

パブリック・コメントの意義と今後

徳永, 麟太郎
九州大学法学部

<https://doi.org/10.15017/1513721>

出版情報：学生法政論集. 9, pp.53-66, 2015-03-25. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

パブリック・コメントの意義と今後

徳 永 麟太郎

〈目 次〉

はじめに

第1章 パブリック・コメント概説

第1節 沿革

第2節 パブリック・コメント概要

第2章 実施例

第1節 ハッ場ダム建設の事例

第2節 岩手県「第3次ツキノワグマ保護管理計画案」の事例

第3節 「放射性物質汚染対処特措法施行規則の一部を改正する省令」の事例

第3章 制度検討

第1節 福岡県行政手続条例10条の協議会制度

第2節 1981年モデル州行政手続法

第3節 パブリック・コメント制度再考

おわりに

はじめに

高度経済成長に伴う価値観の多様化、公害問題の深刻化を背景として、地方政治において、1960年代から住民参加の要求が顕著に高まってきた¹。地方政治の礎となる理念の一つである地方分権は、国際社会への対応、個性豊かな地域の形成、そして少子高齢化や過疎化など、地域によって様々に異なる問題への対応などのために1993年の地方分権の推進に関する決議を受けてから推し進められているが、1995年に制定された地方分権推進法では「住民参加の充実のための措置その他の必要な措置を講ずることにより、地方分権の推進に応じた地方公共団体の行政体制の整備及び確立を図るものとする」と規定された。また、1997年の地方分権推進委員会第2次勧告は、「政策形成過程等への住民の広範な参加を促し、行政と住民との連携・協力に努め、住民の期待と批判に鋭敏かつ誠実に応答して行くことが重要になる」と指摘している²。そして1998年には地方分権推進計画を閣議決定し、地方

¹ 宇賀克也『地方自治法概説[第5版]』（有斐閣、2004年）323頁。

² 藤原静雄「住民参加」法教209号（1998年）30頁。

自治体における住民参加の意義や必要性はいつそう注目されていくこととなった。

地方自治法で定められた直接請求や住民監査請求・住民訴訟の制度とは別に、住民参加のための手続、制度を設けることは、地方自治の本旨にしたがうためにほかならない。すなわち、地方自治はその地域社会の住民の意思によって行われるべきだという住民自治の実現である。行政運営の中に住民の意見を取り入れ、住民の意向を加味した施策を行っていくうえでは、行政活動の受け手となることが前提とされている直接請求や監査請求等の主に是正を求める措置では足りず、住民が主体となって自治体の政治に参加しうる制度が必要になるのである³。事実、住民投票やシンポジウム、ワークショップ、パブリック・コメントなど、様々な参加制度が創出されているが、現実の住民参加の実態は行政が主導になっているものが少なくなく、極めて形式的なものにとどまる場合が多い。中でもパブリック・コメントとよばれる意見公募手続は、そのような住民参加のための制度の一つとしても考えることができ、特に政策や施策の形成・決定過程において住民や専門家の多様な意見を収集することが期待でき、国や自治体で様々な政策の決定過程において運用されているが、住民の声の反映には直接つながらないことや、「正当化の儀式」ととどまるにすぎないのではないか、等様々な批判がなされている。本稿では、以上の問題意識に基づいて、具体的な事例やその他の住民参加の手法に基づいて適正な制度運用がなされているか、また今後パブリック・コメント制度は現行の制度として妥当なものであるか考察することとしたい。

第1章 パブリック・コメント概説

本章では、パブリック・コメントについての沿革、そして制度運用に関する概要を述べる。

第1節 沿革

パブリック・コメントは、まず国政において、1998年に第2次橋本内閣に設置された行政改革会議が、審議会に対する「隠れ蓑」批判や「縦割り行政助長」批判を解消するための制度としてその最終報告書において導入を提言したことに端を発し、同年に総務庁が「規制の設定又は改廃に係る意見紹介手続(仮称)案」を公表、そして同年に施行された「中央省庁等改革基本法」第50条第2項において法定化されることとなった。当初の制度の適用対象は、国の基本的な政策だったが、1998年3月31日に閣議決定された規制緩和推進3カ年計画においてその取り組みが示されるなど、規制緩和の文脈で制度化が検討されたため、

