

東京都の計画等に関する意見募集のあり方ー新型コロナウイルス感染症対策条例の改正を事例として

伊藤久雄（認定NPO法人まちぼっと理事）

東京都は、2020年第3回定例会（2020年9月18日～10月8日）に新型コロナウイルス感染症対策条例の一部改正案を提出した。都は条例案の策定に先立って、都民からの意見募集を行った。今年度の意見募集の状況は以下のとおりとなっている（10月5日現在）

<2020年度意見公募の状況>（2020年10月5日現在）

2020/9/17	地方税の賦課事務（固定資産税・都市計画税（土地・家屋））に係る特定個人情報保護評価書（案）
2020/9/17	東京都国民健康保険運営方針改定案
2020/9/15	災害に強い首都「東京」形成ビジョン 中間まとめ
2020/9/14	東京都食品安全推進計画の改定について<答申(案)の中間まとめ>
2020/9/10	東京都新型コロナウイルス感染症対策条例の改正（案）
2020/9/7	自然の保護と回復に関する条例施行規則の改正（中間のまとめ）
2020/7/6	飯田橋駅周辺基盤再整備構想（案）
2020/6/11	第2次都立動物園マスタープラン中間のまとめ（案）
2020/5/26	都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（原案）
2020/5/15	「東京都ソーシャルファームの認証及び支援に関する指針」（案）

1. 計画等の策定に係る意見公募手続に関する要綱

東京都には「計画等の策定に係る意見公募手続に関する要綱」（平成30年3月20日決定）がある。条例の新規策定、改正等もこの要綱に従っている。まず、この要綱についてみておきたい。

□ 計画の定義

計画 東京都情報公開条例第35条第1項第2号及び知事が行う情報公開事務に関する規則第12条第2項の規定に基づき中間段階の案を公表する重要な基本計画をいう。

□ 意見公募の実施

- 1 局長は、計画の策定（改定を含む。以下同じ。）に当たり、その中間段階の案を公表するときは、この要綱に基づき、広く都民等の意見を求めるものとする。
- 2 局長は、1の計画に準ずる重要な計画、定めようとする内容が都民生活に密接に関連する計画、方針等の策定に当たり、その内容に係る案について必要があると認めるときは、この要綱に基づき、広く都民等の意見を求めるものとする。

□ 計画案等を公表する事項等及び時期

1 局長は、広く都民等の意見を求める計画、方針等（以下「計画等」という。）の案（計画等で策定しようとする内容又は考え方を示すものをいう。以下「計画等の案」という。）を公表するときは、当該計画等の案に係る次に掲げる事項及び関係資料（以下「関係事項等」という。）を併せて公表するものとする。

- (1) 策定しようとする計画等の趣旨、目的、内容、背景等
- (2) 今後の予定
- (3) 意見提出の方法
- (4) 意見提出の期間
- (5) その他都民等への計画等の案の説明に当たり参考となる事項

2 1の規定による計画等の案及び関係事項等（以下「計画等の案等」という。）の公表は、意見の募集期間その他のこの要綱に基づく手続に要する期間を勘案し、当該案に係る計画等の策定について東京都事案決定規程第3条の規定による決定を行う前の段階の適切な時期に実施するものとする。

□ 計画案等の公表の方法

1 計画等の案等の公表は、ホームページへの掲載、主管課の窓口における印刷物（ホームページに掲載した計画等の案等を印刷したものを含む。）の閲覧その他局長が相当と認める方法により行うものとする。ただし、計画等の案又は関係資料が相当量に及ぶときは、計画等の案の概要及び関係事項を閲覧する方法をホームページに掲載することにより、主管課の窓口における閲覧に限ることができるものとする。

2 局長は、次に掲げる方法により、計画等の案等を効果的に周知するための広報を行うよう努めなければならない。

- (1) 都が発行する広報紙又は広報誌への掲載
- (2) 報道機関への情報提供
- (3) 印刷物の配布
- (4) 説明会の開催
- (5) その他局長が相当と認める方法

