78) 泉本和秀「条例の制定過程」『法学教室』173号（1995年）63-65頁。

に関する指針」（平成12年1月26日）、岩手県の「パブリック・コメント制度に関する指針」（平成12年3月28日）、「滋賀県民政策コメント制度に関する要綱」（平成12年4月1日）、2001年に北海道の「道民意見提出手続に関する要綱」（平成13年4月1日）、「かながわ県民意見反映手続」（平成13年4月1日）等がある。また、2001年に、意見公募手続について定める全国初の条例として、「横須賀市市民パブリック・コメント手続条例」（平成13年9月20日横須賀市条例第31号）が制定された。

総務省は、地方公共団体における意見公募手続の制定状況について定期的に調査している。直近の2017年の統計によると、同年10月1日時点で、全国の1,788地方公共団体のうち、237の団体が意見公募手続を条例で定めている。その中で、66の団体は個別的市民参加条例である意見公募手続条例で、152の団体は自治基本条例や総合的市民参加条例で、また、22の団体は行政手続条例で、それぞれ意見公募手続を定めている<sup>(79)</sup>。なお、複数の条例で意見公募手続を設けている地方公共団体もある<sup>(80)</sup>。

地方公共団体における意見公募手続の内容は、地方公共団体によって多少違いがあり、行政手続法が定める意見公募手続とほぼ同様のものと、相違点を有しているものがある。具体的には、第1に、意見公募手続の目的として、行政手続法と同様の、行政運営における公正の確保と透明性の向上や国民の権利利益の保護を挙げるものもあるが、市民の市政への参画の促進（横須賀市市民パブリック・コメント

手続条例1条）、個性豊かなまちづくりの推進（京都市市民参加推進条例（平成15年6月6日京都市条例第2号）1条）、市民の知恵をまちづくりに生かすこと（神戸市民の意見提出手続に関する条例1条）等の目的を掲げるものもある。

第2に、意見公募手続の実施対象を、行政手続法と同様に、法律に基づく命令又は規則、審査基準、処分基準、行政指導指針の制定とするものもあるが、それらに加えて、例えば、①地方公共団体の施策に関する方針、指針、計画等の決定又は変更、②地方公共団体の住民の用に供される施設建設等に係る計画等の策定及び変更、③地方公共団体が住民に義務を課し又は権利を制限することを内容とする条例の制定もしくは改廃等を実施対象とするものもある<sup>(81)</sup>。

地方公共団体における意見公募手続にも、行政手続法における意見公募手続についてすでに述べたのと同様の問題がある。意見公募手続を通じて、市民と行政機関との間で双方向のコミュニケーションを実現することは難しく、そして、市民同士での意見交換も実現できないという構造上の欠点が存在していると思われる。

地方公共団体における意見公募手続の運用状況、及び運用に関する先進事例（本稿IIの2-2参照）を把握するため、筆者は、前述した総務省による調査に基づき、意見公募手続に関する独自の制度を創設し<sup>(82)</sup>、又は、実務上、市民団体と協働して意見を収集する取組<sup>(83)</sup>が見られるなど、意見公募手続の制度・運用において特徴又は先進性があると考え

(79) 総務省自治行政局行政経営支援室「意見公募手続制度の制定状況に関する調査結果」（2018年）。[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000541279.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000541279.pdf)（最終閲覧日：2025年8月2日）。

(80) 行政手続条例以外の条例においても意見公募手続を定める例として、「明石市市民参画条例」（平成23年3月29日明石市条例第1号）、「神戸市民の意見提出手続に関する条例」（平成16年3月31日神戸市条例第57号）、「金沢市における市民参加及び協働の推進に関する条例」（平成17年3月25日金沢市条例第4号）、静岡市の「市民参画の推進に関する条例」（平成19年3月20日静岡市条例第12号）がある。

(81) 総務省自治行政局行政経営支援室・前掲注(79)。

(82) 例えば、神奈川県横須賀市は、意見公募手続の実施前の「予告制度」を創設した。具体的には、「横須賀市市民パブリック・コメント手続条例」7条は、実施機関が政策等の案及び掲げる資料を公表する前に、政策等の案の名称、意見等の提出期間及び政策等の案等の入手方法を、広報誌への掲載及びインターネットを利用した閲覧の方法等によって、パブリック・コメント手続の実施を予告する必要があるとしている。

