



政策決定への市民参加と 情報公開

情報公開クリアリングハウス
専修大学
三木 由希子

情報公開クリアリングハウスとは

- 1980年設立の「情報公開法を求める市民運動」が前身。政府の持つ情報に対する知る権利を獲得するため、情報公開法を制定しようと始まる
- 1999年に情報公開法が制定され、組織改編・名称を変更して情報公開クリアリングハウスに。同年12月にNPO法人化
- 公的機関における市民の知る権利の確立がミッション、その手段として情報公開制度、個人情報保護制度、公文書管理制度、公益通報者保護制度、秘密保護制度が関心対象

主な活動

相談・支援

- ・ 一般市民、NPO関係者、報道関係者

制度を使う

- ・ 調査、事例づくり、訴訟／審査請求、アーカイブ公開

情報収集・提供、調査

意見表明・政策提案



「情報なくして参加なし」

- 「表現の自由」
 - 自分の考えや意見を述べ、耳を傾けられ、政治や社会生活に参加をする自由（権利）→自己統治、自己決定
- 「自分の考えや意見」はどう形成されるのか
 - **考えるためには、情報が必要＝情報を入手する自由が不可欠**
 - **情報を入手するためには、情報を求める権利が必要**
 - 情報を入手した後、共有することも重要

「情報なくして参加なし」

- 自分の考えや意見が表現できれば良い？
 - 民主主義社会では、異なる意見や考え方の人々が議論し、合意形成をすることが重要
 - 情報を得て、**社会に参加をする自由（権利）**が保障されていることも重要
- 行政や政治の情報を得る方法
 - **情報提供**→情報保有者側が知らせたい情報、知らせる予定の情報を公開（情報保有者側は能動的）
 - **情報公開制度**→情報を必要とする市民が情報の公開を求める（情報保有者側は受動的）