³ 同じ主張として、福嶋浩彦『市民自治 みんなの意思で行政を動かし自らの手で地域をつくる』(ディスカヴァー、2014年) など。

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。そして、2005年に公布された「行政手続法の一部を改正する法律」によって本格的に導入されることとなった。また、地方自治体においては、2000年に先駆的に新潟県と滋賀県が採用、その後多くの自治体が制度化するに至っているが、その背景には、地方分権への対応、公務員の不祥事による信頼低下、そして財政危機があった。自治体によってその制度要綱の目的規定は微妙に異なり、例えば新潟県は「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」を掲げているが、それ以外の都道府県も同様の規定によって、新たな住民参加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、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、政策立案プロセスを明らかにすることにより、政策や施策の選択、立案に対する説明責任を果たし、信頼回復を図ろうとしていることは共通している⁴。

第2節 パブリック・コメント概要

パブリック・コメントとは、改正行政手続法でいう意見公募手続のことであり、「行政機関が命令等(政令、省令等)を制定するにあたって、事前に命令等の案を示し、その案について広く国民から意見を募集するもの」⁵である。その制度の目的は国政においては「広く一般から意見を募り、その意見を考慮することにより、行政運営の公正さの確保と透明性の向上を図り、国民の権利利益の保護に役立てること」、地方自治体においては前述したように、共通する部分は大きいそれぞれ異なった所もある。手続自体の具体的な仕組みとしては、大きく分けて10の要素がある。

1 対象事項

国のパブリック・コメントは行政立法のみを対象としており、政令、府令、省令、告等の、「広く一般に適用される国の行政機関の意思表示で、規制の設定又は改廃に係るもの」と、前述のように規制に関する事項のみが対象となる。自治体においては、計画策定や変更、条例案作成のための参加手続として制度化される傾向が強い。

2 適用除外

計画や条例に関して別に法令により意見聴取手続が置かれている場合は、実施機関が緊急性を要すると認める場合や軽微な案件でも基本的にパブリック・コメントの実施対象か

⁴ 林健一「パブリック・コメント制度の利用動向と課題」地域政策研究第5巻第4号(2003年)76頁。

⁵ 総務省HP「意見公募手続等」

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/tetsuzukihou/iken_koubo.html
(2014年1月27日閲覧)

ら除外される。

3 案の公表時期

案の公表時期は、国の場合、「最終的な意思決定を行う前」とされており、多くの自治体もこれに従っているが、あらかじめ公表するとはか定めていない自治体や、最終決定を行う前の「適切な時期」や「相当の期間」を設けるとする規定を置く自治体もある。

4 案の公表方法

報道機関への発表や、広報誌等への記載、印刷物の配布、説明会の開催、ホームページへの掲載など、複数の多様な方法を活用すべき旨を定めるのが通例となっている。また、案の周知に関して、国や一部の自治体では「専門家、利害関係人には、必要に応じ、適宜周知に努める」と定め、一般の市民と区別した取り扱いをすることを認めている。

5 公表する情報

政策や施策の案とともに公表すべき資料として、国の場合は、「①当該案等を作成した趣旨・目的・背景、②当該案等に関連する資料（根拠法令、当該規制の設定又は改廃によって生じるとされる影響の程度・範囲等）、③当該案等の位置付け」という定めがあるのに対し、自治体は、「関係資料及び関連情報」「一般の理解に資する資料」のように、簡単な表現にして定めを置く所が多いが、岩手県などは、関係資料として「案を作成した趣旨、目的、背景等、案の概要、案の代替案がある場合には代替案」、関連情報として「根拠法令の規定や上位計画の概要、案の位置付け、案の実施や実施後に必要と見込まれる経費の概要、立案に際して整理した論点、その他必要な情報」を挙げるなど、資料の類型を具体化する動きもみられる。

6 意見提出権者

意見提出を行いうる者に関しては、改正行政手続法では「広く一般の意見を求めなければならない」としており、特に限定はしておらず、日本国籍を有する国民に限られず外国人や法人、権利能力なき社団をも広く含む趣旨のものとされている⁶。他方、自治体においては、何の制限も設けない自治体もあるものの、「市民」に限定したり（名古屋市）、「市内に事務所を有する事業者、市内に通勤・通学する者、市における納税義務者、および利害関係人」（横須賀市）などと当該自治体に利害関係を有する者に限定しているのが通例である。