3 局長は、この要綱に基づき公表する情報について、音声読み上げソフトの利用を考慮したホームページへの掲載など、障害者等に配慮して提供するものとする。

□ 意見の提出方法

1 局長は、次に掲げる方法により、広く都民等からの意見の提出を求めるよう努めなければならない。

なお、障害者への合理的配慮をした上で、文字で記録されたものを提出する方法に限ることができるものとする。

- (1) ホームページのフォームメール又は電子メール
- (2) 郵便又は信書便

(3) ファクシミリ

(4) その他局長が適当と認める方法

2 局長は、1 (1)の方法による意見の提出について、都の情報セキュリティの確保のため、意見を記録した電磁的記録を添付する方法以外の方法による提出を求めることができる。この場合においては、計画等の案等を公表する際に併せてその旨を明示するものとする。

3 局長は、意見の提出に併せて、氏名（事業者又は団体にあつてはその名称）、住所、電話番号又はメールアドレスその他計画等の策定に当たり必要となる情報を求めることができる。

4 局長は、3の規定により取得した情報を公表するときは、計画等の案等を公表する際に併せてその旨を明示するものとする。

□ 意見の募集期間

1 意見の募集期間は、原則として、計画等の案の公表の日から起算して30日以上とする。

2 1の規定にかかわらず、特別な事由により30日以上の期間を確保できないときは、30日を下回る募集期間とすることができる。この場合においては、局長は、第5の規定により計画等の案等を公表する際にその理由を明らかにするものとする。

□ 意見の考慮及び公表

1 局長は、都民等から提出された意見を考慮して計画等を策定するよう努めなければならない。

2 局長は、提出された意見を考慮した結果、計画等の内容を修正したときは、当該修正の内容及びその理由を公表するものとする。

3 局長は、原則として、都民等から提出された全ての意見及びこれに対する都の考え方を公表するものとする。ただし、同趣旨の意見が複数提出されたときは、適宜整理し、公表することができる。

2. 意見公募手続に関する要綱の問題点

○ 計画は、「中間段階の案を公表する重要な基本計画をいう」と定義されている。そして、「重要な計画に準ずる重要な計画」、「定めようとする内容が都民生活に密接に関連する計画」、「方針等の策定に当たり、その内容に係る案について必要があると認めるとき」は、この要綱に基づき、広く都民等の意見を求めるものとする」とされている。

また計画案等については、「広く都民等の意見を求める計画、方針等の案（計画等で策定しようとする内容又は考え方を示すものをいう）」と規定されている。

○ そこで問題の一つは、意見公募の対象が「中間段階の案」とされていることである。そして、その多くは審議会、委員会等の「中間のまとめ」が公表され、意見公募が行われて

いる。最初に述べた今年度の例でいえば以下の「中間のまとめ」である。

- ・ 災害に強い首都「東京」形成ビジョン 中間まとめ
 - ・ 東京都食品安全推進計画の改定について〈答申(案)〉の中間まとめ
- 問題点の二つ目は、条例についての明文規定がないことである。ただし、新型コロナウイルス感染症対策条例の改正案のように、意見募集は実際に行われている。新型コロナウイルス感染症対策条例の改正案は後述するように、「条例改正のポイント」が列挙されているだけで条文のかたちでは公表されていないが、最初に記した「自然の保護と回復に関する条例施行規則の改正案」のように「中間のまとめ」が公表されている改正案もある。
- 要するに、条例案に関する意見公募は「計画等の策定に係る意見公募手続に関する要綱」を準用していることになる。
- 以上、現行の都の意見募集の手続きは問題が多い。来年には都議会議員選挙も控えているので、ぜひ立候補を予定している方々には、この問題に対する問題意識をもって臨んでいただきたいと思う。