「情報なくして参加なし」

適切な意見や考えを形成するために不可欠な情報へのアクセスが制限される

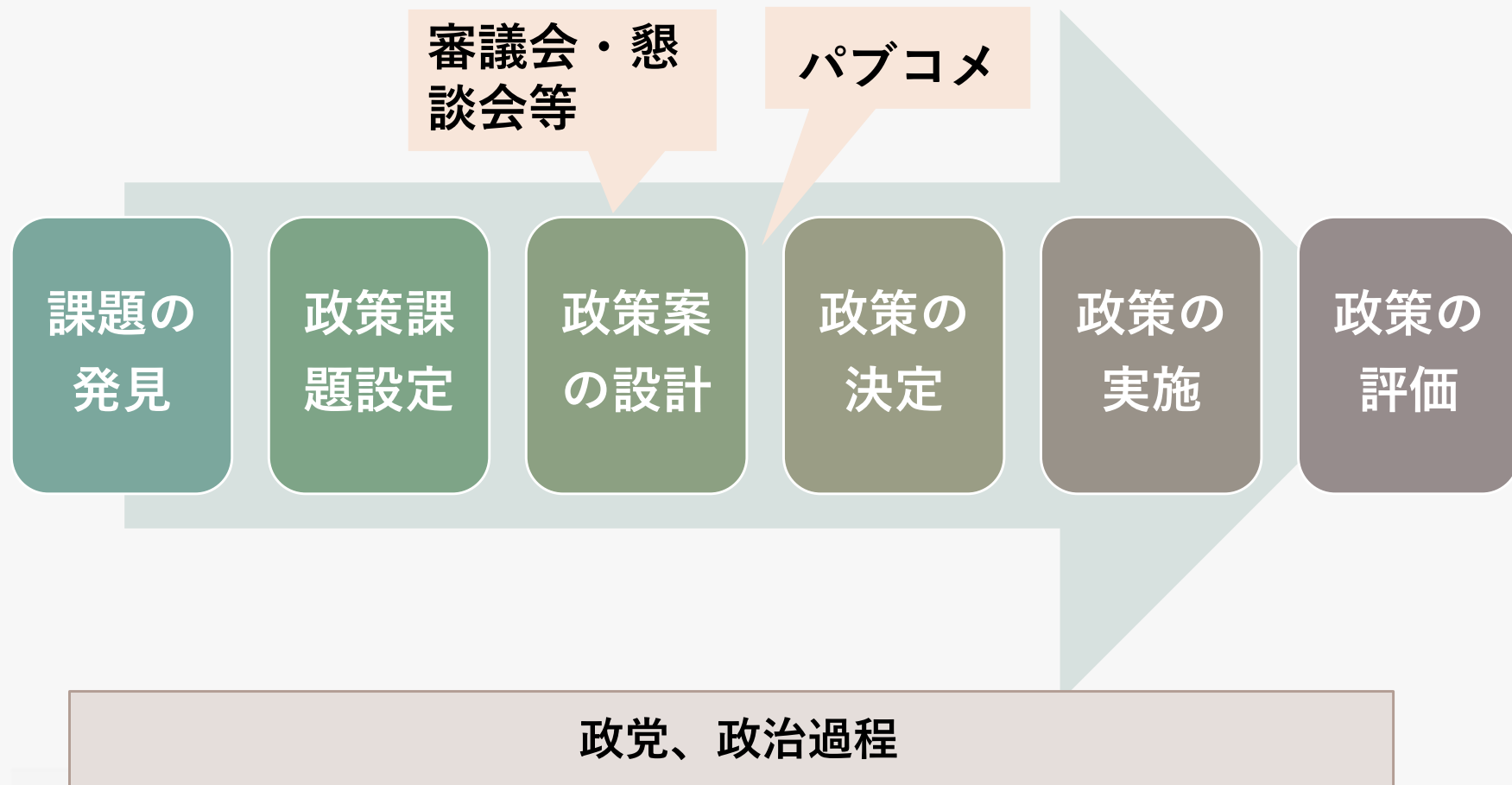
- ・ 参加機会の喪失、政策形成からの阻害

市民参加の機会保障の不備

- ・ 各々が形成した意見や考えの違いの対立が目立ち、良い社会にするための議論ができない



政策決定のプロセス



パブリック・コメント（国）

規制の設定又は改廃に係る意見提出手続（1999年閣議決定）



行政手続法改正（2005年）



行政改革会議最終報告（1997年）

Ⅲ-6-（3） パブリック・コメント制度の導入

各省が基本的な政策の立案等を行うに当たって、政策等の趣旨、原案等を公表し、専門家、利害関係人その他広く国民から意見を求め、これを考慮しながら最終的な意思決定を行う、いわゆるパブリック・コメント制度の導入を図るべきである。

行政改革会議最終報告（1997年）

（別紙）

2 パブリック・コメント制度の概要

(1) 対象

パブリック・コメントを求めるものの例としては、次のようなものが考えられる。

- ① 基本的な政策の樹立、変更
- ② 国民の権利義務、国民生活に影響を与える新たな制度の導入、変更
- ③ 国民の権利義務、国民生活に影響を与える行政運営の基本的なルールの設定、変更
- ④ 多数の者の権利義務に影響を及ぼす事業等の計画の策定及び変更

規制緩和推進3か年計画（1998年）