⁶ 行政管理センター『逐条解説行政手続法18年改訂版』（ぎょうせい、2007年）287頁。

7 意見提出の期間

国および自治体のいずれにおいても、1ヶ月程度とするのが通例である。自治体によっては、パブリック・コメントの実施を事前に予告し、「政策等の案等の公表の日から20日間以上の期間を設けて、政策等の案等についての意見等の提出を受けなければならない」（横須賀市）と具体的な規定を定めたり、政策によって意見を提出するための期間を変えることのできる趣旨の条例を定めたりするところもある。

8 意見提出の方法

意見の提出方法は、郵便、電子メール、ファックス、実施機関が指定する場所への書面の提出が通例だが、国や自治体やホームページで簡単に意見を提出することもできる。意見を提出するには住所・氏名の明記が求められ、意見が公表されることについての同意を意見受付の条件とする自治体が多くあり、意見を提出した個人の氏名等を公表する際には事前に予告する旨を定めている。

9 意見の処理方法

どのように意見を処理し、検討するのかに関しては、「誠実に検討」（福島県）、「十分に考慮」（愛媛県）するというような規定を置き、提出意見やそれに対する行政側の意見を公表するとする規定や、提出意見を考慮した結果、案を修正した場合には、その内容および理由の公表を義務づけることを多くの自治体が定めている。公表に関しては、「意見の概要を公表する」と定め、実施機関が要約作業を行ったうえで公表するのが通例である。

10 手続の再実施

青森県や岩手県など、一部の自治体において、計画等に関するパブリック・コメントが終了した後に、「実際的意思決定までに相当の期間が経過した場合」や「事情の変化等により当初の案とは異なる案を立案する必要性が生じた場合」における手続の再実施の規定を定めている。

第2章 実施例

パブリック・コメントは、純然たる民主主義的な参加手続制度というよりは、主権者である国民や住民以外の者も含む多くの者からの情報や専門的知識を収集することを目指した手続であると同時に、情報の提供と説明責任の履行、行政と国民・住民間のコミュニケーションを図ろうとしたものである⁷。しかし、適法に制度運用がなされているものの、

⁷ 室井力『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』（自治問題研究叢書、2003年）190頁。

疑問を抱かざるをえないパブリック・コメント制度の実例は数多く存在する。本章ではそれらのうち3つを紹介し、若干の検討を加えたい。

第1節 ハッ場ダム建設の事例

2011年、群馬県長野原町にて、同町に建設予定のハッ場ダムの建設の是非をめぐるパブリック・コメントが国土交通省関東地方整備局によって10月6日から11月4日の間にかけて募集された。30日間で延べ5963件の意見が寄せられたが、このうち同一文面の賛成意見が96%にあたる5739件だった。これは後に、埼玉県議会の建設推進派が組織的に動員していたものだとわかる⁸。提出された用紙は、「ハッ場ダム建設事業の推進を求める埼玉県議会議員連盟」が作成。治水や利水面で三種類の賛成意見があらかじめ印刷されており、5人分の署名欄が設けられている。同議連は、会長名の通知で会員1人当たり100人分の提出を要請し、また募集期間中に開催した「建設推進埼玉大会」において来場者に用紙を配り、協力を求めたという。実際に国土交通省のホームページを見てみると、パブリック・コメントの集計結果や名前や住所が黒塗りにされた意見用紙が公表されているが⁹、同一筆跡とみられるものが極めて多い。

違法ではないとはいえ、集計結果からは明らかに建設推進に向けた圧力を感じることができる。しかし、情報の収集と説明責任の履行を目的とするパブリック・コメントはそもそも提出された意見の多寡によって事を決する多数決的な手続ではない。提出意見がたとえ1件だったとしてもそれが採用される場合がありうるし、提出意見のなかに対立する二つの意見が存在し、かつ、そのうちの一方が圧倒的に少数意見であったとしてもそちらが採用される場合がありうる¹⁰。既存の意見書提出の制度や署名活動とは違うのである。

