

# 「パブリック・コメント制度」の利用動向と課題

## —自治体における運用事例の比較分析—

701-018 林 健一 指導教官 宮崎正寿

### The Use Trend and Subject of a “Public Comment System” Comparative Analysis of the Employment Example in Local Governments

Kenichi HAYASHI

#### I はじめに

住民参加は古くて新しい課題であり、分権後の自治体においては、自己決定権確立の基礎として、住民自治の拡充が求められている。また、危機的な財政状況を背景に、効率的な自治体経営が必要とされ、「ローカル・オプティマム」実現に向けて、住民自らが、必要な行政サービスの水準と負担を決定できる新たなシステムの創出が検討課題となっている。

これらの課題に対応するには、政策評価による業績測定とあわせ、住民の声や意識を政策過程に反映していくための参加システムが必要となる。行政においては、特に、後者の課題に対し、フィードバック回路を自覚的に設定し、放置しておいては流入してこない反応情報を収集する努力や、反応情報を迅速に収集する努力が求められているのである。

本研究では、このような問題関心から、新たな住民意見の把握反映手法であるパブリック・コメント制度（以下「PC制度」という。）を検討素材とした。

PC制度とは、「政策立案を行う過程において、原案や関係資料を公表し、意見を求め、これらに対して提出された意見を考慮して意思決定を行うとともに、意見に対する考え方を公表する一連の手続」と定義される。この制度は、26道府県が運用を開始し、自治（行政）基本条例においても採用されるなど、自治体で導入が進展している。

ところが、PC制度に関しては、これまで制度や事例の紹介が行われてきているが、自治体における実際の制度運用を踏まえた研究は乏しい状況にある。そこで、本研究では、自治体PC制度について実態調査を実施し、制度の基本的枠組みや利用状況の分析を行うとともに、明らかとなった

課題について改善方を検討した。また、類似制度である自治体公聴手法やアメリカ行政手続法（略式規則制定手続）との比較により、その意義、特徴を分析した。

## II 自治体における制度導入の背景

### (1) 国における制度化過程の概要

まずは、自治体における制度化の背景を探る前段として、国のPC制度である「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」（99年3月23日閣議決定）の制度化過程について、必要な範囲で見ていくことにする。

国におけるPC制度導入の契機は、第2次橋本内閣（98年11月）に設置された行政改革会議が、その最終報告書（97年12月3日）において導入を提言したことであった。

この背景には、審議会に対する「隠れみの」批判や「縦割り行政助長」批判を解消するとの問題意識があり、「政策形成過程の公正と透明性を確保する」ための制度として導入が提言され、結果として、中央省庁等改革基本法第50条第2項において、このことが法定化されたのである。

当初、この最終報告書や改革基本法が想定していた制度の適用対象は、国の基本的な政策であった。しかし、「規制緩和推進3カ年計画」（98年3月31日閣議決定）においてその取組方針が示されるなど、規制緩和の文脈で制度化が検討されたため、適用対象範囲が「規制の設定又は改廃」と縮小された形で具体化されている。

### (2) 自治体における制度導入の背景

次に、自治体での制度導入の背景や動機とあわせて、自治体がPC制度に果たすことを期待している役割について見ていくことにする。

検討対象には、平成12年度から制度を先駆的に採用した新潟県と滋賀県、制度を条例化した横須賀市を取り上げ、これら自治体の「行政改革大綱」と制度要綱を分析した。

この結果、新潟県、滋賀県における導入の契機は、行政改革大綱において制度導入が提言されたことであった。この大綱は、地方分権時代への対応、公務員の不祥事による信頼低下、景気低迷という時代背景の中で策定されているが、県民の視点から自治体行政改革を推進するとの認識で共通し、県民の地位の再定位を行うとともに、県民との関係改善を図ろうとしていた。