1-（8）規制の制定、改廃に係るパブリック・コメント手続きの在り方

規制の制定、改廃に当たり、広く一般国民・事業者の意見・情報を考慮し、また、行政の説明責任を重視していくようにするため、総務庁において各省庁の協力を得て規制の制定、改廃に係る現行の諸手続についての調査を含めパブリック・コメント手続の在り方の検討に速やかに着手し、当面、行政上の措置としての同手続について時期改定時まで結論を得る。



中央省庁等改革基本法（1998年）

（行政情報の公開等）

第50条 政府は、中央省庁等改革がその目指す目的を実現するためには行政機関の保有する情報の公開が欠くことのできないものであることにかんがみ、これを公開するための制度の確立及びその適切な運用の確保のため必要な措置を講ずるものとする。

2 政府は、政策形成に民意を反映し、並びにその過程の公正性及び透明性を確保するため、重要な政策の立案に当たり、その趣旨、内容その他必要な事項を公表し、専門家、利害関係人その他広く国民の意見を求め、これを考慮してその決定を行う仕組みの活用及び整備を図るものとする。



中央省庁等改革に係る大綱（1999年）

第3-2 意見照会手続（仮称） [いわゆるパブリック・コメント手続]

意見照会手続（仮称） [いわゆるパブリック・コメント手続] 制度の導入を図ることとし、当面、行政上の措置としての「規制の設定又は改廃に係る意見照会手続（仮称）」 [いわゆるパブリック・コメント手続] について検討を進める。