第2節 岩手県「第3次ツキノワグマ保護管理計画案」の事例

岩手県では、獣害問題の対策として、大型野生動物の保護管理計画を5年ごとに見直すことにしているが、2012年、その見直しのために、「第3次ツキノワグマ保護管理計画(案)」に関するパブリック・コメントを募集した。内容は現行では認められていない春季捕獲を認めるなど、狩猟に関する規制が細部で緩和されているようなものであったが、その際、奥山の生態系保全を目的とする財団法人「日本熊森協会」が独自の意見を公開し、賛同者に意見提出を呼びかけた。意見をまとめると、具体的には、①改正する本当の理由は県の説明とは違う、②過剰捕獲となった場合、現行法では狩猟を自粛しなければならないハン

⁸ 「埼玉県議連が動員 ハッ場建設賛成意見」 東京新聞ウェブ2011年12月6日
www.tokyo-np.co.jp/article/national/news/CK2011120602000038.html (2014年1月27日閲覧)

⁹ 国土交通省関東地方整備局HP「ハッ場ダム建設事業の検証に係る検討」
http://www.ktr.mlit.go.jp/river/shihon/river_shihon00000190.html (2014年1月27日閲覧)

¹⁰ 室井・前掲注(7)191頁。

ターの要望に応えるための県の施策である、③春季捕獲を許すと冬ごもり明けの胆嚢が大きい熊を殺すと胆嚢を売る事によってハンターが儲かるので、この点もハンターからの要望だと考えられる、と、県とハンターとの癒着を指摘するような意見となっている¹¹。これに呼応する形で、ツイッターやブログを中心に、熊森協会の意見をコピー&ペーストでそのまま提出する動きが岩手県内で広がっていった。

この事例を見てみても、前述の八ッ場ダムの事例と同じように、反対意見を送るように団体が主導していることがうかがえる。ブログで「このようなひどい事が行われている、私達はこのような意見である、皆さんも送ってください」と反対意見を送るように呼びかけ、同時に会員メールにpdfファイルを送付し提出先へのリンクを示すなども行っていた。また、彼らの反対意見が根拠のないものであることは明白である。県とハンターが癒着しているかは定かではないが、協会の意見は明確にその根拠を挙げているとは言い難く、胆嚢の記述においては「冷酷で金儲けが好きなハンター像」を構築しようとしているとも見えかねない。しかし感情面に訴える事により、署名活動のように同一意見を大量に収集することが可能になるのである。前述のように、パブリック・コメントは多数決的な手続ではない。自分が問題だと思っている事を、自分の言葉で書く事が求められている。

第3節 「放射性物質汚染対処特措法施行規則の一部を改正する省令」の事例

2012年、環境省は原子力災害対策本部決定により、警戒区域・計画的避難区域の避難指示が見直されることとなったことを受けたことによる「平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法施行規則の一部を改正する省令」の施行にあたって、4月3日から9日の間にかけてパブリック・コメントを募集した。内容は、事業活動に伴って汚染廃棄物を排出した事業者は自らその処理をしなければならなくなり、またそのために警戒区域や計画的避難区域で生じた廃棄物を域外で処理できることなどが改正されている。パブリック・コメントの結果は、総提出意見が5273通で、そのうち4622件が「汚染された廃棄物を警戒区域等の外に持ち出して処理を行うことは反対である」や、「汚染された廃棄物は、東京電力又は国が処分すべきである」等の、国の方針には基本的に反対であるという姿勢の意見であった¹²。

本事例は、1週間という極めて短い募集期間に加え、意見募集の終了から成案の公表までもが短い期間であったことが特徴的である(9日に募集終了、13日に公布)。しかし、5000以上もの意見があり、どのような意見が何通あったかを集計し、回答を用意することには

¹¹ 日本熊森協会公式ブログくまもりNews「岩手県 第3次ツキノワグマ保護管理計画にご意見を」
<http://kumamori.org/news/category/くまもりnews/15968/> (2014年1月27日閲覧)

¹² 環境省HP「放射線物質汚染対処特措法施行規則の一部を改正する省令の公布について」
<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=15114> (2014年1月27日閲覧)

