

市民のためのパブリックコメント制度¹

松 井 真理子

目次

- 1 はじめに
- 2 パブリックコメント制度の3つの目的と「市民のためのパブリックコメント制度」の6つのポイント
- 3 6つのポイントからみた自治体のパブリックコメント制度の現状と課題
- 4 イギリスのパブリックコメント制度（コンサルテーション）
- 5 おわりに―「市民のためのパブリックコメント制度」に向けて
「パブリックコメント研究会」座談会

1. はじめに

パブリックコメント制度は、一般に、「公的な機関が重要な政策決定を行う前に、当該政策の案及び資料を公開し、一定の期間を設けて意見の募集をし、提出意見の採否を理由と共に公表する手続」²とされている。国においては、1980年代から、命令を制定・改正する場合や、国民の権利義務に直接関する処分等について、あらかじめ利害関係人の意見を聞くことが行われていたが、1999年3月、「規制の制定・改廃に係る意見提出手続」が閣議決定され（以下、同手続を「閣議決定」と称する）、広く一般の意見を聞く制度が全省庁で導入されることになった。2005年には行政手続法が改正され、この制度が法制化されるに至った。自治体においても、2000年頃から

1 国においては「意見公募手続」という語が使われているが、同時に「いわゆるパブリックコメント手続」ともされており、各省庁のホームページでも「パブリックコメント」が使われていること、多くの自治体においても「パブリックコメント制度（手続等）」とされていることから、本稿では「パブリックコメント制度」を統一用語とする。

2 行政手続法、自治体のパブリックコメント制度に関する条例や要綱等を参考に作成。①公的機関が行うこと、②重要な政策決定を行う前のプロセスであること、③民主主義的な特定の手法をとること（当該政策の案と資料の公表、一定の期間を設けた意見の募集、提出意見の採否を理由とともに公表）が要件となる。

導入が始まり、今や、この制度を導入していない自治体はほぼないと言ってよい。

しかし、国においては、パブリックコメントの結果が、政令等の策定期より数か月遅れて公表されるという事態が多数みられるなど³、本制度が形骸化していることが指摘されている。自治体においても、積極的に意見を提出している市民から、「市民の声を聴いたという行政のアリバイづくりに過ぎない」などと、制度への失望の声が聞かれる。また、制度化が進んだ半面、自治体職員にとっては、パブリックコメント制度は「手続上やらなければならないもの」となり、そもそもどういう目的の制度なのかを改めて考える機会もないように思われる。

パブリックコメント制度が、市民の意見を政策に反映させることが目的であるなら、制度は今のままでよいのだろうか。市民にとって、よりよい制度のあり方を検証する必要があるのではないだろうか。このような考えから、筆者が代表を務める特定非営利活動法人市民社会研究所では、役員5名による「パブリックコメント研究会（以下「研究会」と称する）」を設置し、これまで市民社会研究所として自治体が募集するパブリックコメントに意見提出してきた成果の検証を行うこととした。本稿は、その結果の一部を紹介するとともに、イギリスにおける類似の制度を紹介することによって、「市民のためのパブリックコメント制度」について考察するものである。

2. パブリックコメント制度の3つの目的と「市民のためのパブリックコメント制度」の6つのポイント

「市民のためのパブリックコメント制度」を考察するにあたって、「研究会」は、そもそもパブリックコメント制度は何のために設置されているのか、国、自治体が生している目的を基に検証を行った。

まず、国レベルのパブリックコメント制度については、「閣議決定」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」とされている。

自治体レベルのパブリックコメント制度については、各自治体の条例や要綱等において、「透明で開かれた市政を目指し、市民等から募集した意見を市の政策形成に反映させるとともに、市民等に対する説明責任を果たし、市民等の市政への参画を推進する⁴」、「行政における意思形成過程の透明性を確保するため、（略）県民参加による公正で民主的な県政を一層推進する⁵」、「市の行政運営における公正の確保と透明

3 「『国民の声』公表遅れ」東京新聞 2015年1月5日付。これは、パブリックコメントは政令などの策定と同時に公表することを義務付けている行政手続法に違反している。

4 「四日市パブリックコメント手続条例」より

性の向上を図り、もって市民の市政への参画を進め、市民とのパートナーシップによる市政の推進に資する⁶⁾」などとされている。

これらを整理すると、パブリックコメントの目的は、大別すると以下の3点に分類される。これらの目的に即し、「市民のためのパブリックコメント制度」であるために必要なポイントを抽出してみることにする。

(1) 行政の透明性の確保

国、自治体とも、意思形成過程の透明性、行政の運営における公正の確保や説明責任を、主たる目的に掲げている。重要な政策決定は、行政内部だけで行わない姿勢を示すことで、行政への市民の信頼を得ようとするものである。

この目的においては、政策決定が行われる内容の案と関連資料が公開されること、市民から提出された意見とその採否及び理由が公表されること、という制度設計によって目的が担保される。この制度を遵守することはもとより、「市民のためのパブリックコメント制度」であるための、制度自体の妥当性についても検証する必要があるだろう。運用においても、パブリックコメントを募集する時期があまり遅いと、それまでのプロセスの透明性への疑念が生じることになる。従ってこの目的からは、以下の点が「市民のためのパブリックコメント」のポイントとして抽出される。

- ① 定められた制度の遵守⁷⁾と制度設計の妥当性
- ② 実施時期の適切さ（遅すぎないこと）

(2) 行政だけでは得られない情報の収集と政策への反映

重要な政策決定の際は、多くの市民、当事者、専門家⁸⁾などの多様な意見や情報を集め、それを基に行われることが望ましい。しかし、「閣議決定」で示されたように、国はこの目的を明確にしている（ただし「把握する」にとどまっている）が、自治体では必ずしもそうではない。

