

IT 社会化推進分野に関わるパブリックコメントにおける政府提供資料から推察する情報政策分野のエビデンスのあり方

本田正美^{†1} 梶川裕矢^{†1}

行政手続法の規定により、政府は命令等を定めようとするとき、広く一般に意見を求めることが義務化されている。これは、パブリックコメントと称される制度である。このパブリックコメント実施には、関連する資料を公示することも法定されている。本研究では、実際に行われたパブリックコメントにおいて公示された資料に着目する。この公示された資料はそれを基に命令等に対する意見形成がなされると政府が判断した情報を含む。つまり、公示された資料は政府が政策のエビデンスと位置付けるものであると考えられる。本研究では、なかでも IT 社会化推進分野に関わり実施されたパブリックコメントの事例に焦点を当てて、日本政府が何を政策のエビデンスとして位置付けているのかを推察する。

Evidence of the policy to be inferred from materials provided by the government in the public comment on the IT society promotion field

Masami HONDA^{†1} Yuya KAJIKAWA^{†1}

According to the provisions of the Administrative Procedure Law, when the government intends to establish orders, it is mandatory to gather opinions widely in general. This is a system called Public Comment. Regarding the implementation of public comments, it is also legal to publicize related materials. In this research, attention is paid to the material publicly announced in the actual public comment. This advertised material contains information judged by the government that it will form an opinion on the order based on it. Therefore, it is thought that the published material is positioned as evidence of policy by the government. In this research, we focus on the case of public comment implemented in relation to IT socialization promotion field and infer what the Japanese government positions as policy evidence.

1. 研究の背景と目的

政策形成過程にあつては、最終的な政策決定がなされる前の段階で、政策の原案が提示され、それにつき外部から広く意見が集められる。そこで集まった意見を反映した上で、最終案が作成され、それが決定されるという手順が踏まれている。かように、政策過程においては、行政組織の外部から意見収集を行う仕組みがあり、これは「パブリックコメント」と総称されている。日本の場合、行政手続法の規定により、政府は命令等を定めようとするとき、広く一般に意見を求めることが義務化されている。

パブリックコメントは政策過程において行政組織外から意見を聴取する仕組みであり、寄せられたコメントが政策に影響を及ぼすこともある。そこで、[1]においては、寄せられたコメントが実際の政策に及ぼす影響が検証されている。集まったコメントは主に文言の修正というかたちで政策案に反映されることになる。

実際に政策案に対して寄せられたコメントの内容分析としては、[2]のような研究がある。これはエネルギー・環境政策に関わるパブリックコメントを題材に、コメントの内容分析を行うものである。[3]もエネルギー政策に関わるパブリックコメントについて、コメントを集約したものである。これらのように、政策案に対して、どのようなコメ

ントが寄せられているのか。さらには、そのコメントがどの程度で政策に反映されるのか、研究上の関心が寄せられるところである。

近時、政策過程にかかわり EBPM の必要性や重要性が強調されている[4]。日本政府にあつても、官民データ活用推進基本計画実行委員会の決定に基づき、2017 年 7 月に EBPM 推進委員会が立ち上げられ、EBPM の推進について検討がなされている。

政策過程におけるパブリックコメントの位置付けや実態についての検証はなされているものの、EBPM に関する文脈の中でパブリックコメントについての研究は不足している。換言すると、パブリックコメント制度におけるエビデンス提供のあり方、あるいは、国民の意見形成とエビデンス提供の関係を扱う研究は不十分であると言える。

そこで、本研究では、実際に行われたパブリックコメントにおいて公示された資料に着目する。この公示された資料はそれを基に命令等に対する意見形成がなされると政府が判断した情報を含むものと考えられるからである。さらには、公示された資料は、政府が政策のエビデンスと位置付けるものであると考えることも出来る。本研究では、なかでも「IT 社会化推進分野」に関わり実施されたパブリックコメントの事例に焦点を当てて、日本政府が何を政策のエビデンスとして位置付けているのかを推察する。

^{†1} 東京工業大学
Tokyo Institute of Technology

2. 問題の所在

日本では、1994年に施行された行政手続法の中でパブリックコメントの実施に関わる規定がなされている。具体的には、行政手続法の第6章が「意見公募手続等」であり、ここにある第38条から第45条に示されるのがパブリックコメントと称される制度に関する規定である。

行政手続法第39条の条文中には、「命令等を定めようとする場合には、当該命令等の案(命令等で定めようとする内容を示すものをいう。以下同じ。)及びこれに関連する資料をあらかじめ公示し」と明記されている。ここにある「これに関連する資料」に本研究は着目する。