かなりの労力を要する。そして、それだけの意見がありながら、抜本的な修正が何らなされぬまま短期間で決定、公布されたという時間経過は確実に記録に残り、後にその手続が公正であったかどうか判断され批判されるリスクを伴っている。そのリスクを犯してもなおこのような手続をとるのは、パブリック・コメントの実施には説明責任履行手続としての意義があるからである¹³。第1章の沿革で述べたように、パブリック・コメント制度はそもそも1998年、国の「規制緩和推進3カ年計画」において、「規制の制定、改廃」におけるパブリック・コメント手続の在り方について速やかに検討に着手し、「行政上の措置」として導入することを目指したものである。その際に「行政の説明責任を重視していくようにするため」という文言が計画には盛り込まれ、事実、これを重視するあまり、本事例のような、意見の締め切りとともに何ら修正を加えず政策を公布するというような、コメントの提出とその公表・回答という一往復のコミュニケーションのみで政策・施策を「正当化」するための儀式になっているのではないかという批判を行うことができる。

以上、パブリック・コメント制度運用に関する3つの事例を見てきたが、この3事例だけでも様々な問題が浮き彫りになっていることがわかる。しかし、前述したように、制度運用が違法に行われているというわけではない。まさにそれが問題なのである。本章でみてきた事例は、いずれも制度趣旨を明確に理解していないか、理解したうえで意識的に政治活動に利用している、といった事例ばかりのようである。前者に対しては、国や自治体の広報活動など、特に多数決的な手続ではないことに関しての周知を徹底し、制度趣旨が明確に伝わるように努めていくという手法が考えられるが、後者に対しては、制度の運用面自体に何らかの改善を加える必要性が感じられる。次章では、それらの問題に対応するため、国や自治体でのパブリック・コメント制度の運用に関して大きな示唆を得られるような制度を概観し、重ねて今後の検討を行いたい。

第3章 制度検討

パブリック・コメント制度の意義として何よりも重要なことは、行政立法の制定という行政機関の公益やその他の様々な判断の過程に市民が充実した参加を行う確固たる道が開かれたことである¹⁴。審議会や公聴会など、その他の既存の市民参加の制度と比較すると、その大きな特徴は①意見提出者の範囲が広いこと、②対象となる手続の対象が広いこと、③行政機関に比較的広範な情報提供の努力義務を課していること、④行政機関は提出された意見を必ず考慮して意思決定を行わなければならないこと、⑤提出された意見で取り入れているものについてはその理由を整理し公表することになっていること、の5点が挙

¹³ 室井・前掲注(7)193頁。

¹⁴ 常岡孝好『パブリック・コメントと参加権』(弘文堂、2006年)205頁。

げられるが、それでもなお、前述した事例のような場合はパブリック・コメント制度が効果的に運用されているとはいいがたいし、むしろ恣意的にある目的の達成のため利用されているともいえる。そのような事例の解消を目指すために、2つの制度を検討し、パブリック・コメント制度の意義と今後を考えたい。その際には、大きく二つの方向性に分けて論じる。つまり、①パブリック・コメント制度の限界を認め、別の制度との併用でその欠陥を補填するような方向性と、②パブリック・コメントという制度そのものの改善という方向性である。

第1節 福岡県行政手続条例10条の協議会制度

1 概要

福岡県は、1996年、許認可に際して組織横断的な総合行政の実現を目指して、行政機関、許認可申請者、対立する利害関係人の3者が相互に情報・意見を交換し、それぞれの立場を認識しあうことのできる「協議会」手続を行政手続条例によって導入した¹⁵。手続の概要は以下の通りである¹⁶。申請に対する処分を行う際、申請者以外の者の利害を考慮すべきことが法令上要求されているとき、行政庁は許認可申請者、許認可に関する利害関係人、及び行政庁の職員で構成される協議会を開くことができる。まず第1回協議会で、オリエンテーションを行い、主務課が協議会進行方法や誠実審議の原則、論点等を説明する。第2回協議会では、各構成員が意見の表明を行う。そして第3回目の協議会以降の数回にわたって、構成員間で協議を繰り返し、論点整理や相違点の絞り込みを行い、行政庁や利害関係人の心証を開示する。このように利害調整を行い、最終的に協議がまとまれば協議書を作成し、それを基礎にして行政庁は最終的な許認可の決定を下すことになる。