特に、PC制度との関連では、政策形成過程の透明性向上や、住民ニーズの把握反映方法について改善が必要であるとの認識をもち、横須賀市も同様の考え方を示していた。

次に、制度要綱の目的規定を確認すると、新潟県は「県民ニーズの把握と県行政の反映を通じて県民参加型行政を推進すること」とし、滋賀県は「県行政運営における公正の確保と透明性の向上を図ることにより県民とのパートナーシップによる県政の推進」を掲げ、横須賀市は「市の市民への説明責任を果たすとともに、市民の市政への参画の促進を図り、もって公正で民主的な一層開か

## 「パブリック・コメント制度」の利用動向と課題

れた市政の推進に寄与すること」を規定していた。また、これら以外の道府県も、その制度要綱で同様の目的規定を規定していた。

つまり、自治体においては、新たな住民参加や協働の枠組みとして制度を活用しようとしていることに加え、制度導入により、①多様な住民意見の把握による情報源の多元化を図ること、②政策立案プロセスを明らかにすることにより、政策（施策・事業）の選択、立案に対する説明責任を果たし、信頼回復することを企図しているのである。

### III 自治体P C制度の意義と特徴

#### (1) 比較対象と分析の視点

本章では、自治体P C制度と類似制度とを比較し、P C制度の手法としての独自性やその意義と特徴を明らかにした。比較対象には、意見提出手続のモデルとされた、アメリカ行政手続法（略式規則制定手続）と、自治体の公聴手法を取り上げた。

分析の視点としては、どの様に県民との関係を改善しようとしているのかを具体的に把握するため、①制度の利用資格、②制度の適用対象とする政策領域、③制度により参加が可能となる政策過程段階、④制度において想定されている行政と住民の関係性、⑤制度の仕組みとプロセスの概観可能性を設定した。特に、視点の④については、制度上における住民と行政の果たす役割に加え、住民と行政のコミュニケーション形式に注目した。

#### (2) 学説の整理

本項では、前項の視点に基づく分析に先立ち、学説の指摘するP C制度一般あるいは意見提出手続の意義について整理しておきたい。

大別して、学説は、次のいずれかの意義を有するとの説明している。第1の説は、行政手続法の将来課題とされた行政立法手続の一部を実現した意義があることや、透明性の向上あるいは事後チェック型の行政への転換という、行政改革の流れと合致している点を指摘している。

第2の説は、制度導入により、情報源の範囲が拡大、多様化したことや、行政の意思決定の民主化に資することを指摘している。

第3の説は、提出された意見・情報について、その取扱いの結果と理由が明らかにされる点を重視している。

これに対して、常岡孝好教授は、自治体がP C手続を行うことにより期待できる効果として、①行政決定過程の透明化、②行政と市民との協働態勢の構築、③市民の権利利益の保護の充実、④公正妥当な行政決定の確保、⑤行政決定の執行の円滑化、⑥信頼関係の増進を挙げている。

以上のとおり、学説は、P C制度を、住民参加が一般的に有する機能、つまり、情報収集機能、手続形式保証機能、権利利益保護機能、行政の遂行促進機能をそれぞれ有すると捉えているのであ

る。

### (3) 比較分析結果

さて、(1)の視点に基づく比較分析結果のポイントは、次のとおりとなる。

従来の公聴手法のうち、利用資格制限のない制度（知事への提案、県民相談、請願・陳情）については、政策等への影響度に疑問があった。他方で、対話集会、県政モニター、審議会については、住民の意見が政策等に反映される可能性は高いものの、利用資格制限がある。また、これらは、提案から回答に至るプロセスやその結果が外部からはわかりにくいとの点で共通している。

これに対して、PC制度は、適用対象事項の企画立案に用いられるため、適用対象、参加領域が限定的になっている。しかし、原案に基づく意見募集が行われ、提出意見の考慮や、結果についての説明責任が制度的に保障されている点に特徴がある。この仕組みは、略式規則制定手続との比較でも優れていた。

また、同制度は、インターネットの利活用を基本としているため、利用媒体の面においても情報源や参加対象者の範囲拡大を裏付け、時間的、空間的にも参加の可能性を広げているのである。