3. 新型コロナウイルス感染症対策条例の改正案に関する意見公募の問題点

(1) 条例改正の理由とポイント

そこで、新型コロナウイルス感染症対策条例の改正案に関する意見公募の問題点を事例として考えることによって、議論の深化を促したいと思う。意見公募にあたって、公表された資料は以下のとおり。

現行規定と改正理由

現行の規定

令和2年4月7日 制定

新型コロナウイルス感染症に対する措置の強化を図り、都民の生命及び健康を保護し、都民生活及び都民経済に及ぼす影響が最小となるようにすることを目的に新型コロナウイルス感染症対策条例を制定。

令和2年7月30日 改正

ガイドラインの遵守、標章(ステッカー)の掲示、通知サービスの活用を努力義務化。

今般の改正理由

今後の新型コロナウイルス感染症の再拡大を見据え、新型コロナウイルス感染症対策の実効性をより高めるために、都、都民、事業者の具体的な責務を明確化。

条例改正のポイント①

都の責務・取り組み

○検査体制の整備

検査を円滑に行えるよう、実施体制の整備に努める。

○医療提供体制の確保等

必要な医療を安定的に提供できるよう、医療提供体制の確保、物資及び資材の備蓄に努める。

○療養環境の整備

患者等が療養に専念することができるよう、施設の確保等環境整備に努める。

○情報の提供等

① 発生状況や動向、まん延の防止に係る施策の情報提供に努める。

② 集客施設、イベント等において、患者等が利用・参加したことが判明した場合、患者等と接した人が把握できておらず、まん延防止のため特に必要があると認めるときは、施設の名称等まん延の防止に必要な情報を公表することができる。

③ ①②の目的を達成するために、特別区長、保健所設置市長、医療機関等の協力を求める。

条例改正のポイント②

□ 都民、事業者の責務（努力義務）

○都民等の感染拡大防止措置

① 都民は、知事や特別区長、保健所設置市長の求めに応じて、必要な検査を受けるよう努める。

② 患者等は、知事や特別区長、保健所設置市長の求めに応じて、医療機関に入院し、宿泊療養施設に入所し、又は居宅等において療養し、みだりに外出しないよう努める。

③ 患者等は、知事や特別区長、保健所設置市長の求めに応じて、まん延を防止するために必要な調査に協力するよう努める。

④ 事業者は、知事や特別区長、保健所設置市長の求めに応じて、まん延を防止するために必要な調査に協力するとともに、関係者のうち感染のおそれのあるものに検査に協力することを促すよう努める。

(2) 都民等からの意見と特徴

以上のような条例改正の理由と改正のポイントのみで、積極的、具体的な意見を期待することは相当に無理がある。それにも関わらず、提出された意見の総数は137名、提出された意見件数は218件に上った。

意見数の内訳は次のとおりであった。

1 体制の整備について 34

- 2 情報の提供等について 34
 - 発生状況や施策等の情報提供、区市町村等への協力要請について 13
 - まん延防止に必要な情報の公表について 21
- 3 都の責務・取組（全般）について 35
 - 考え方等について 11
 - 具体的取組について 24
- 4 都民、事業者の責務について 45
 - 考え方について 30
 - 具体的責務について 15
- 5 条例全般について 70
 - 改正について 47
 - 手続等について 13
 - その他 10 総数 218

上記すべての意見の概要を書き出すのは煩雑なので参考資料をみていただくとして、都の責務・取組（全般）、都民、事業者の責務、条例改正についての3点をみておきたいと思う。

<意見の結果概要>

○ 都の責務・取組（全般）について

<考え方等について>

- ・都は努力規定ではなく、義務としてやっていただきたい。
- ・「都の責務・取り組み」をもっと具体化すべき、と思います。例えば、本年10月末までにコロナ検査体制を1日あたり10万件にする、とか、本年10月末までに学校・病院・介護施設などでは定期的に全職員の検査を実施する体制を構築する、といった目標を書き込むべきだ、という提案です。 など