従来、関係団体代表や学識経験者で構成される審議会がこの役割を果たしてきたが、審議会に参加できる人は限られているため、パブリックコメント制度は誰でも政策形成プロセスに参加できるメリットを提供する。この目的からは、提出された意見の内容が重要であり、当時者や専門家からの意見提出者の数も期待される。提出され

5 「三重県県民等の意見を行政に反映させる手続きに関する指針」より

6 「名古屋市パブリックコメント制度要綱」より

7 先の東京新聞の記事によると、国ではパブリックコメントの結果の公表が遅れており、行政手続法違反であるから、「行政の透明性の確保」は不十分ということになる。

8 教育・研究機関、企業、NPO等で該当分野の実践に関わっている者などが考えられる。

た意見が審議会や行政によって採否が決定されるのはある程度やむを得ないが、その妥当性は問われるであろう。

従ってこの目的からは、以下の点が「市民のためのパブリックコメント制度」のポイントとして抽出される。

- ① 市民、当事者、専門家から意見を得るためのアプローチの適切さ
- ② 意見の提出者数が多いこと
- ③ 提出された意見の採否の妥当性

(3) 行政への市民参加、官民のパートナーシップ

従来はほとんど行政だけで行ってきた政策形成プロセスに、ひろく市民に参加の機会を与え、その意見を反映させるという、「市民参加」「パートナーシップ」の側面を重視するものである。この目的は、国においては明記されておらず、逆に自治体においては、中心的な目的に位置づけられていることが注目される。

パブリックコメント制度は、政策決定前の段階で、公式に意見提出でき、公式に回答を得られる貴重な機会であるから、一般の市民が政策に関心を持ち、行政への市民参加を促進する契機となりうる。このためには、パブリックコメントに付される内容は、一般市民にとってわかりやすいものであることが望ましい。

従ってこの目的からは、以下の点が「市民のためのパブリックコメント制度」のポイントとして抽出される。

- ① 一般の市民にとってパブリックコメントに付される内容がわかりやすいこと
- ② 意見の提出者数が多いこと
- ③ 提出された意見の採否の妥当性⁹

以上、パブリックコメント制度の3つの目的と、そこから抽出される「市民のためのパブリックコメント制度」のためのポイントを挙げた。ポイントは重複しているものがあるので、下表のとおり6つに整理される。これらの目的とポイントは、「市民のためのパブリックコメント制度」として、いずれも重要である。パブリックコメント制度は、重要な政策形成過程で、市民が誰でも意見を提出でき、当該政策に意見を反映される可能性がある、他に例のない制度であるから、可能な限り理想的な「市民のためのパブリックコメント」に近づけることが望ましい。このため、「研究会」では、自治体のパブリックコメント制度の調査と、市民社会研究会がこれまでに意見提出したパブリックコメントの結果を通じて、6つのポイントごとに自治体における

9 市民としては意見が反映されることを望んで提出するのであるから、市民参加を持続的なものにするためには、採否の妥当性は重要である。

「市民のためのパブリックコメント」の実態を検証することとした。

「市民のためのパブリックコメント」の6つのポイント

- ① 定められた制度の遵守と制度設計の妥当性
- ② 実施時期の適切さ（遅すぎないこと）
- ③ 市民、当事者、専門家から意見を得るためのアプローチの適切さ
- ④ 一般の市民にとってパブリックコメントに付される内容がわかりやすいこと
- ⑤ 意見の提出者数が多いこと
- ⑥ 提出された意見の採否の妥当性

3. 6つのポイントからみた自治体のパブリックコメント制度の現状と課題

(1) 定められた制度の遵守と制度設計の妥当性

「研究会」が全国の都道府県等のパブリックコメント制度について調べた結果は以下の通りであった。

項 目	内 容
根拠規定	条例に根拠をもつ自治体もあるが、具体的な内容は要綱または指針によるものがほとんど。
実施機関	知事部局、行政委員会、企業局等 * 議会は含まれていない。
パブリックコメントの主体	県民または県民等に限定している都道府県 13
パブリックコメントの対象	条例、基本計画、その他（規則、基本構想等） * 少数ではあるが、長野県、北海道江別市、栃木県高根沢町等、当初予算案をパブリックコメントの対象とする自治体も登場している。
意見提出期間	原則 30 日または 1 か月程度
パブリックコメントにかける時期	「最終案を決定するまでの適切な時期」が多い。 「なるべく早い段階で最終的な意思決定を行う前」としている県もある。（三重県） * 「素案」や「中間案」の段階が多い。
提供する資料	条例、計画等の「素案」や「中間案」等の全文 （ごくまれに「概要」が添えられている場合がある）
周知の方法	・ ホームページ・広報紙への掲載 ・ 行政窓口への資料の設置 ・ その他各自自治体が適当と考える方法

これらについて、「研究会」では、以下の問題点が指摘された。

① 実施機関に議会が含まれていない

自治体のパブリックコメント制度は、首長部局に設置されたものであり、実施機関には議会が含まれていない。近年、地方議会改革が盛んになっており、議員立法が増加する傾向にあるが、これへのパブリックコメントは、議会において個別かつ任意で行われており、制度的に確立されていない。

② パブリックコメントの期間が短すぎる

市民社会研究所で実際に取り組んでみた結果、パブリックコメントにかかる政策原案や資料の入手、理事や会員への学習会の呼びかけ、学習会で出た意見の取りまとめ、最終案の組織内でのオーソライズなど、1か月では短すぎると感じた。現在の制度は、意見提出者は基本的に個人が想定されており、団体が組織的に意見を取りまとめて提出することはほとんど予定されていない。団体が取り組む場合は、40～60日程度の意見提出期間が必要である。

③ パブリックコメントにかける時期が遅い

これについては（2）で別途論じる。

④ 提供される資料が難解すぎる

長文かつ難解で、市民に理解してもらおうという意欲が感じられない。これについては（4）で別途論じる。

⑤ 周知の方法が不十分

どんなパブリックコメントが行われているのか市民は知らないまま、募集期間が経過していることがほとんどである。これについては（3）（4）で別途論じる。

（2）実施時期の適切さ（遅すぎないこと）

パブリックコメントの実施時期については、市民の意見が反映しやすくなるためには「できるだけ早い時期」が望ましい。自治体や対象となる政策によっても異なるが、概ね条例や計画等の「素案」か「中間案」の段階で実施されており、制度の運用だけ見れば大きな問題はないと思われる。