改正行政手続法

- 命令等の制定にあたっての意見公募手続（パブリック・コメント手続）に関する規定の追加
- 「命令等」とは（義務的な意見公募手続実施対象）
 - ① 政令、府省令
 - ② 処分の要件を定める告示
 - ③ 審査基準、処分基準、行政指導指針
- 法的義務はないが、任意に実施されているパブリック・コメントもある

2015年度行政手続法の施行状況に関する調査結果（総務省）

行政機関	義務	任意	行政機関	義務	任意
内閣官房	2	11	法務省	40	9
内閣法制局	0	1	外務省	6	3
人事院	6	1	財務省	25	7
内閣府	30	135	文部科学省	37	23
宮内庁	0	1	厚生労働省	280	72
公正取引委員会	1	5	農林水産省	106	44
警察庁	9	3	経済産業省	133	48
個人情報保護委員会	9	1	国土交通省	135	45
金融庁	39	4	環境省	48	56
消費者庁	13	5	原子力規制庁	11	6
復興庁	2	2	防衛省	9	1
総務省	88	59	会計検査院	0	1
公害等調整委員会	1	1	合計	1030	544

義務と任意のパブコメの違い（傾向）

	義務的实施	任意の実施
対象	命令等の案	審議会等、懇談会等で検討している案、取りまとめ結果
情報公開	パブコメを実施しないと「案」は公開されない	審議会等、懇談会等の資料として公開されていることが多い
実施	行政手続法の規定に従って実施	法律による規定がないため、意見募集期間をふくめてまちまち



パブリック・コメント制度

- 。「案」を公開し、意見を募集して案に反映させる一往復が基本の制度
 - 。公開した案を大幅に変更した場合は、再度、改定した案を公開してパブコメをするべき
- 。「一往復」であるので、政策や命令等の策定の決定の最終段階で実施する、賛否を改めて問う仕組みではない
 - 。賛否を問う場合は、賛否を決めた上で改めて政策や命令等の検討を行うことになる

パブリック・コメント制度

- 。パブコメで提出された意見に対する応答は必要だが、一人一人に回答をすることを予定していない
- 。パブコメを実施しても意見が出ないこともある。意見が考慮されることはある（下記総務省調査だと 123 ）件

表 3 提出意見数の内訳

(単位:件, %)

	合計	提出意見数				
		なし	1～10	11～50	51～100	101～
意見公募 手続等数	939 (100.0)	207 (22.0)	586 (62.4)	102 (10.9)	21 (2.2)	23 (2.5)

大量パブコメをどう考えるか？

- 大量パブコメのはしりは滋賀県「琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例案要綱」（2001年）
 - 22,203件の意見提出。外来魚のリリース禁止で関心。9割が県外から
- 国の大量パブコメのはしりは「外来生物法」（2005年）
 - 規制する「特定外来生物」の選定に関するパブコメで11万3792件の意見
 - 「オオクチバス」の指定反対が9万5620件→指定される
- 動物愛護法改正による「動物取扱業の適正化について（案）」（2011年）
 - 約10万件の意見が提出される
 - ペットショップ経営者団体、ジャパンケネルクラブなどによる組織票集めの結果

大量パブコメをどう考えるか？

- 特定秘密保護法案のパブコメ
 - 15日間に9万480件の意見。6万9579万件が反対意見、1万1632件が賛成
- 香川県ゲーム依存症対策条例案のパブコメ（2020年）
 - 2686人（県民2615人、全国の71事業者）から意見提出。2269件が条例制定に賛成ですべて県民からの意見
 - 賛成意見は、似た文言多数、一部は短時間に連続してメール送信しているもの、特定の複数台のパソコンから大量送信されたような痕跡を含むものもあった

パブコメをどう考えるか

- ネオニコチノイド系農薬の残留基準を緩和する案へのパブコメ（2013年）
 - 1657件の意見提出。うち1656件が反対意見
 - 厚労省が方針転換して残留基準案再審査へ
- 除染土再利用省令改正のパブコメ（2020年）
 - 2854件の意見提出があり、反対が多数
 - 引き続き検討→2025年に除染土再生利用使用基準の省令公布

自治体のパブコメ制度

- 最初の導入は2000年4月の「滋賀県民政策コメント制度」
- 初の条例化は2001年9月の横須賀市パブリック・コメント手続条例
- パブコメの条例化の傾向は
 - 自治基本条例に位置付ける
 - 市民参加条例に位置付ける
 - パブリックコメント単独条例を制定する
 - 行政手続条例に規定する