<具体的取組について>

- ・医療機関・医療従事者への支援 など

○ 都民、事業者の責務について

<考え方等について>

- ・「罰則規定」を設けるなど、必要に応じて「強制力」を行使できるようにする必要がある
- ・要請から強制にしてはいけない
- ・感染を拡大させたという理由で人間を罰するというのは人権侵害 など

<具体的責務について>

- ・企業等は社会において感染拡大予防の責務を負う立場であることを明記。クラスターを

発生させた企業等に治療費負担など、感染拡大予防協力への強い動機づけを行うとともに、医療機関の財政負担を軽減するよう努めては如何か

- ・マスク着用の義務化

○ 条例改正について

- ・令和 2 年第 3 回定例会に、東京都新型コロナウイルス感染症対策条例の一部を改正する条例を、東京都が提出されるのは、最善なタイミングだと思います
条例によって、新型コロナウイルス感染症に対して、都、都民、事業者の責務を、具体的に明確化することが、都民の共感と信頼を得ることの、確かな基礎になると考えるからです
- ・医療体制も落ち着いており、このような時にあえて条例を厳しくすると経済を停滞させる
- ・都民の権利や自由が奪われる今回の条例改正には反対

都民等からの意見は、上記のように賛成意見と反対意見とに分かれている。特に都民・事業者の責務については、「努力規定ではなく、義務として」「罰則規定など、強制力を行使できるように」など、強制力をもった条例化にすべきだという意見とともに、改正案が「改正のポイント」でわざわざ「努力義務」を強調しているにも関わらず、「強制してはいけない」「人権侵害」などの意見にみられるように、そもそも条例に反対の意見も強い。

都民等の意見の対立は、都の取り組みの現状把握が不十分であることも反映でもあると思われる。それは東京都自身が都知事もふくめて、感染拡大の状況を丁寧に説明することを怠っていること、改正理由の説明が不十分であることなどなど、都が説明責任を果たしていないことに責任があると考えられる。

4. 今後の課題

(1) 都議会での議論

第 3 回定例都議会は 10 月 8 日に終了した。今回の条例改正案についてどのような意見等があったのか、以下は東京新聞からの要約である。

東京新聞（2020 年 9 月 9 日、多摩武蔵野版）

都議会閉会 コロナ条例 注文や批判 知事専決には批判も

都議会定例会は 8 日、新型コロナウイルス条例改正案や本年度一般会計補正予算案、東京五輪・パラリンピックの成功を目指す決議案など計 30 議案を可決。（中略）

新型コロナ改正条例案は都民や事業者に努力義務を課す内容。条例は 4 月に制定。7 月に小池知事が議会の議決を経ない専決処分改正していた。討論では各会派から注文や批判

が相次いだ。

都民ファーストの会は改正案を評価しつつ「罰則を科して、実効性を担保するべきだ」とさらなる改正の必要性を強調した。

自民は専決処分について「急を要するという抽象的な言葉で正当化せず、議会と十分議論すべきだ」と指摘。共産は「二元代表制の否定につながる」と批判し「権利の制限は最小限にする必要がある」とした。立憲民主も「なぜ議会を招集しなかったのか疑問」と指摘した。

公明は「引き続き適切な情報発信に努めていただきたい」と注文。無所属・東京未来」は丁寧な議論を積み上げるプロセスを大切にしてほしい」と強調した。(岡本太)

▽ ▽ ▽

都議会における最大の批判は7月条例改正を知事専決で行ったことに対してであった。しかし、今回の改正についても多くの意見や批判が相次ぎ、可決はされたものの、十分な討議には程遠かったと思われる。都議会が事業者もふくめた都民の代表と考えれば、都民の意見集約が十分ではなかったことの証左でもある(都議会HPには現段階-10月16日現在-では議事録が公開されていないので、詳細は不明)。