次に、それぞれの手法がどのようなコミュニケーション目標を持つのかについてみていく。コミュニケーションには、主たる目標があると仮定されており、第1に、コミュニケーションを通して、受け手に対し知識やイメージを伝達し、意図した行動を生み出そうとする「説得達成」の目標がある。第2に、コミュニケーションのパートナーと感情、経験、意見を共有し、リアリティ感を形成する「リアリティ形成」の目標がある。

それぞれの手法毎にこの目標についてみていくと、まず、利用資格制限のない制度の目標は「説得達成」にある。次に、対話集会は、実務上では相互理解を得る手法とされているため、目標は「リアリティ形成」にある。審議会は、その機能から「説得達成」に目標がある。PC制度は県政モニターと同様に、「説得達成」、「リアリティ形成」の2つの目標がある。

さて、以上の分析等を踏まえ、行政、住民、議会それぞれの面から、自治体PC制度のもつ意義を詳述すると次のとおりとなる。

行政においては、この手続を経ることにより、意見・情報や行政需要が多角的に把握可能となる等、政策立案の情報源が拡大するとともに、説明責任を果たすことが可能となる。

住民においては、参加適格の有無を問わず、企画立案段階への参加の機会が開かれ、統一されたルールやプロセスにより平等に取り扱われることとなる。また、原案等があらかじめ示されることから、具体的な意見の提出が可能となる。さらには、意見に対する実施機関の考えや取扱いが明らかにされ、制度的に応答性や透明性の確保が保障されている。

では、議会との関係における意義はどうであろうか。地方議会の役割との関係は制度化の論点の1つである。兼子仁教授によれば、自治体においては、首長公選制（憲法第93条第2項）や、直接請求権（地方自治法）が制度として定められ、ここには、住民に対する直接的な行政責任の意味

## 「パブリック・コメント制度」の利用動向と課題

合いが含まれており、議会と行政双方の民主化が課題となるとしている。

つまり、P C制度は、議会との関係においても情報源拡大の効果をもつとともに、議会審議の前段階に民主的過程を付加し、審議充実に寄与するものと解されるのである。

## IV 自治体P C制度の運用状況と問題点

修士論文においては、各道府県の制度要綱の規定ごとに、規定内容の比較を逐条的に行うとともに、その運用状況を分析したところである。本稿では、この概要のみ紹介したい。

### (1) 調査結果の概要

分析の前段として、筆者において、自治体におけるP C制度活用状況の調査を行ったが、その調査手法等の概要は次のとおりである。

①調査対象 47都道府県及び横須賀市を対象とした。

②調査項目 制度導入の有無、制度要綱の内容、制度運用状況

③調査方法

調査対象自治体のホームページにアクセスし、平成14年5月31日現在における制度要綱及び、運用事例を入手した。

④調査期間 平成14年5月1日～6月30日

⑤把握した制度の適用状況

募集中	適用予告	整理中	結果公表	合計
12	10	35	293	350件

⑥その他

運用状況の分析は、平成12、13年度に制度運用を開始した16自治体（北海道、青森県、岩手県、栃木県、群馬県、埼玉県、神奈川県、新潟県、福井県、愛知県、三重県、大阪府、滋賀県、愛媛県、熊本県、横須賀市）を対象とした。