(83) 京都府京都市においては、意見公募手続の普及及び実施を支援するための全国初の市民団体であるパブリック・コメント普及協会がある。

られる12地方公共団体<sup>(84)</sup>を選択し、地方公共団体の公式ウェブサイトに掲載されている情報の閲覧及びインタビューの方法を用いて調査した。それによると、12地方公共団体すべてにおいて、意見公募手続を実施したとしても、寄せられる意見が少ないという問題が存在している。具体的には、2009年から2018年までの10年間に実施された意見公募手続の状況について、6地方公共団体において、実施した意見公募手続の総数のうち3分の1以上の案件で、意見が寄せられなかった。さらに、意見なしの案件数が総数の半分以上を占めている地方公共団体もある<sup>(85)</sup>。調査の対象とした地方公共団体は、意見公募手続を実施している地方公共団体のごく一部でしかないが、すでに述べたように、意見公募手続に関する特徴又は先進性を有しているため、意見公募手続の運用において平均以上の質を持つ地方公共団体であると思われる。それにもかかわらず、意見公募手続を通じて寄せられた意見の数が少ないとすると、他の地方公共団体においても同様の問題が存在している可能性が高い。

多数の意見が出されない要因としては、意見提出期間が短いこと、意見提出を呼びかけるPRの不足、

意見提出の意義ないし意見公募手続の趣旨が住民に理解されていないこと<sup>(86)</sup>、意見公募手続の原案や関連資料が住民にとって理解しにくいこと<sup>(87)</sup>、また、提出した意見が実際に考慮されたか否かにかかわらず、「今後の参考とさせて頂きます」といった形式的な回答のみが返されることで、行政機関にぞんざいに取り扱われたため、再度意見を提出しようという意欲を喪失すること<sup>(88)</sup>等が指摘されている<sup>(89)</sup>。

### 3. 法令で定められた住民参加の手続の分類

前項までで、法令で定められた住民参加の手続の概要を紹介した。以下の検討においては、住民参加の手続を、個別意見収集型と討議・合意形成型とに区別する。個別意見収集型とは、住民参加の手続を通じて収集された意見が個別の住民・市民団体の考え方に基づく意見であるものである。討議・合意形成型とは、行政機関が提供している場において複数の人・市民団体が討議を経て集約・調整した意見であるものである。これらの類型がどのようなメリット及びデメリットを有するかを明らかにするとともに、

(84) 調査対象とした地方公共団体は、東京都三鷹市及び杉並区、神奈川県横須賀市及び横浜市、静岡県静岡市、愛知県名古屋市及び長久手市、京都府京都市、大阪府吹田市及び豊中市、兵庫県神戸市（本稿Ⅱの2-2(3)参照）及び宝塚市である。

(85) 横須賀市においては2009年から2018年までに合計205件の意見公募手続が実施されたが、そのうち51.9%の案件で提出意見数が0であった。また、豊中市においては、同期間に合計217件が実施され、そのうち56.5%の案件で提出意見数が0であった。

(86) 京都市における市民参加を推進するための審議会である「京都市市民参加推進フォーラム」は、2018年に、京都市における若者（13歳～30歳）の市政参加の現況を把握するためのアンケート調査を実施した。その結果、307件の回答のうち、意見公募手続の存在を知らないという回答が69%を占めており、また、意見公募手続を知っていたが、参加した経験がないという回答は30%であった。したがって、アンケート調査に回答した者は、意見公募手続を通じて意見を提出した経験がほとんどないということになる（京都市『若者の市政参加に関するアンケート報告書』（2018年）2頁）。

(87) 2009年に、京都市は広範な市民参加を実現するため、若者による審議会である「未来の担い手・若者会議U35」を設置した。同審議会が作成した報告書においては、意見公募手続の原案や関連資料が住民にとって理解しにくい原因として、以下のような指摘がある。①普段見慣れない案件名が記載されており、住民が自分とは何の関係もない行政機関の報告書かと思い、手に取る気が起らぬこと、②案自体が完成品のように論理的に整っており、住民が意見を出せないような気がすること、③資料の中身につき、文字が多くすぎて何を読むべきか分からぬこと、④地図などが細かすぎ、さらに官僚用語が多用されており、住民が理解するためのハードルが高いことなどがある（未来の担い手・若者会議U35『未来の担い手・若者会議U35活動報告書』（2011年）資料編21頁）。