2 検討

以上のように、福岡県の協議会制度は、行政処分への利害関係者手続であるが、許認可申請者と行政庁間だけでなく、その二者に利害関係を有する第三者を加え、その3者で複数回の双方向、あるいは多方向かつ往復的なコミュニケーションを図ろうとしているものであることがわかる。これは、前述した方向性のうちの1つめ、つまりパブリック・コメント制度の欠陥を補填する制度の一つとして捉えることができる。細かくみると、たとえば協議会には行政庁の職員が参加し、当該案件に関する法律問題や審査基準、要考慮要素に関する情報を提供することとなっているが、提供される情報はそれだけではない。第1協議会では前述のようにオリエンテーションが行われるが、その際に行政庁側から、協議会進行方法、協議の注意事項、協議会方式のメリット、審査基準、論点などが詳細に

¹⁵ 宮崎宏「福岡県行政手続条例第10条について」自治研究72巻9号(1996年)103頁。

¹⁶ 常岡・前掲注(14)210頁。

説明されるが、注目すべきは、協議のルールやマナー、目標などにおいて教育や学習がなされることである¹⁷。そこには情報の共有を徹底し、特に知識面において各人共通の土台を築くことで、協議会を、多様な意見を生むことのできる豊かな議論の場にしようとする姿勢をみることができる。パブリック・コメントは利害を有する市民の意見を集めることによって行政と市民間のコミュニケーションを図ろうとする制度ではあるものの、双方の意見は1往復分しかなされず、議論を深め、更なる問題や周辺の細かい利害調整について検討することはできない。一方、福岡県の協議会制度は対面形式で利害関係者の意見、更には細かな心証に行政庁の職員が触れる事ができる。パブリック・コメント制度において何往復もの意見交換を想定することは極めて困難であるが、たとえば意見の公表の後すぐに、採用されなかった反対意見を提出した利害関係者とコンタクトをとり、公聴会や審議会をさらに行うなど他の制度との併用で、市民とのコミュニケーションの場の構築を図っていくことが可能なのではないかと。そしてさらにパブリック・コメント制度と併用する利点として、協議会の時点で、たとえば行政庁が利害関係者に制度趣旨について詳細に説明を行い、当該制度を特定の政治活動のために恣意的に活用しないように口頭で注意を促し、行政側もまた何往復もの意見交換で得られた検討結果に対して自ら努力義務として最大限の考慮を行うようにするだけでも、法的な拘束力の如何を問わず、前章の事例のような制度活用に対して、ある程度の抑止的な効果は期待できるのではないかと。しかしあくまでも、ここではパブリック・コメント制度の限界を補填する制度という位置付けである。協議会制度には行政-市民間のより緊密なコミュニケーションとより細かな利害調整を期待し、パブリック・コメント制度は、単一の手続として数種類の意思決定に一括して適用されるものである。しかし申請に対する処分の性格、あるいは個別の事案ごとに対立する利害関係や周辺の問題の様相も大きく変わってくるのは自明のことである。協議会制度のみならず、さまざまな参加手続の制度を個別の事例ごとに組み合わせていく制度設計の方向性を探る必要がある¹⁸。

第2節 1981年モデル州行政手続法

第1章で述べたように、パブリック・コメント制度は、1998年、行政改革会議の報告書に言及され、同年に総務庁が「規制の設定又は改廃に係る意見紹介手続(仮称)案」を公表するなどして、行政措置として制度化しようとする試みが始まっていったのであるが、制度自体は日本固有のものではなく、特に行政改革会議の報告書においては、アメリカの規制制定手続、イギリスのグリーンペーパー制度等をモデルにしているようである¹⁹。そこ

¹⁷ 常岡・前掲注(14)211頁。

¹⁸ 同様の主張として、國分功一郎『来るべき民主主義』(幻冬舎、2014年)など。

¹⁹ 常岡・前掲注(14)235頁。

で本節では、それらのモデルのうちの1つであり、パブリック・コメント制度の原点ともいえる、アメリカの1981年モデル州行政手続法(以下、1981年モデル法とする)のうちいくつかの条文を取り上げ、簡単な比較検討を行いたい²⁰。

1 概要

1981年モデル法の第3編「規則制定」は、全体で21の条文を置き、第1章が「規則の採択と発効」、第2章が「規則の審査」となっているが、本節ではそのうち第1章の市民参加に関する特徴的な規定に焦点を絞り検討する。