これらの自治体において、結果公表されていた293事例のうち、状況把握が可能な167事例について分析を行った。

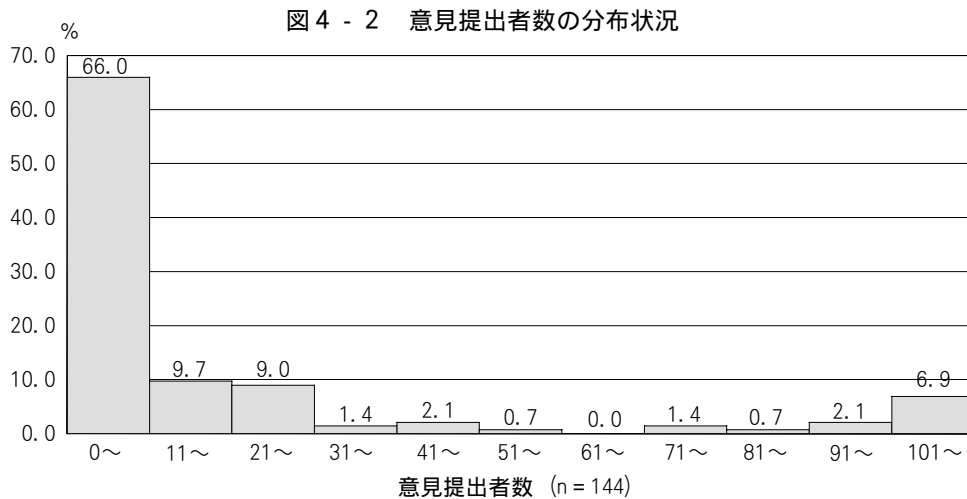
(2) 意見提出状況から見た問題点

調査により判明した、制度運用状況から見た各規定の問題点は、次のとおりである。

①意見提出者数の状況

意見提出者数の状況について集計した結果は、図4 - 2のとおりである。分析結果を要約すると、意見提出者数は、「0～10人」の区間に66.0%の事例が分布していた。この内訳についてみると、0人の事例が最も多く区間中の36.8%であった。

この様に、住民にほとんど利用されていない結果となっていた。



②提出意見数の状況

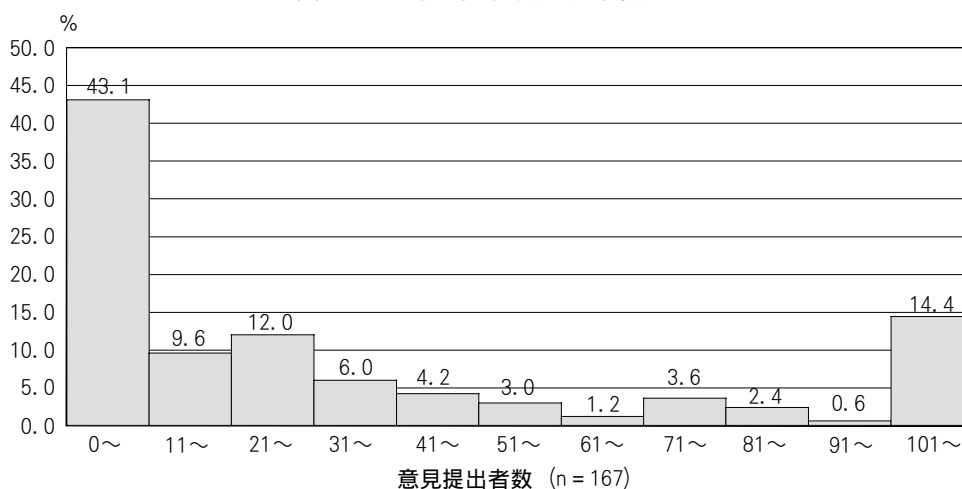
次に、提出意見数を集計した結果は、図4 - 3のとおりであり、「0～10件」と「101件～」の事例に二極化していた。

この原因について検討するため、制度の利用条件（募集の周知方法、資料の配布箇所、資料提供数、募集期間）と意見数の関係を分析したが、データ数も少なく、確定的なものはなかった。

ところが、行政分野と意見提出者数（意見数）の関係について分析したところ、「101人～」には、各道府県で行った男女共同参画、子育て支援、保健福祉に関する計画等が共通して含まれていた。また、「0～10人」の区間では、労働政策、情報政策、交通政策、警察が共通して含まれ、これらの行政分野はいずれも0事例が過半数を超えていた。

この様に、社会的に関心のある男女共同参画、子育て支援、人権関係、教育、健康プラン（特に喫煙関係）については、意見提出者、意見数ともに多い傾向が見られた。

図 4 - 3 提出意見数の分布状況



### ③問題点についての考察

制度運用開始直後のため、試行期間中ともいえるが、以上の問題点については、2つの要因が考えられることを本研究では指摘した。

第1には、直接的な要因として、行政が設定している制度利用条件や、その根拠となる制度要綱の影響が挙げられる。

募集の周知方法についての調査結果によれば、全事例でHP掲載、窓口備付をとっていたが、報道機関への発表等は一部の事例以外活用されていなかった。また、原案等の入手方法は、ホームページからのダウンロードや、行政機関窓口に出向く形が大部分であった。