自治体条例のパブコメ対象

- ① 基本構想等の自治体の基本的政策を定める計画、個別行政分野の施策の基本方針その他の基本的な事項を定める計画
- ② 重要な公共施設の建設計画、大規模な建設事業の基本計画
- ③ 市民等に義務を課し、権利を制限する条例等
- ④ 市民生活又は事業活動に直接かつ重大な影響を与える条例等
- ⑤ 基本的な制度を定める条例等
- ⑥ 基本的な方向性等を定める憲章、宣言等
- ⑦ その他

※①、③、④、⑤は多くの自治体で対象

市民参加条例－四街道市の場合

- 。市民参加手続とは
 - ①意見提出
 - ②意見交換会手続
 - ③審議会等手続
 - ④市民会議手続
 - ⑤その他市の機関が適当と認める方法
- 。市民参加対象となる事案について①は原則実施、②～④を①と合わせて実施する努力義務を定める



市民参加条例－四街道市の場合

○市民参加対象

- ① 市の基本構想、基本計画その他市の基本的な事項を定める計画の策定又は変更
- ② 市の基本方針を定める条例の制定又は改廃
- ③ 市民等に義務を課すこと又は市民等の権利を制限することを内容とする条例の制定又は改廃
- ④ 市の基本構想、基本計画その他市の基本的な事項を定める計画のこの条例に基づく規則で定める大規模な市の施設の設置に係る計画の策定又は変更
- ⑤ 市民生活に重大な影響を及ぼす可能性のある制度の導入又は改廃
- ⑥ 行政手続条例に規定する審査基準、処分基準又は行政指導指針の制定又は改廃

四街道市市民参加条例の実施状況

年度	市民参加の 対象案件数	実施された 市民参加手 法数	パブコメ実 施数	パブコメの み参加手続 実施数
2007年度	12	20	8	3
2008年度	14	34	12	1
2009年度	9	21	6	0
2010年度	7	14	6	1
2011年度	11	27	10	2
2012年度	8	15	8	2

※集計等は三木が四街道市市民参加推進評価委員会の資料をもとに行ったもの（以下同じ）

四街道市パブリック・コメント手続の実施状況

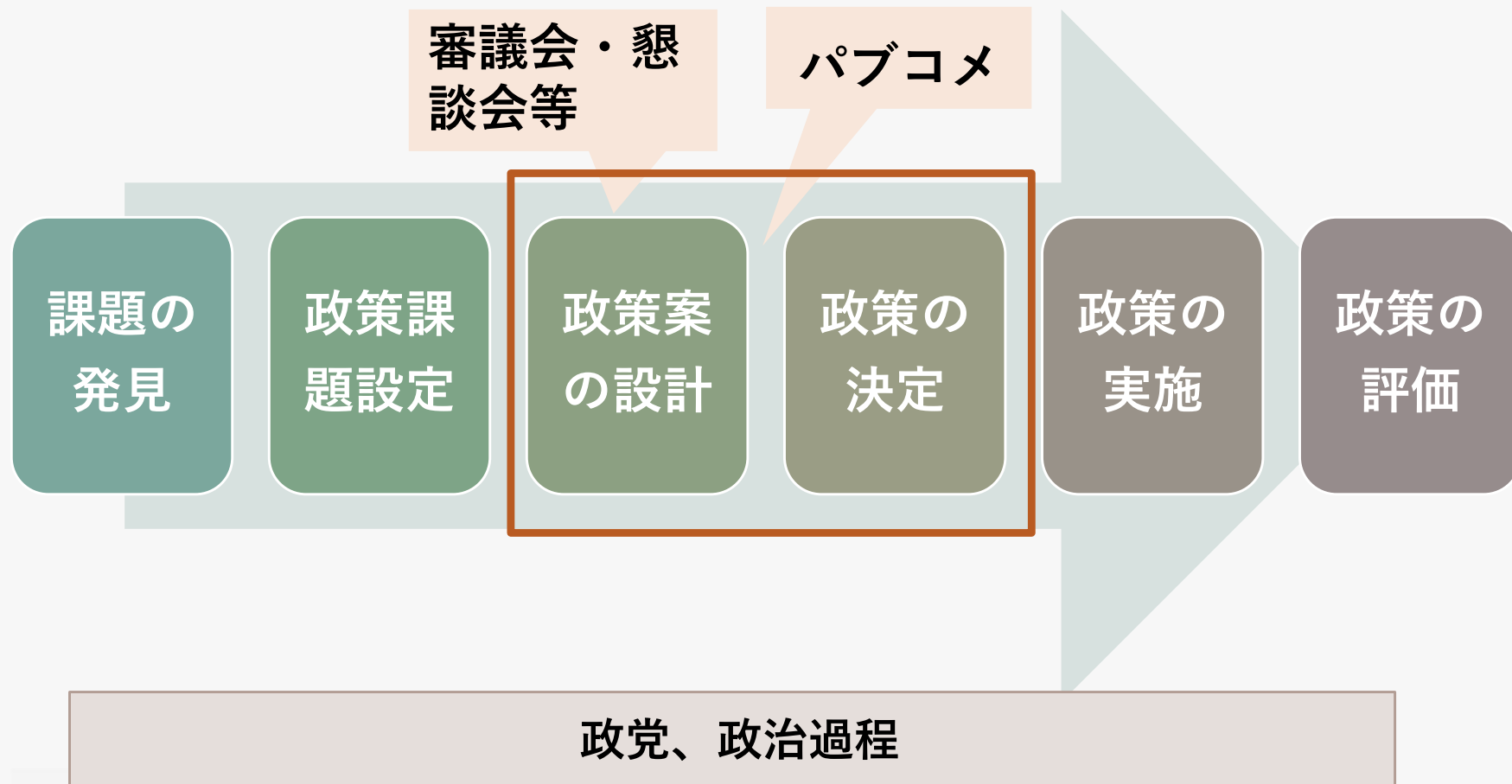
年度	実施数	意見の提出案件数	意見提出者数	意見の件数	意見を採用	意見を不採用	その他
2007年度	8	2	10	19	0	8	1
2008年度	12	8	95	146	22	74	41
2009年度	6	5	33	86	4	38	16
2010年度	6	5	11	33	3	13	17
2011年度	10	5	13	46	2	38	6
2012年度	8	3	11	52	3	29	20
計	50	28	173	382	34	200	101