なお、都民ファーストの会は、東京都新型コロナウイルス感染症対策強化に関する特別措置条例(案)を策定し、条例案に対する意見公募を行っている。罰則付き条例案ということで、都議各党派は冷ややかな反応だとされる。都民ファーストの会は、意見公募の結果も踏まえて条例案を修正し、第4回都議会に提出を目指すといわれているが、どのような意見が集約されたのかもふくめて注目したい。

(2) 今後の課題-計画等の策定に係る意見公募手続に関する要綱の抜本的な改正と条例化

○ 条例化

総務省は、自治体の意見公募手続制度の制定状況等について、3年に一度調査を実施している。総務省は条例のタイプを、①意見公募手続条例、②行政手続条例、③その他の条例の3つのタイプに区分している。

意見公募手続の制定形式 (総務省、調査時点：平成29年10月1日)

	都道府県		指定都市		その他市区町村	
	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比
条例	4	8.7%	9	45.0%	193	19.8%
規則	0	0.0%	0	0.0%	28	2.9%
その他(要綱等)	44	95.7%	11	55.0%	754	77.3%

※構成比は、制定済み団体に対する割合(複数回答あり)

※対象案件により根拠規定が異なる場合のみ複数回答(審査基準等は条例で対象とし、基本計画等は要綱で対象としているような事例)

条例の制定・規定の方法（総務省、調査時点：平成 29 年 10 月 1 日）

	都道府県		指定都市		その他市区町村	
	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比
意見公募手続条例	0	0.0%	3	33.3%	65	23.1%
行政手続条例	3	75.0%	2	22.2%	37	13.1%
その他の条例	1	25.0%	4	44.4%	180	63.8%

※構成比は、制定済み団体に対する割合（複数回答あり）

都道府県で意見公募手続きを条例によっているのは、総務省調査では千葉県、鳥取県、高知県、福岡県の 4 県となっている。このうち千葉県、高知県、福岡県の 3 県は行政手続条例に規定されている。また鳥取県は、鳥取県民参画基本条例に県民の意見募集手続きを定めている。

東京都は要綱によって運営している。今後は条例化をすすめるとともに、次の述べるような制度改善を行うべきである。

- 計画等は「中間のまとめ」のほか「最終まとめ」「答申案」も意見公募を

東京都は既述のように、計画等は「中間のまとめ」（中間段階の案）に対する意見公募を行っている。しかし、「中間のまとめ」（中間段階の案）では計画等の内容を考える上ではきわめて不十分である。

「中間のまとめ」（中間段階の案）に対する意見公募を行うのであれば、「最終まとめ」、あるいは「答申案」に対する意見公募を改めて実施すべきである。例えば横須賀市市民パブリック・コメント手続条例は、努力義務ではあるが「構想又は検討の段階」の意見募集手続きも定めている。また「予告」制度も設けている。

<横須賀市市民パブリック・コメント手続条例>

（構想又は検討の段階のパブリック・コメント手続）

第 11 条 実施機関は、特に重要な政策等の策定に当たって広く市民等の意見等を反映させる必要があると認めるものについては、構想又は検討の段階で、条例に準じた手続を行うよう努めるものとする。

（予告）

第 7 条 実施機関は、前条の規定により政策等の案及び同条第 2 項各号に掲げる資料（以下「政策等の案等」という。）を公表する前に、次に掲げる事項を広報紙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り、当該パブリック・コメント手続の実施を予告するものとする。

- (1) 政策等の案の名称
- (2) 政策等の案に対する意見等の提出期間
- (3) 政策等の案等の入手方法

東京都も横須賀市条例なども参考に、より広く、都民・事業者の意見が寄せられるような手続きを工夫することが求められる。

○ 条例策定（改正）に関する意見公募の明文化

東京都の現在の要綱は、条例策定（改正）に関する意見公募手続きは「計画等」の手続きを準用しており、明文規定はない。しかし、鳥取県民参画基本条例は、以下のように条例も対象としている。