(88) 豊中市螢池公民館において、ボランティア活動に参加している豊中市の住民5名を対象とするインタビュー（2019年9月28日）をしたところ、「意見を言っても、市がきちんと考えていないので、言いたくない」、「意見を提出したことがあるけど、市が『今後の参考とさせて頂きます』とだけ回答したため、二度と言わない」という住民がいた。

(89) 豊島・前掲注(20)187頁、原田・前掲注(20)159頁、常岡孝好「パブリック・コメント制度と公益決定」『公法研究』64号（2002年）53頁、常岡・前掲注(20)158頁。

デメリットを克服するための住民参加方法を提示することを目的に検討を行う。

個別意見収集型の具体例として、本稿 I の 1 及び 2 で紹介した、法律や条例に基づく公聴会、公告・縦覧・意見書提出手続、意見公募手続、住民投票、アンケート調査、ヒアリングがある。これらの方法を通して、行政機関は、直接的に住民一人一人あるいは個別の市民団体の意見、アイデア、ニーズを把握することが可能になる。特に、意見公募手続は、不特定多数者が、一定期間内に、時間・場所での制限なしに自由に意見を提出することができるため、参加者の範囲が広がるというメリットを有している。

討議・合意形成型の具体例として、本稿 I の 2 で紹介した、条例による意見交換会等、市民会議、審議会がある。学識経験者や住民などは、行政機関が提供する場で一回、また、複数回にわたる討議を通して、複数の意見を集約・調整し、最後に意見をまとめて提出する。討議・合意形成型においては、住民同士が意見を交換し、合意形成を達成するために、深く討議することができる。住民参加を通して、行政政策をより多くの住民が納得できるよう、一人一人の意見を個別に収集するのみならず、多様な意見を持つ住民の合意形成のため、討議的な意見を聴取できる公共的討議の場を設けることが肝要であると考えられている<sup>(90)</sup>。

現在、日本の住民参加、特に地域レベルの住民参加において、行政機関は、意見交換会等、市民会議、

公募市民による審議会等の討議・合意形成型の方法を通じて参加者が深い討論を行った結果を、政策等の案の作成過程において参考にしている。しかし、討議・合意形成型の住民参加にも、以下のような問題点が存在している。第 1 に、討議・合意形成型の住民参加は、参加者の人数が少なく、とりわけ、審議会に公募市民委員が加わるとしてもその人数は 1 ~ 2 名程度である<sup>(91)</sup>。第 2 に、討議・合意形成型の方法での住民参加の手続に参加している住民のほとんどは、政策内容についての専門家ではないが、政策に対して強く関心を持つ者である<sup>(92)</sup>。このような住民は平均的な住民とはいえないため、地域を代表する役割を果たせず<sup>(93)</sup>、さらに、このような住民によって提出された意見は他の住民の考えと乖離するおそれがあると指摘されている<sup>(94)</sup>。

これらの問題を改善するためには、討議・合意形成型の方法においても、参加者以外の多数者の意見を収集する仕組みを取り入れることが必要である。すなわち、住民参加の実施には、参加による深い討論ができる討議・合意形成型、及び、広範囲の住民が参加できる個別意見収集型の両方を兼ね備える必要がある。しかし、法令で定められた住民参加の手続は、全て個別意見収集型か討議・合意形成型のどちらか一方にしか該当せず、両方を同時に実現できる手続ではない。

(以下、次号)

(おう えい 地方自治総合研究所研究員)

キーワード：住民参加の手続／オンライン住民参加／行政情報化／組み合わせ

- (90) 柳瀬昇『熟慮と討論の民主主義理論—直接民主制は代議制を乗り越えられるか—』（ミネルヴァ書房、2015年）300頁。河口泰往=南波浩史「自治体の政策形成過程における住民参加についての一考察」『徳島文理大学研究紀要』94号（2017年）107頁。
- (91) 豊島明子「審議会における住民参加の課題」室井編・前掲注(18)書206頁。
- (92) 曽根泰教=柳瀬昇=上木原弘修=島田圭介『「学ぶ、考える、話しあう」討論型世論調査—議論の新しい仕組み—』（木楽舎、2013年）101頁。
- (93) 豊島・前掲注(9)206頁。
- (94) 松下・前掲注(9)14頁。