ただ、それぞれの案が作成されるまでに、行政内部及び審議会等で相当な検討が行われており、公開された段階では、既に基本的な方向性は固まっていることが多い。従って、その段階で「そもそも論」的意見は、反映されない可能性が高い。

これについては、（6）でさらに詳細に検証する。

（3）市民、当事者、専門家から意見を得るためのアプローチの適切さ

行政だけでは知れない情報を得ようとするならば、審議会と並行して行われるパブリックコメントは有益な手段になるはずである。しかし、多くの市民、当事者、専

門家は、パブリックコメントが行われていることを知らないまま、期限が過ぎているのが実態である。

後述するように、イギリスでは、利害関係団体（関連する活動を行う NPO 等を含む¹⁰）に政府や自治体から直接資料が送付され、団体としての意見を求めており、これに呼応して団体も時間をかけて議論し、提出した意見をホームページ等に掲載している。実質的な意見を求めるなら、このような方法は行政、団体双方にとって有益だと思われる。

「研究会」が日本の自治体に同様の手法を提案したところ、「関係団体を完全に把握できない可能性がある以上、資料の送付もれがある団体が発生し、かえって情報提供の公平性を損なう可能性があるため導入不可能」との回答が返ってきた。このような考え方に立つと、内容豊かな意見や情報を市民から多数得ることは困難である。日本の自治体は、パブリックコメント制度の目的を形式的な「住民参加」「パートナーシップ」と捉え、市民参加の機会が形式的に開かれていれば足りると考えているとすれば、パブリックコメント制度は形骸化していくことが危惧される。

(4) 一般の市民にとってパブリックコメントに付される内容がわかりやすいこと

そもそも、現在のパブリックコメント制度が、一般市民が参加しやすいかという点を決してそうではない。「研究会」では、一般の市民団体として「四日市市集中改革プラン（素案）」、「四日市市第二次行政経営戦略プラン（案）」、「（三重県）県民しあわせプラン・第二次戦略計画（中間案）」などに取り組んでみた。これらは基本的かつ総合的な内容であり、特段の利害関係のない市民が取り組むのにふさわしく、また内容的にも市民にとって重要だと考えたからである。

ところが、このような案に対して一般の市民が言えるのは、てにをはの修正のような「軽すぎる意見」か、大局的な「重すぎる意見」か、どちらかしかないことを痛感させられた。第一に、これらの案は、審議会等でかなり議論されてきているから、形式的にも整っており、今さら素人の市民が口出しできる余地はほとんどない。第二に、資料は案の全文のみなので、ことばが硬くて、面白くない上に量が多く、資料を読むだけでひと苦労である。行政等から内容の解説を受ける機会もないので、細かいところまでとても理解できない。何とか意見が出せるのは、基本理念や考え方について、あるいは文章の修正くらいしかない。

10 筆者がイギリスを訪問した際、自治体職員に、関係する NPO をどのように把握するのか尋ねたところ、中間支援組織と連携して行うとのことであった。日本においても、パブリックコメントを行う際に、中間支援組織と連携して周知を図る等の取組があってもよいと思われる。

現在行われているパブリックコメントでは、ごくまれに、全文とは別に、概要資料（図1参照。これは行政の説明資料的なもので、一般の市民が見てわかりやすいものではない）などが別に付いているものがある。十分とは言えなくても、ポイントが整理されている資料があると、理解が多少容易になるのは確かである。このような概要資料は、十分にわかりやすいものにした上で、全てのパブリックコメントで導入するべきであろう。

「研究会」では、自治体職員に対して、「あなたの奥さんはこれ（全文）を読んで理解できると思いますか」と質問してみたところ、「まあ、無理でしょう」という回答が返ってきた。一般の市民は、実はほとんど期待されていないのである。結局、意見を提出するのは一般の市民ではなく、何らかの専門性のある（又は普通より高い関心を持つ）「プロまたはセミプロ的市民」ではないだろうか。「あらゆる市民のためのパブリックコメント制度」であるためには、一般の市民を想定した資料を作成すべきである。わかりやすい概要版の作成、市民の意見を聞きたいポイントの明確化など、改善方法はいろいろ考えられる。

また、「プロまたはセミプロ的市民」に対しては、(3)で紹介したように、関係団体へ直接資料を送付して意見を求める方法を併用すればよい。パブリックコメント制度が実質的なものになり、市民参加の効果も上がると思われる。