パブリック・コメント手続と意見交換会 手続の比較

	意見交換会手続					パブリック・コメント手続				
	参加人数	意見 件数	採用	不採用	その他	参加 人数	意見 件数	採用	不採用	その他
(仮称) 市民活動センター のあり方の策定	55	114	51	35	28	5	13	0	12	1
災害時要援護者支援全体計 画の策定	10	12	6	0	6	3	11	3	5	3
市民協働制度導入のための 指針の策定＊1	60	12	－	－	－	4	16	1	15	0
	83	159	14	48	97					
市民参加条例の改正	23	2	7	19	10	1	13	0	4	9
情報化推進計画の策定（平 成24・25年度）	5	10	5	5		1	8	0	8	0

政策決定のプロセス



「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」（1999年閣議決定）

別紙1「審議会等の設置に関する指針」

1. 国民や有識者の意見を聴くに当たっては、可能な限り、意見提出手続の活用、公聴会や聴聞の活用、関係団体の意見の聴取等によることとし、いたずらに審議会等を設置することを避けることとする

別紙3「審議会等の運営に関する指針」

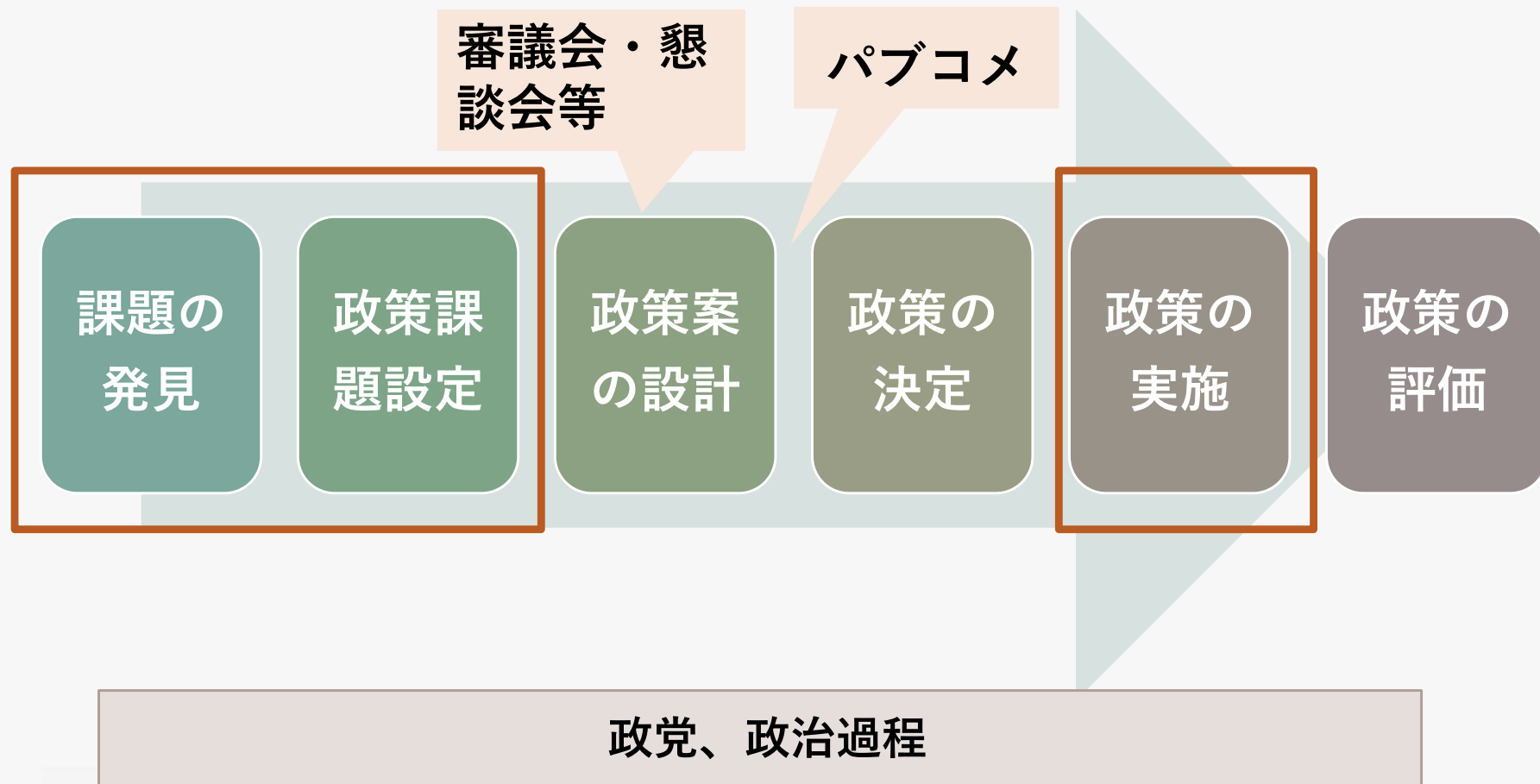
1. 委員構成

委員の任命に当たっては、当該審議会等の設置の趣旨・目的に照らし、委員により代表される意見、学識、経験等が公正かつ均衡のとれた構成になるよう留意するものとする。

審議事項に利害関係を有する者を委員に任命するときは、原則として、一方の利害を代表する委員の定数が総委員の定数の半ばを超えないものとする。



政策決定のプロセス



政策決定過程と参加

- 制度化・仕組化されているもの（審議会等、懇談会等、パブコメ、公聴会など）と、そうではないプロセスがある→部分的に「参加的」な要素がある
 - 制度化・仕組化されているプロセスの中で、課題発見や政策課題設定を行うことはない
- ※規制改革やデジタル化などの既存システムを変えることを目的として、既得権益的な内部プロセスをバイパスするための材料の情報収集は行われることがある。そのため、応答性はない。



政策決定過程と情報公開

- 制度化・仕組化されているプロセスでは、情報公開が一定程度予定的に行われる
 - 審議会等・懇談会等の資料、議事録等の公開
 - ただし、議事録（議事の記録）の作成・公開が適切に行われていないこともある
 - 案の公表、提供用に作成された資料・広報資料の公表
- 制度化・仕組化されていないプロセスの情報は市民の側が積極的に探しにいかないとアクセスできない
 - 情報にアクセスできた場合も、公式の参加の仕組みなし

どのような「市民参加」を求めるか？

- 参加を求めるのは、自分たちの主張が正しいから？
→「市民参加」により期待したい効果は何か
- 政府と市民の間の関係を再構築するための「市民参加」の構想が必要
 - 政策決定の質をどう高めるか。参加による質の低下を懸念する人々をどう説得するか
- 例えば、「課題の発見」「政策課題設定」にどう「市民参加」のプロセスが入れられるか
 - 「請願」「コンサルテーション」…