つまり、手法や場所の限定性から、意見募集を実施していることが知られにくく、これが住民にほとんど利用されていない原因の1つと考えられる。

また、原案の添付資料は、原案そのものを説明する資料、つまり、原案の概要や背景等の説明資料が活用されている反面で、原案をわかりやすい形で解説した資料は用いられておらず、これが提出意見数の少ないことに影響していると考えられる。

これらの問題点は、制度の運用に際して、「活用すべき手法」と「必要に応じてとるべき手法」という規定内容の区分に則した結果となっており、要綱の影響がみられる。

第2には、背景的な要因を示唆するものとして、論文中では、滋賀県の事例を取り上げ、「反映済み」意見として、原案に既に記載され、あるいは、含まれているとの回答がなされた例を紹介し、その要因について考察した。

具体的には、このような意見が提出される理由の一つとして、制度の適用時期や適用対象形式の特性による影響が考えられることを指摘した。

具体的には、PC制度は、行政計画や条例の原案を示す形で意見募集が実施され、その公表時期（意見募集時期）も、最終的な意思決定前となっている。つまり、企画立案という政策過

程の初期段階ではあるが、原案策定との関係では、その最終段階での参加となるため、住民が提供可能な意見も原案の熟度から一定の限界があると考えられる。

しかも、行政計画は、一定の体系性を持ち目標達成のためのプログラムとして包括性をもち、内容的にも全般的な方針となる傾向があるなど、マスタープランとしての抽象性を兼ね備えている。また、条例案についても法規としての抽象性が見られる。

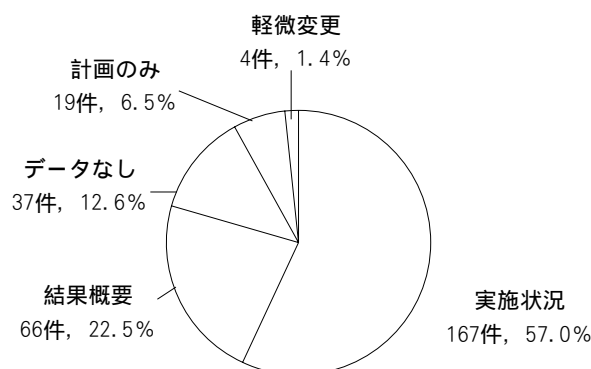
これらのことから、住民から提出された意見や情報の多くは、紹介事例の様に、反映済みと判断される結果となったと考えられる。

### (3) 結果の公表状況からの問題点

#### ①制度の運用状況

公表された内容の詳細について分類した結果は、図4-5のとおりである。

図4-5 結果の公表内容 (n=293)



図のとおり、自治体によって公表内容の粗密があり、募集状況の一部について分からない事例が存在していた。また、実施状況が把握可能な事例についても、粗密があり、ホームページ上の結果公表サイトを閲覧しただけでは、募集時の原案等に関する情報が把握できない事例もあった。

#### ②問題点についての考察

この問題についても要綱の影響が大きい。つまり、各自治体の要綱によれば、意見募集後において、意見とその取扱い、修正した場合の内容と理由を公表すべきとしているが、これら以外の内容を定めている自治体はなかった。

先に見た、周知方法と資料の限定性という問題点と考え合わせると、自治体における情報提供施策の改善という課題が浮かび上がってくる。「情報なくして参加なし」とは以前から多くの論者が



指摘しているが、政策課題として具体的な検討が必要と考えられる。

#### (4) PC制度の限界

さて、PC制度の特徴として、双方向的コミュニケーション過程が組み込まれている点を指摘する説もある。

しかし、提出意見に対する回答というPC制度のフィードバックプロセスは、1度限りのものである。また、行政が原案そのものを用意し、間接的時空間状況の中で、文書形式により情報提供や意見提出がなされる。このため、制度自体はリアリティ形成を目指しながらも、住民、行政ともに、相手方から受信し解読した情報に対する反応にとどまり、説得達成に終わる可能性を内在している。これはPC制度の限界の1つといえる。