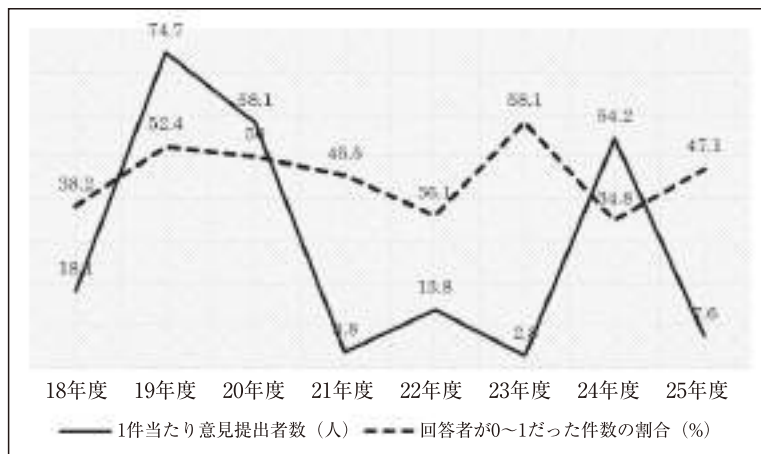


（図1）全文とは別に付けられた「概要」の例

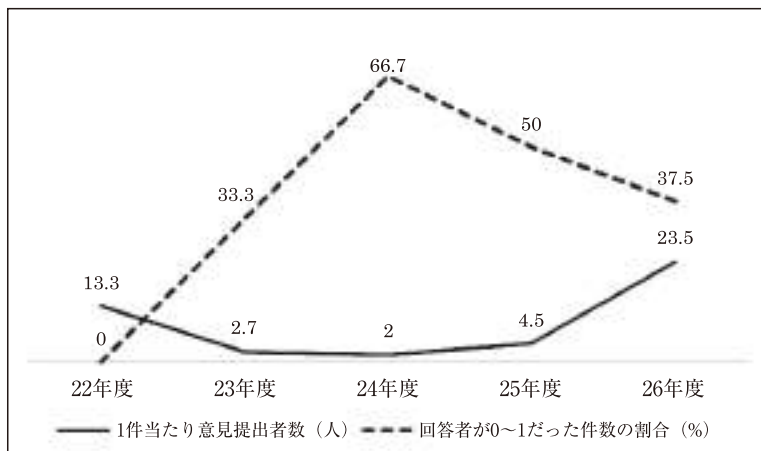
(5) 意見の提出者数が多いこと

三重県と四日市市の、ホームページに掲載してあるデータを使い、直近の数年間のパブリックコメントの1件当たり平均意見提出者数と、意見が0～1と極端に少なかったパブリックコメント数の割合の推移をグラフにしてみた（図2、図3）。

まず、1件当たり意見提出者数について、三重県も四日市市も全体として少なく、案件内容に応じて増減している。例えば三重県の場合、意見提出者数の多かった年度をみると、平成19年度は「産業廃棄物の適正な処理に関する条例案」が1084人（件）、平成20年度は「県立病院改革に関する基本方針案」が937人（件）、平成24年度は「東日本大震災の災害廃棄物処理に関するガイドライン案」が627人（件）と特に意見の多い案件があった。四日市市の場合、平成26年度はやや多いが、これは



(図2) パブリックコメントの1件当たり平均意見提出者数と回答が0～1だったパブリックコメントの件数の割合の推移（三重県）



(図3) パブリックコメントの1件当たり平均意見提出者数と回答が0～1だったパブリックコメントの件数の割合の推移（四日市市）

「四日市市公契約条例骨子案」が154人と突出して多かったからである。それでも、人口比にすれば、多い年度でも三重県で0.004%、四日市市で0.008%でしかない。

次に、意見数が0～1の件数は、三重県では常に全パブリックコメントの半数近くを占め、四日市市ではそれよりは少ないものの、多い年度は三分の二にのぼる。これらをみると、パブリックコメントの参加者数は全体として非常に少なく、制度が十分機能しているとはいえないことがわかる。

(6) 提出された意見の採否の妥当性

「研究会」では、これまで市民社会研究所が取り組んできた三重県と四日市市のパブリックコメント7件の結果から、意見の内容と「研究会」が判断する「重さ」別に採択結果を分析した。少し古い案件であるが、そのうち3件を紹介する。

① 四日市市パブリックコメント手続条例案（2005年）

意 見	重さ	採否
*原案をできるだけ早い時期に公表すべき	A	×
*実施機関には市議会も加えるべき	A	×
*パブリックコメントの対象に当初予算も加えるべき	A	×
*関係団体には素案を郵送するなどの配慮を行うこと	A	×
*パブリックコメント以外の市民参加制度の整備も早急に行うこと	A	×
手続きの適否について判断できる第三者機関を検討されたい	A	×
緊急を要する場合は対象外とされるが、市民の異議申し立ての制度も考えてほしい	A	×
紙による意見提出では一方通行になるので、公募による市民審議会等の手法も条例に入れたらどうか	A	×
意見提出期間中に電子掲示板等により、実施機関への質問や市民同士の意見交換ができるようにすること	A	×
「2万人以上の署名があった場合、パブリックコメントを行わなければならない」という但書を入れてほしい	A	×
*パブリックコメントの予告はできるだけ早い時期に行うこと	B	○
*フローチャートを含む、わかりやすいパンフレットを作成する	B	○
*パブリックコメントが出せる「市民等」には、NPO等団体も含める	B	△
*パブリックコメントの対象に、規則や要綱も含むべき	B	△
障害、高齢等で文章やメールによる意見提出が困難な場合は、口頭による意見提出もできるようにする	B	△
透明で開かれた市政とは何か、具体的に表現すること	C	○
*特にわかりにくい条文の文言を修正すること	C	○
*「パブリック・コメント」ではなく「パブリックコメント」と表記	C	○

*：市民社会研究所が提出した意見

○：条文の修正または実施 △：条文の修正はせず解説に盛り込む ×：不採択

A：政策の根幹に関わる内容 B：ある程度重要な内容 C：軽微な内容

(A、B、Cの区分は「研究会」の判断による。以下同じ)

② 四日市市集中改革プラン素案（2006 年）

意 見	重さ	採否
* 成果指標が経費削減額だけなので、市民の利益向上の立場から「サービスの質」に関する記述を追加	A	×
* 市民の立場からの外部評価や、新たな外部評価制度の創設の検討	A	×
外部委託、業務の IT 化等で余剰となる職員数と定員の適正について関連させる資料が必要	A	×
外部委託について、直営と比較しての経費削減額、業務品質などの資料が必要	A	△
外部委託について、委託後の市の責任について説明が必要	A	×
中核市移行について、市民と議論をしてから方向付けをしてほしい	B	×
民間確認審査機関への申請を促進する場合は、審査能力を確認し、市民の安心安全を担保するよう明記すること	B	△
* 「本プランが目指すもの」には改革の目的が書かれていない	B	○
* パブリックコメントを行う際に、市民への説明会を開くこと	B	×
* 地域マネジャーの研修を充実させるべき	B	△