<鳥取県民参画基本条例>

（意見等の募集）

県は、県政運営及び政策の基本的な方針その他の重要な事項を定める計画、県民生活に与える影響が大きい条例その他の施策等の立案又は廃止を行うに当たっては、原則として、その案の内容その他必要な情報を公表し、意見等の提出先及び提出期間を定めて県民の意見等を求めなければならない。

ただし、意見公募手続きを行政手続条例で定めている3県は、条例ではその対象は規則等（規則、処分の要件を定める告示、審査基準、処分基準、行政指導指針）であって、計画等や条例案などは条例手続きを準用していると思われるので、東京都だけの課題ではない。なお、先にふれた横須賀市市民パブリック・コメント手続条例は、条例も対象となっている。

○ 意見公募手続きに説明会開催の義務化を

都民・事業者の意見を広く募集するためには、先述した「予告」制度のほかにも、重要な計画や条例などについては、事前の説明会の開催なども有効だと考える。

インターネットを検索すると、福岡市が福岡市総合計画原案（基本構想・基本計画）について、パブリックコメントに連動した説明会を開催しているなどの例がある（資料参照）。また和光市役所では、最上位計画である第五次和光市総合振興計画のパブリックコメント説明会をYouTube動画で実施する試みを行っている。

そのほかにも、埼玉県鶴ヶ島市（立地適正化計画）、逗子市（緊急財政対策）、広川町（新庁舎建設基本計画・答申）、調布市（福祉3計画）、西東京市（庁舎統合方針案）、山武市（学校の規模適正化・適正配置）などの例も見られ、パブリックコメント前の説明会や連動した説明会はかなり実施されてきているように思われる（調布市、西東京市は資料参照）。

なお川崎市は事例としては古く（平成21年）、また事前説明会ではないが、新総合計画、緑の基本計画、多摩川プラン、都市計画マスタープラン（全体、各区、小杉駅周辺地区）、第2期地域福祉計画（全市、宮前区）、鷺沼プール跡地広場整備事業を対象に、パブリックコメント、説明会など、「市民参加の事例検証」を行っている（資料参照）。

▽ ▽ ▽

先にも述べたが、来年には都議会議員選挙もある。今回の東京都新型コロナウイルス感染症対策条例改正を契機に、東京都の意見公募手続きの抜本的な改正に向けた取り組みがす

すむことを期待したい。

<参考>

- 計画等の策定に係る意見公募手続に関する要綱（平成30年3月20日決定）
<https://www.johokokai.metro.tokyo.lg.jp/jyuyokohyo/documents/ikenkoubonikakaruyouko.pdf>
- 東京都新型コロナウイルス感染症対策条例改正案について（令和2年9月10日 東京都福祉保健局）
<https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/iryo/kansen/ikenkoubo.files/coronaajyoreikaisei.pdf>
- 東京都新型コロナウイルス感染症対策条例の改正に対する意見募集結果について
<https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/iryo/kansen/koubokekka.html>
- 意見公募手続制度の制定状況に関する調査について（総務省）
https://www.soumu.go.jp/main_content/000541279.pdf
- 行政手続条例・パブリックコメント条例（地方自治研究機構）
http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/028_Administrative_procedure.htm
- 福岡市 福岡市総合計画原案（基本構想・基本計画）パブコメ
http://www.city.fukuoka.lg.jp/data/open/cnt/3/39879/1/3_pabucome.pdf
- 調布市 福祉3計画 市民説明会，パブリック・コメント手続の実施について
<https://www.city.chofu.tokyo.jp/www/contents/1511479652334/files/s5setumeikai.pdf>
- 西東京市（庁舎統合方針案）に関する市民説明会及びパブリックコメントの実施結果について
https://www.city.nishitokyo.lg.jp/smph/siseizyoho/sesaku_keikaku/tyousyatougo/tyousyaanpabukome.html
- 川崎市 市民参加の事例検証について
https://www.city.kawasaki.jp/250/cmsfiles/contents/0000009/9892/06_shiryos5.pdf