本研究では、この制度の限界を補完し、より早期の参加機会の充実を図るため、「関係性のマーケティング」の視点から課題解決の方向性について示唆を得た。

関係性マーケティングとは、近年マーケティング分野で注目されており、長期継続的に、買い手の顧客満足と同時に売り手の企業満足を追求するため、売り手と買い手の関係性（リレーションシップ）や相互作用の重要性に着目するアプローチである。

この関係性を構築するコミュニケーション上の課題として、商品やサービスのトライアルを誘導する説得的コミュニケーションに加えて、商品やサービスの購入や消費のリピートを誘導し、価値共創を誘発するようなインタラクティブ・コミュニケーションが必要とされている。このトライアルやリピート誘導という視点は、制度改善だけでなく、新たな住民意見の反映把握手法を示唆するものと思われる。

つまり、抽象的ではあるが、原案そのものの策定段階における住民との直接的なインタラクティブ・コミュニケーションを導入していくことが補完策の1つとして挙げられよう。

## V おわりに

以上、制度運用状況から見たPC制度の問題点は、要約すると、制度目的どおりの利用や運用がなされていないことである。

情報源の多元化や政策形成過程の透明性向上、更には住民の信頼回復を図るといふ、制度の本来的な役割を実現していく上で必要と考えられる改善策について論文では提言したが、その概要は次のとおりである。

### ①制度入口の改善

本制度は、インターネットの利活用が基本とされており、誰もが時間や場所を問わず自治体の基本政策立案に参加可能となっている点に特徴がある。

このアクセスの容易性というメリットを活かすため、インターネットそのものへのアクセス誘導や、デジタルデバイドについても考慮するため、既に利用している広報紙等の媒体を活用した幅広い広報が必要である。

#### ②有効な情報提供に向けて

住民からの提出意見の中には、募集事案や自治体の取り組みに対する質疑を含むものが少なからず見られる。

このため、情報源の多元化を図るとともに、より有意義な参加や制度とするためには、今後は、募集資料の積極的な提供が必要である。また、意見募集とは別に、政策広報の充実により、自治体政策に関する情報を、日常的かつ理解可能な形で提供していくことが求められよう。さらには、募集日数は少なくとも1月以上の期間を設けることや、横須賀市で採用されている予告制度導入を検討していくことも有効であろう。

#### ③結果公表内容の充実

制度趣旨を徹底していくためには、結果公表時点において、意見とその取扱いだけでなく、一律に、意見募集時の情報についても公表されるなど、内容の拡充が必要である。

また、結果公表時に示された、提出意見の取扱いに関する情報は、当該計画・条例に対する実施機関の考え方等が含まれているため、事案の意思決定後においても、政策立案の基礎的情報として保存し、蓄積され、住民にも公開され、利用可能なものとするべきである。

#### ④権利救済制度の導入

これは、国、自治体制度ともに、残された一番の問題点と指摘されているが、手続的な瑕疵がある場合に加えて、提出された意見に対する回答がない場合や回答が不十分な場合等、意見提出者の不満を救済するための制度が必要となる。この点に関しては、P C制度に対する不服申立制度創設を提唱する説があり注目される。

さて、行政が公聴手法により把握できる情報は、あくまでも住民の自発的な反応にとどまるものであり、これはP C制度においても内在する問題である。

そこで、今後検討を要する点として、無反応な住民の情報をどの様に顕在化させ把握していくのか、反応のあった住民からのフィードバック情報を政策立案や修正にどう連動していくのかという課題が挙げられる。

これには別の検討を必要とするが、さしあたり行政外部からの情報収集にあたっては、「表現の自由」の包含する情報収集権や「個人情報の保護」に配慮が必要となる。また、行政内部におけるフィードバック回路についても検討されなければならないであろう。