*：市民社会研究所が提出した意見

○：条文の修正

△：別途取り組み中

×：不採択

③ 三重県・県民しあわせプラン・第二次戦略計画中間案（2006 年）

意 見	重さ	採否
* 「主体的な県民の育ち」に対する県の責任の視点が欠落している	A	△
* 県の最大のパートナーである市町への支援体制が欠如している	A	△
* 政策を展開する上で、県の役割の検証が不十分	A	△
* 目標値の的確性（第一次計画の検証を踏まえられているか）	A	△
* 基本コンセプト「文化力」の個別事業への反映方法がわかりにくい	B	△
* 行政経営体系の図が県の基本コンセプトと矛盾	B	×
* 予算措置が全く示されていない段階でのパブリックコメントの意味	B	×

*：市民社会研究所が提出した意見（提出意見多数のため市民社会研究所分のみピックアップした）

△：既存事業の中で取り組む ×：不採択

これらの結果を見ると、本文が修正されるのは、字句の軽微な修正や、一定の文言の付加または削除が可能な範囲に限定されていることがわかる。そして、政策の根幹に関わるような新たな提案は、たとえ内容が優れているものであっても採用されることはないといってよい。まして、行政が推進しようとしている方向性を否定するような提案は、まず採択されることはない^{11,12}。そもそも一定の方向性を持って立案され、議論を積み上げてきたものを根底から否定することは、パブリックコメント制度の役割を超え、市民の「示威」の手段となっているに過ぎない（それはそれで意味がないわけではないが）。それらの意見提出者が目的を遂行するためには、現在のようなパ

ブリックコメント制度とは別の、早い段階での政策形成に係る市民参加制度、または議員や行政へのロビー活動等に委ねるしかないだろう。

もともとパブリックコメント制度は、市民全体からみればきわめて少数の意見で政策案を修正するものであるから、過度の期待はできないことを市民は認識すべきである。しかし、上記の分析結果から、内容が適正と判断される範囲においては、欠けていた文言を追加すること等で、結果的に有意義な成果を得る可能性もある。少数の市民や市民グループが、正式な政策決定プロセスの土俵に上がり、政策に直接的に影響を与えることができる機会を、やはり市民は大切にすべきだと思われる。

4. イギリスのパブリックコメント制度（コンサルテーション）

政府や自治体の政策決定において、広く市民の意見を募ることを、イギリスやヨーロッパ諸国においては、「コンサルテーション（Consultation または Public Consultation）」と呼ばれている。コンサルテーションの概念は、日本と類似のパブリックコメント制度を中心に、その前段階の非公式の協議や関係者等への周知、あるいは、公聴会や諮問という形式をも含む、より広い概念である¹³。

英国の政策形成への市民参加手法としては、コンサルテーションは「伝統的」と呼ばれる部類に属するが、1997年のブレア労働党政権成立以降、「コンサルテーション実施基準（Code of Practice on Consultation）」を定めて、全省庁及び自治体において積極的に実施されてきた。「実施基準」は2000年に制定後、2004年、2008年と2回の改訂が行われ、2010年に政権交代した保守・自民連立政権においても引き継がれた。新政権は2012年、従来よりも更に実効的な国民の政策過程への参加を促すとして、「コンサルテーション原則（Consultation Principles）」を制定したが、労働党政権時代の「実施基準」と比較すると非常に簡素化されている。ここでは、「実施基

11 例えば、平成25年度に実施された「新しいみえの文化振興方針（仮称）」中間案に係るパブリックコメントでは、「全体的に熊野と伊勢にこだわりすぎる」「三重の文化の特徴の一番はじめにくるのが『宗教』でよいのか、もっと民俗的な特長から入れないのか」という本方針の基本スタンスに関する意見に対し、県は「伊勢や熊野の存在が本県の文化の形成に大きな影響を与えたのではないかと考えたからです」と回答しており、これらの意見は「反映し兼ねます」とされている。ちなみに、このパブリックコメントにおいては、52件の意見に対し、採択されたのは4件のみで、いずれも軽微な字句の修正である。

12 2014年5月25日の朝日新聞は、2013年12月に実施された国の「エネルギー基本計画」の策定に向けたパブリックコメントの結果、96.2%が原発反対であったにもかかわらず、それらをほとんど反映しないまま、原発を「重要なベースロード電源」と位置づけ、2014年4月に閣議決定されたことを報じている。

13 藤田由紀子「英国地方自治体のコンサルテーション」、『都市とガバナンス』vol.19, 2013年

準」で示された5つの「原則」を原文に即して紹介する。

(1) コンサルテーションのテーマ

コンサルテーションのテーマはさまざまである。人々の意見を把握したり、ある政策がもたらす重大な影響を事前に把握したり、あるいは政策の実現可能性について見通しを立てるためであったりする。政策形成過程の透明性を高め、関係団体の参画を促進することで、専門的知識や、異なる視点や、予期せぬ影響や、現実の問題などを把握でき、それによって政策形成力の質を高めることができる。いかなるコンサルテーションにおいても、テーマは明確でなければならないし、新しいアイデアを収集することに努めなければならない。

公式のコンサルテーションを行う必要がない場合もありうる。例えば、裁判所の判断が必要な事例や、軽微かつ技術的な法改正のため、より早い段階で適切なコンサルテーションが既に行われている場合や、既存の法制度の枠組みを使う場合など。しかし、ボランティア団体など、小規模で脆弱な団体においては、より長期かつ詳細なコンサルテーションが必要になる場合もあるだろう。政府と市民活動団体間のコンパクト¹⁴の原則は、維持されなければならない。

(2) コンサルテーションの実施時期

政策が未だ検討中であり、意見を聴取する必要がある場合は、コンサルテーションは政策形成の早い段階に始められるべきである。政策形成にはいくつかの段階があり、それぞれの段階に応じた方法で取り組むことが適切である。