まず第101条に、現に検討中の規則素案の主題につき、規則案の公表に先立ち、公衆からコメントを求める事ができる、と定めている。

また、104条a項において基本的な意見提出の形態として書面による手続を定めているが、同条のb項において、規則案の公表後20日以内に25名以上の者から書面による申立があったときという条件付きではあるが、例外的な口頭意見陳述手続について定める規定が置かれている。

そして107条a項1文は、公表された規則案と「実質的に異なる」最終規則を制定することを禁じている。

最後に、110条a項1号は、行政機関は規則を採択するに際し採択の理由を簡潔に説明するものとしており、117条は、何人も規則の採択を行政機関に求める申請権を有するとし、申請がなされたとき、60日以内に行政機関は①書面で申請を拒否し理由を提示する、②本法第3編第1章に準拠して規制制定手続に着手する、③適法な場合、規則を採択する、の3つの行為のうちいずれかをなさなければならない。

2 検討

1981年モデル法は、前述した2つの方向性のうちの2つめ、つまりパブリック・コメント制度そのものの改善という方向性に関わる施策である。個別の条文ごとに検討すると、まず101条の存在によって、行政機関が規則案を決定する前に意見書提出という参加の機会が与えられ、より早い段階で、基本的な態度決定に対して有効に働きかけることができる。行政機関が規則案を公表する段階では、すでに行政内部で時間と労力をかけ細かな検討を加えているのが普通であるため、行政側は当該規則案に相当の自信を持ち、あるいはほとんど大幅な修正を予定していないことが多い。第2章の環境省の省令に関するパブリック・コメントの事例のようなことが起こるのはこのためだと考えられる。しかしより早い段階でも参加手続を認めることによって、行政機関にとっても、後に法的・技術的、ある

²⁰ 1981年モデル州行政手続法の条文に関しては、原文を参照することが困難であったため、全面的に常岡先生の論考(注(14))に依拠した。

いは専門的な問題が生ずることがより少なくなることが期待できる。規則案の欠陥を知る段階が早ければ早いほど、修復が容易だからである。

104条b項は、個別の事例によって行政と市民間のコミュニケーションを意見の提出と回答という一方向で終わるものにとどめさせないものにするための規定だと考えられる。証人尋問や反対尋問は認められず、意見や情報を行政機関に口頭で伝達できるだけの陳述にすぎないが、公表後20日以内に25名以上の署名という条件を満たすことはさほど困難ではないと思われるし、細かな利害関係等の問題について踏み込んだ検討をなさしめるのではないかと思われる。

107条a項1文は、規則案と最終規則が乖離するのを防ぐ趣旨で置かれていると考えられる。参加手続制度は、提出された意見や情報を考慮して行政機関が規則案を修正することを認めるものである。しかし、規則案の軌道修正が無制限にできるとすると、例えば、市民の激しい抵抗に遭いそうな条文を、規則案の公表段階では故意に案から外し、最終規則で盛り込むというようなことが起こりうる。提出される意見が最終的に的外れなものになり参加手続自体が無意味なものになってしまうよう、公表される案は最終規則と同様の条文を含んでいなければならない。

110条の規則採択理由説明の規定は、行政機関は規則を制定するについての一切の法的・政策的理由を明確に提示することと定めているが、そのためには、市民から提出された意見や情報に行政機関が細部まで応える必要がある。その過程で必然的に考慮義務を尽くさなければならなくなるので、そのことを担保するための条文だといえる。そして117条があることによって、行政機関は同時に申立に対する応答義務をも尽くさなければならない。行政機関が自ら作成した案に対してのみならず、市民の側から規則に関して提案された事項に対しても行政機関は義務を課せられ、真摯に対応せざるをえなくなるのである。

以上のように、1981年モデル法は、現行の日本のパブリック・コメント制度と比較してみると、国や自治体に関わらず、市民が意見を提出して行政機関がそれを考慮するという、その大枠こそ大差ないが、制度趣旨をいっそう明確にし、また制度自体が形骸化しないために様々な規定を事細かに置いている。例えば規則案公表前の意見募集は、情報の提供が肝要になり、また新たな問題を生み出しかねないが、市民参加のタイミングが違うのではなく、単純に参加する機会が増え、より多様な意見の収集が見込まれるものであるし、例外的な口頭意見陳述に関しても、市民-行政間のコミュニケーションを単なる書面だけでなく対面で、それも数回にわたって行う機会を増やす趣旨のものである。特に、利害関係者の意見を聞くという参加手続は、まさに当該利害関係者の利益を保護するといった役割も果たしうる²¹。そのような規定の1つ1つが、たとえば第2章第3節のような、行政がパブリック・コメント制度を「正当化の儀式」として運用していくのを防ぐ効果的な抑止策に

