

パブリックコメント制度の課題と展望
～市民社会研究所パブリックコメント研究会中間報告～

NPO法人市民社会研究所 副代表 金 憲裕

1 パブリックコメントの広がり課題

パブリックコメントは、1999年の閣議決定「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」が契機となって、自治体においても導入が始まった。2005年に行政手続法に新たに「意見公募手続等」の章が設けられ、法制化に至ったことから、パブリックコメント制度の導入は、今後ますます多くの自治体に広がっていくと予想される。

しかし、パブリックコメント制度については課題も多い。市民からは、意見を出したのにちっとも反映させてくれないとか、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のではないとか、などという声が常につきまとっている。

ところが、パブリックコメントについては、担当の行政職員は、限られた期間にこれをこなすのが精一杯で、そもそもどういう制度なのか、どうあるべきなのかなど、考えたこともないのではないだろうか。この制度が今後も広がっていくのなら、市民にとってよりよい制度のあり方を研究していくべきではないだろうか。

このような考えから、私の属するNPO法人市民社会研究所は、今年度「パブリックコメント研究会（以下『研究会』とする）」を組織し、毎月1回研究を行っている。本稿は、現段階における研究の中間報告として、パブリックコメント制度の課題の整理を行うものである。

2 採用される意見・採用されない意見

NPO法人市民社会研究所は、「市民が動く 社会を変える」を合言葉に、NPOとして、「普通の市民の立場」に立った市民力の向上を目的とした団体である。行政の市民参加のチャンネルに積極的に参加していくことも、市民力をつけることの一つと考え、パブリックコメントに自らも団体として意見を提出している。

市民社会研究所では、これまで三重県や四日市市などのパブリックコメントに7件取組んできた。「研究会」では、まず手始めに、これら7件の提出意見について、具体的にどの意見が採用され、どの意見が採用されなかったかを検証してみた。

その結果は明瞭である。文章の並べ替え、文言の整合性やわかりやすさ、語句の訂正などの「軽い意見」は、ほとんどといってよいほど採用されている。その一方で、条例や計画の基本理念にかかわる「重い意見」は、100%採用されていなかった。

3 パブリックコメントの時期

「重い意見」が採用されないのには理由があると思う。パブリックコメントは、審議会の議論などを経て、かなりのレベルまでまとまった段階で市民に示されるのが普通である。こんな段階で「そもそも論」的な意見を出されても、今さら全体をひっくり返すことには絶対にならないだろう。

パブリックコメントにかける時期については、市民の意見が反映できるよう「できるだけ早い時期」が望ましいと一般的にはいえるが、手間と時間コストを考えても通常1回のパブリックコメントがせいぜいであることから、現在のような中間案に対するものが最も妥当であると考えざるをえない。

だとすれば、この段階では市民が提出して採択してもらえるのは、「軽い意見」しかなく、「重い意見」はもともと出しても無駄という制度になっているわけである。

4 「普通の市民」が出せる意見

市民社会研究所が取り組んだパブリックコメントは、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、基本的かつ総合的なものが多かった。これは、特に専門性もなく、利害関係もない市民が取り組むのにふさわしいし、また内容的にも市民にとって重要であるからである。

ところが、このような計画等の案に対して「普通の市民」が言えるのは、てにをは的な「軽い意見」か、基本原則にかかわる「重い意見」か、どちらかしかないことを、行政職員はどれだけ理解されているだろうか。

第一に、これらの計画等は、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、ことばが硬いうえ内容が難しく、そのうえ量が多いので、書いてあることを理解するだけでひと苦労である。職員から内容を説明していただく機会もないので、細かいところまでとても理解できない。何とか口が出せるのは、基本理念や全体構成について、あるいは「てにをは」くらいしかないのである。

5 パブリックコメントはプロ・セミプロのための制度？

結局、行政が求めておられる意見とは、市民といってもプロまたはセミプロのような方（学識経験者や、職業上あるいは専門性のあるNPO活動などをしていて、その分野に明るい人）の意見なのではないだろうか。

ところが、プロまたはセミプロの方々は、パブリックコメントが求められる案件には必ず設置される「審議会等」の委員として、その役割を果たしていることが多い。もちろん審議会の委員はごく一部の専門家でしかないので、より広い意見を求めるため、別にパブリックコメントで補うということも考えられる。でもそれなら、その分野のプロ（学識経験者）やセミプロ（例えばNPO）に、パブリックコメントに付する原案を直接送って、意見を求めるようなことを行うべきではないかと思うが、そんなことも行われていない。

つまり、「普通の市民」は参加しにくく、かといってプロやセミプロの意見もきちんと聴いていないのが今のパブリックコメント制度なのである。

6 まとめ—パブリックコメント制度の課題の克服

このように見てくると、パブリックコメント制度は何のためにあるのか、改めて考えてみる必要がある。「研究会」では、パブリックコメント制度の目的を、下記の3つに整理した。本文のまとめとして、それぞれの目的に即して、現在のパブリックコメント制度の課題の克服方向をあげてみたい。

行政では得られない情報・意見収集

パブリックコメント制度はもっとセミプロの市民の意見を積極的に聴くような運営が必要である。このためには、該当分野のNPO等に中間案を直接送付したり意見交換会を行うなどの工夫が求められる。

行政の情報公開・情報共有と市民の行政の意思形成過程への参加

現在のところ、制度的に確実に市民が意思決定過程に参加でき、出した意見に文書で回答をもらえるのはパブリックコメントしかない。その意味では重要な制度ではあるが、普通の市民にとって、またセミプロの市民にとっても、パブリックコメント制度は、「重い意見」を出すにはふさわしくない制度でもある。このため、パブリックコメント制度とは別に、もっと早い段階で、市民が政策形成に関われる制度の創設が求められる。

市民の政治・行政学習機会の提供

市民の学習機会と捉えれば、パブリックコメントは非常に意義のある制度である。現状では、多くの市民は全く存在を知らないか、独学では理解できないでいるので、行政はもっと市民に内容を説明する機会をもつべきである。