コンサルテーションの期間は、回答に要する時間に見合ったものでなければならない。コンサルテーション期間の全部または一部が休暇期間と重なった場合（*）、政策担当者はそれがどのような影響を生じるか判断した上で、期間の短縮を図ることも必要である。コンサルテーションに必要な期間は、当該政策の性質や影響力によるが、2週間から12週間の間で設定するのが一般であろう。コンサルテーションのタイミングと期間は、ケースバイケースであり、こうでなければならないというものはない。関係団体が既に政策形成過程に参画している場合など、コンサルテーションは不要という場合もありうる。新規かつ、論争のある政策の場合は、12週間かそれ以上必要になる場合もあるだろう。コンサルテーションの期間を決定する場合は、対象団体の回答能力も考慮することが望ましい。

*イースター休暇：5日間の休日相当

14 コンパクトとは、政府や自治体と市民セクターの間で締結される、協働する際に遵守すべきルールを定めた協定。

夏季休暇：22 日間の休日相当

クリスマス休暇：6 日間の休日相当

(3) アクセスしやすい情報提供¹⁵

政策形成者は、コンサルテーションの相手方として、当該政策に関連する全ての団体を対象とすることを周知することが必要である。特に、政策が届きにくい弱者の方々には、政策担当者は彼らがこのプロセスに参画できるよう、必要なアクションを行う必要がある。情報を広範囲に周知し、彼らの関心を呼ぶような方法で提供する。コンサルテーションの様式は、対象者や時間や予算等によって異なる。

関係者に提供する情報は、理解しやすいものでなければならない。簡単で理解しやすい書式、やさしい言葉、重要なポイントを明確にすること—これは複雑な内容の場合は特に重要である。回答に際して、紙ベースの様式にこだわるのではなく、例えば、e メールや web ベースのフォーラム、公開討論会、アンケートなど、多様な方法を用いることを考慮することが望ましい。政策担当者は、過度のコストをかけないように、政府に対しても市民に対しても心掛けなければならない。

(4) 透明性の確保及びフィードバック

コンサルテーションの目的は、当該政策の目標とともに明確にされていなければならない。同時に、非現実的な期待を廃し、政策のどの部分の協議が必要で、どんな決定が既に行われているのか、明確にされなければならない。政策のどの部分の意見を求められているかを明確にすることが、有意義な回答を増加させる鍵である。

関連資料はインターネットで送付すれば届きやすくなる。透明性の確保とアプローチを容易にするために、すべてのコンサルテーションは政府の一元的なウェブ上のプラットフォーム上で管理される。

市民の積極的な参画を促進するため、政策担当者は、届いた意見の数、意見の内容、意見をどのように政策に反映させたか、回答しなければならない。意見への回答は、通常、コンサルテーション終了後 12 週間以内に公開する。12 週間経過しても政府が公開しない場合は、政府はその理由を公表しなければならない。また、政府は、今後コンサルテーションにかける予定の政策プランがある場合は、それを明示する必要がある。

15 イギリスのコンサルテーションは、行政が把握している利害関係団体に直接送付される。

(5) 現実的な対応

コンサルテーションは、国政及び地方選挙期間中に始めてはならない。例外的な対応が必要な場合は、きわめて重要な要件（例えば、公衆衛生上の安全対策など）に限られる。これについては、内閣府のチームが相談に応じる。

5 おわりに―「市民のためのパブリックコメント制度」に向けて

「市民のためのパブリックコメント制度」を実現するためには、下記①～⑧のように多くの課題がある。しかし、4で紹介したイギリスの「コンサルテーション原則」と対比すると、取り組むべき方向性がほとんど示されているように思われる。

① パブリックコメントの期間が短い

かつてイギリスでは12週間を原則とされていたが、現政権は2～12週間とよりフレキシブルな姿勢をとっている。しかしそれは現実に即したものであって、必要なら12週間以上もありうるとしている。

② パブリックコメントにかける時期が遅い

イギリスの場合、「早い時期」がかなり徹底している。またイギリスのコンサルテーションは、書面によるパブリックコメントに限定せず、非公式な協議や公聴会など様々な手法と組み合わせて行われている。

③ 提供される資料が難解すぎる

④ 周知の方法が不十分

⑤ 一般の市民にとってわかりにくい

イギリスの場合、制度の根底に「人権」がある。書類の文言のやさしさはもとより、パブリックコメントにアクセスしにくい弱者のための配慮など、日本の制度とは質的に異なる運営が行われている。

⑥ 当事者、専門家へのアプローチが不十分

イギリスの場合、コンサルテーションの主たる対象者は、課題の当事者・関係者である。日本と同様、行政の透明性と市民参加を目的とするシステムではあるが、「政策に当事者や専門家の意見を生かす」ことへの意欲が日本とは異次元にあるように思われる。

⑦ 意見の提出者数が少ない

イギリスのコンサルテーションは、期間が長く、行政側から関係者に積極的にアプローチしているため、意見提出者数は必然的に多くなる。

⑧ 提出された意見の採否の妥当性

イギリスでは、方向性が出る前の、意見が割れている政策案へのコンサルテーションも行われるので、日本では採用されない意見も、採用される可能

性がある。

「市民のためのパブリックコメント制度」を実現するには、日本においてはまだまだハードルが高い。しかし、パブリックコメント制度を有効に機能させているモデルがイギリスにあるのを見れば、日本における制度設計や運営方法についてさらなる検討を続けていく余地があると考ええる。

この調査のまとめとして、「研究会」メンバーの座談会を行った。その記録を掲載して本稿を終えることとする。

【「パブリックコメント研究会」座談会】

出席者（「パブリックコメント研究会」メンバー）

（特活）市民社会研究所

代表理事：松井真理子

副代表理事：金憲裕

理事：坂口亘弘、皆川克久

監事 山本峯生

松井 今からパブリックコメント研究会の座談会を行います。今回、全国の自治体のパブリックコメント制度の調査をやってみていかがでしたか。

坂口 今回調査をしてみて、自治体がパブリックコメントをまとめるのにすごいマンパワーをかけているなとびっくりしました。テーマによっては何千件と意見が出されていて、これにいちいち回答をするマンパワーのことを思えば、もう少し制度をよくした方がいいという気がしました。パブリックコメント制度がスタートして15年くらい経って、そろそろ制度自体を見直す時期ではないかと思います。