²¹ 常岡・前掲注(14)245頁。

なりうるのである。市民が参加する手続をふまえた行政立法は、市民の意見が十分に考慮されなかったとしても、ある種の民主的正統性が付与される。するとそのなかでは利害関係者、住民、企業、専門家など多様な層の意見をまず聞いていくことが重要になる。市民と行政が手を携えて、国や自治体について、共に細部にわたって考えていくことを目指すのであれば、制度の大幅な改善という方向性のもと、導入を検討してもよいのではないか。

第3節 パブリック・コメント制度再考

1 制度再考

パブリック・コメント制度は、第3章の初めで述べたように、意見提出権者の範囲が広い。そうすると、関連法規が保護している利益を実際に有している者が、意見・情報を提出する意欲や能力やリソースを欠いていた場合、他の者がそうした利益を代弁する可能性が生まれる²²。しかし、意見提出権者の範囲が広範であり、かつ行政と市民間の意見交換が一往復のみによって政策案の採択の是非が決まるような印象が強いと、第2章のハッ場ダムの事例や岩手県の条例のようなことが起こりうる。そこで多方向で往復的なコミュニケーションを図り、制度趣旨を明確に理解する為に福岡県の協議会制度のような制度を併用し、なおかつ考へうる一般的な法的利益を包括的に確保するために、参加資格を拡大するというような制度が望ましいだろう。また、環境省の事例のような場合は、まさにパブリック・コメントが「正当化の儀式」となり、結果を募集し公表することのみが説明責任の履行を果たしたような状態に陥っている。これに対処するためには、前述した1981年モデル法の条文を参考とし制度の改善のもと、特に公表前の意見書提出、あるいは例外的な口頭意見陳述と細かな応答義務の規定により、行政機関により細部にわたる検討をさせることが望ましいだろう。あるいは、原案の疑問点についての照会とこれに対する回答の機会を設けるとか、行政機関のPR活動の強化や、複雑で難解な案件は分かり易い説明の項を設けるなど、情報提供をより充実させる策も有効であると考えられる。

2 小括

パブリック・コメント制度は、多種多様な行政活動の中で、市民がその意見を表明するための比較的簡易な参加手続制度である。しかし、これまでみてきたように、市民の意見の反映を完全に担保するものとは言いがたく、むしろ恣意的に利用される危険性をはらんでいる。本章で検討した福岡県の協議会制度、そしてアメリカの1981年モデル法は、意見の提出という参加手続の周辺にいくつか特徴的な規定を置いており、パブリック・コメント制度の今後を考える上で学ぶべきところも多い。

²² 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)213頁。

おわりに

1990年代以降、地方分権改革や行財政改革、市民活動の活発化に伴い、多くの政策問題が行政のみでは解決できないものとなっており、市民の政策過程参加が進んでいる²³。パブリック・コメント制度はそのような参加手続のうちの一つであり、学識者や利害関係者など、考慮すべきより多くの意見を制定過程において行政側が知る事のでき、また説明責任を果たす有効なツールになりうる制度である。また、国のパブリック・コメントは、自治体の意見提出の機会になっており、自治体が国政に参加するツールとしての役割も大きな重要性を持つ。本論では制度の抜本的な変更を目指し立ち入った検討をするのではなく、あくまでも現行の制度を基盤としたうえで、現状での問題点を指摘し、取り入れ得る他の制度の有効な点を探っていく。しかし、自治体のパブリック・コメント制度の包括的な運用状況については調査不足であったため、それらを踏まえたうえで自治体に焦点を絞った考察を行っていききたい。また、第3章でとりあげた制度の活用によって起こりうる弊害も考察不足である。今後は、それらを重点的に考えつつ、パブリック・コメント制度のありべき姿を探っていききたい。

²³ 小田切康彦『行政-市民間協働の効用』（法律文化社、2014年）2頁。