松井 岩手県を始め、パブリックコメントをよく整理されている自治体もあるけれど、全体的には制定したままというか、遂行することで精一杯なのではないでしょうか。

坂口 広く市民の声を聞くという数少ない制度の一つだから、簡単に見直すということは難しいのかも知れないが、とにかくコストがかかっていると思う。

皆川 コストがかかっている割には効果が見えないですね。

松井 担当している人は、やりがいがあるんでしょうかね。

坂口 広く意見を集めて、それに対してしかるべきまとめを行うという形の上では動いているのですが、じゃあ何がどうだったかというところがよく分からない。

また、意見募集は1ヶ月という短期間に、個人相手に相手を選ばずに広く意見を求めるやり方では、的確な意見を集めるのは非常に難しいと思います。もう少し専門的というか、例えば介護なら介護の人達に問題提起をして、本当によく理解された意見を集めるというやり方をやればいいのかと思います。

松井 幅広く市民の意見を聞くとか、或いは専門性のある人の意見を聞くとか、いろいろな方法はあると思いますが、今は一般の市民の意見も、専門性のある人の意見

も、どちらも集める態勢が弱いですね。

坂口 だから非常に中途半端というか、形の上ではなんとなく民主主義的な面があるような印象ですが、実態は効果が上がっていない感じがします。

松井 意見を出した人の満足度はどうなのでしょうね。

金 満足度は低いでしょう。真剣に意見を出しても反映されないという不満があるでしょう。

坂口 自分の言ったことを聞いてもらえないという漠然とした不満足感もあるでしょうし、切実な問題を抱えていて、こうしたい、こうしてもらわなければ困る、という意見を出しても聞いてもらえないという切実な不満足感もあると思います。

松井 それは当事者としての立場の話ですね。意見を出す人も、当事者かそうでないかで違ってきますね。

坂口 生きた意見というものは、当事者でないとなかなか出てこないですよ。パブリックコメントにかけられる計画は、それなりに専門的な人が参加して、それなりに練られて出されてくる。それに対して、計画に意見を織り込んでもらおうとすると、相当具体的な意見提案をしないと採用されないと思います。

松井 そうですね。具体的に提案してくれないとどうしようもないということもあるでしょうね。

坂口 具体的な意見を出そうとすると、前もってそれなりの勉強をして意見を持っていないと、また意見をまとめる能力がないとなかなか出せないですよ。イギリスのように、関係する団体にこういう計画なり提案をするからお宅からも意見を出してほしいというくらいのことをやらないと・・・

松井 自治体職員の人の声も聞いてみないとわかりませんが、うんざりしているところがあるかも知れませんね。

皆川 私たちがやってきた市民協働研究会では、一年も二年もかけて多くの人の意見を聞いて、一つの条例を作りあげようとしてきました。このような取り組みがあって本当の答えが出てくる訳ですよ。パブリックコメントは制度としてはいいことであり、やらなければならないと思いますが、不十分な面が多いです。

金 国の場合は、パブリックコメントの期間を2週間で打ち切っているものもありましたが、これはひどいですよね。

松井 自治体はすべて30日間になっているのにね。

山本 パブリックコメントに意見を出す人数は自治体によっても異なりますが、パブリックコメントに掛けられるものの内、2割程度は意見がゼロで、意見も少ないです。

松井 市民の意見に対して、行政から回答を書くのも結構面倒でしょう。まず担当者を書き、それを上司がチェックするから、相当時間がかかっていると思います。

坂口 三重県の県立高校の学校再編計画について、回答文は相当議論しながらまとめ

られている節がありました。過疎地域での学校の問題は特にシビアだから。

皆川 反対にいうと、彼らはそういうことには慣れているからね。

金 議員に質問されたら、それに対して回答を返さなければならない。その訓練にもなっているのでは。

松井 パブリックコメントの成果の物差しは何か、ということははっきりしていないですよ。やっぱり意見が沢山もらえたということがよかったとか。

以前三重県議会議員の方のニューズレターを見ていたら、三重県の博物館の建て替えに大変お金がかかるので、自分としては反対意見を言おうとしたのだけど、パブリックコメントで190件余りの意見が出た中で、建設反対意見は4件しかなかったので発言するのは止めたと書いてありました。三重県民が190万人近くいて、190人が賛成だからどうだということはあると思うのですが。

山本 私も地元の市へ意見を出したりしていますが、市の職員が言うには、意見を言ってくる人は特定の人が多く、その他の人からなかなか意見を出してもらえないそうです。何かにつけて関心を持っている人は意見を出すでしょうが、それだけでもって県民・市民全体の意見だと判断されるのはおかしいと思う。何事も案件に対しては利害関係者がいるのですから、その人達の意見をもらえるような仕組みであったり、利害関係者から意見が出せるようなやり方に変えていくべきだと思います。

松井 出来るだけ多くの関係者や専門家が係わり、沢山の意見が出るようにね。

山本 行政は、ホームページ上で意見をお願いしますと言っているだけのように見えます。ホームページを絶えず見ている人は募集状況を知ることができるでしょうが、そうでない人は知らないままです。利害関係にある人の中には意見を言いたい人がいると思うのですが。

松井 そうですね。ほとんどの人は行政のホームページを見ませんよね。

金 以前関係者から聞いたのですが、学校の統廃合がテーマで、直接先生たちが影響を受けることになったため、その案件に出された意見はほとんどが学校の先生からだったそうです。

皆川 そういう意味ではパブリックコメントが、正常な形で機能していない場合があるとも言えますね。

坂口 意見の質というか、思いつきで出された意見から、団体などで十分に吟味された意見まで、どうまとめていくかということは結構難しい問題ですね。

松井 取りあえず行政としては出された意見を一覧表にしますよね。それを通常は審議会にかけます。審議会の委員はそれを見て意見を言うのですが、十分なチェックをしてもらうことはむずかしいように思います。

坂口 県立高校の再編成のような問題を、パブリックコメントにかけていいのだろうか。直接に影響を受ける教職員組合の方から多くの意見が出てくるということは明ら

かに予測できますよね。そのような問題は、パブリックコメントにかける前にもう少し何かすることがあるのではないかと思います。

松井 そのような案件はパブリックコメントに掛ける前に当事者と話し合いをしておいて、パブリックコメントでは当事者を外すという方法もありますね。

金 話が代わりますが、本稿にはイギリスの話が入っていますね。とても参考になりました。弱者への配慮なんかすごいい었습니다。

松井 イギリスにはパブリックコメント制度の「原則」があります。例えば、パブリックコメントの募集期間は12週間以上とか、利害関係者に行政側からアプローチしろとか、いろいろ記載されています。ものすごく実務的で、実務をよく踏まえてよく考えられています。零細ボランティア団体とか、弱者の方たちとか、制度にアクセスしにくい人のことをしっかり踏まえて、この人達を巻き込むような努力をしなくてはならないなど、人権の観点がしっかりしているところが日本と大きく違います。

皆川 今回の研究では、県単位で調査しましたが、市町村ではまた別の動きが起こっているように見えました。

松井 四日市市の場合は、パブリックコメント制度を条例で定めています。この条例は市民自治基本条例から派生して制定された経緯があり、一歩進んでいるかなとも思います。また、伊賀市のように、自治基本条例の中に位置づけられており、自治体全体の基本条例ですから議会もその中に入っているものもあります。

金 伊賀市では、議員提案の案件についてもパブリックコメント制度を適用していて、実際に意見募集を行ったことがあります。

松井 これからパブリックコメント制度をどうするかということですが、一つには、利害関係のある人達や知識や意見を持っているような専門性のある人達を巻き込む。もう一つには、一般の方への説明会をして勉強してもらう。そうやって意見が沢山出るように努力することがこの制度を生かすことになるのではないかと思います。

パブリックコメントをやる、やらないではなく、今後は制度をどう生かすかということにシフトしていくべきではないか、ということが今までの話のまとめですね。

山本 現状は自治体単位でものごとが動いています。人口の多いところは現状でよいのでしょうか、人口の少ない県においても同じような案件で意見募集を行って労力を使っています。多くの労力と多額の税金を使っている面からも、道州制に早く移行した方がいいような印象を持ちましたね。各自治体が行っている意見募集は、多くは法律が出来たから、或いは法律が改正されたから、というような理由で行われています。自治体によって内容は違わないので、近くの県を四つ五つまとめてやれば済むように思います。

皆川 県レベルは山本さんが言うようなこともあると思います。しかし市レベルでは、市民生活に直結している案件が多く、市民も分かりやすいし、意見を出すにも真

剣に取り組むことが出来ます。

山本 市レベルのものと県レベルのものを比較すると、市から出された案件は市民の生活に直結しており、非常に利害関係が強いが、県レベルの案件は、生活には直結していないものが多く、県民の関心は高くならないですね。

坂口 自分の立場からいうと、理念条例のようなものは意見が出しやすいが、ものすごく具体的な、例えば介護制度をどうするかというようなものになってくると、一般の市民は意見が出しにくい気がします。

松井 坂口さんが言われた、理念のことですが、パブリックコメントで理念を語っても、ほとんど採用されないというか、意見を言うだけという感じになりますね。そこでパブリックコメント制度とは別の、もっと前の段階で意見交換ができたり、議論に参加できる場があったらもう少し違うのではないかと思うのですが。

坂口 確かにそういう感じですね。そのためには市民の議論の質を上げることも必要でしょう。

山本 意見をまとめる側の立場として考えた場合、基本的なことは変えようがないと思いますね。細かなところで少し工夫できるような意見であれば採用することはできるでしょうが。

金 先ほどの話に戻って、県と市の関係について考えると、例えば外国人のことにについて県は県で意見を求めるし、市は市で意見を求める。しかも県の人に聞くと、県と市は対等だからあまり関われないのだと言われる。対等になってしっかり連絡を取り合ってくればいいのにとします。

皆川 県と市がスクラムを組んだら良いものができます。同じような認識を持って理解あって、共同で取り組めば成果が全然違うよね。

松井 三重県の中期計画のパブリックコメントで、市民社会研究所から、予算が何も示されていない段階で意見を募集するのはどのような意味があるのか、という意見を出したところ、いろいろご意見があると思うのでこの段階で皆さんに聞こうと思って実施したという回答がありました。しかし、先に事業に対する県民の意見を聞いて、後から予算をあてはめるのでは、県民の意見は既に聞いた、OK をもらった、ということでは不適切な予算の使い方になる危険性があるように思います。

皆川 こういうことを研究すればするほどいろんな問題が見えてきますね。

松井 そのために議会があるのですから議会には頑張ってもらわなければなりませんね。当初予算自体をパブリックコメントにかけるという方法も考えられます。とにかく、私達も意見は出しますが、行政とは良い関係を作っていきたいと思います。

皆川 以前、市民社会研究所が三重県の「県民しあわせプラン」について、一生懸命意見提案をしようとしていた時に、県の担当者がわざわざ私たちのところへ来てくれて、説明会までやってくれたことがありましたね。あれは私は市民と行政の心が通い

合うよい成果だったと思います。

松井 担当者としては嬉しかったのではないのでしょうか。さて、予定の時間になりましたのでそろそろ終わりますが、この制度を勉強して私なりにいろいろ感じるところもありました。皆さん、本当にありがとうございました。