条文上は、「これに関連する資料」以上の記述はなされていない。公示される「当該命令等の案」は、その対象が明らかであるが、「関連する資料」はその範囲が明らかではないのである。何を「関連する」と捉えるのかはパブリックコメントを実施する主体の判断によるところとなる。

パブリックコメントは「当該命令等の案」に対してコメントを求める制度であるが、案のみ提示されただけでは、コメントを寄せることが出来ないということも想定される。例えば、命令や規則が改定されたときにパブリックコメントが実施されるとして、改定案だけが示されても、それだけでは、元の命令や規則が改定される理由が定かではない。行政手続法第2条では、「命令等」には、「審査基準」や「処分基準」が含まれると定義付けられているが、この「基準」も例えば数値が変更されるときにも、なぜそのように変更されるのか、数値だけ提示されても、コメントを寄せる側はコメントを寄せるための十分な根拠を持ち得ない。適切なコメントを得るためには、必要な情報を提供することが求められるのである。

反対に、パブリックコメントを実施する主体から見た時には、コメントが寄せられることになる「当該命令等の案」について正確な理解を得るために、「関連する資料」として必要な情報を提供することも構想されよう。「基準」の数値を変更するような場合は、その根拠となる情報を提供するといったことも行われ得るのである。あるいは、行政活動に通じていない一般国民向けに、「当該命令等の案」について説明する資料を公示するといったことも想定される。

行政手続法に基づきパブリックコメントが実施されて久しく、パブリックコメント実施案件とともに、「これに関連する資料」として公示された資料も相応の数に上っている。案件ごとに、何を資料として公示するのかの判断が下されていることから、それら公示された資料を確認することで、日本政府が政策のエビデンスとして位置付けている情報を推察することも出来るものと考えられる。本研究は、パブリックコメントにおいて公示された資料に関する事例分析を行うことで、その推察を行うものである。

3. 調査対象

本研究では、日本の各府省で実施しているパブリックコメントの結果を調査対象とする。

これまでに各府省において実施されたパブリックコメントは、「e-Gov」の中の「パブリックコメント」にアクセスすることで確認が可能である(図1)。

図1 パブリックコメントの画面



(出所:「パブリックコメント(全ての案件)」

<http://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTLIST&Mode=3#> 最終確認 2018年10月11日)

同サイトで「全ての案件」でソートすると、本稿執筆時点の2018年10月段階で、25453件が表示された。それらの案件については53の大分類がなされており、その大分類の第一は「IT社会化推進」である¹。

「IT社会化推進」分野に限定すると、その案件数は131件である。これは、最大件数の「厚生」の2278件、さらに「国民生活の安全・安心の確保」の1382件や「環境保全」の984件と比較すると少ない。ただし、これは、最小件数の「国有財産」の3件、さらには「財務」の10件や「司法」の17件と比較すると多い。今後は、各大分類につき、その事例研究を行うことが求められるが、さしずめ本研究では、大分類の第一の「IT社会化推進」に焦点を当てて、その案件における資料公示の状況について確認する。

図2は、ある案件の「結果公示案件詳細」の画面である。この画面上では、各案件の概要と結果が確認出来る。

ここでは、案件の概要と集まったコメント数を確認する。さらに、図2中の下には、「関連情報」があり、そこに「意

1 「行政分野分類について」最終確認 2018年10月11日
http://www.e-gov.go.jp/help/public_comment/field.html

見公募時の画面」がある。ここにはパブリックコメント募集時の画面へのリンクが貼られている。そこをたどることで、コメント募集時に、「関連資料、その他」として公示された資料の情報を入手することが出来る。

図 2 結果公示案件詳細の画面



(出所:「パブリックコメント:結果公示案件詳細」
<http://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=145209124&Mode=3> 最終確認 2018 年 10 月 11 日)

「結果公示案件詳細」から、各案件の概要とコメント数を確認し、さらに、コメント募集時の画面から、公示された資料を確認することとした。

なお、コメント数は「結果公示案件詳細」の画面上に表示されている事例とそこには表示されずに別資料に記載されている事例があった。それらでは、コメントの「件数」として表示している事例とコメントを寄せた主体を「者」として表示している事例、両者を併記している事例があった2。本研究では、コメントについては、「件数」を採用した。

4. 結果

大分類「IT 社会化推進」に分類される 131 件の案件のうち、8 件は、行政手続法第 39 条第 4 項該当による結果の公示等に分類されるもので、実際にはパブリックコメントが

2 コメント主体の数をコメント件数としている事例と各コメント主体から出たコメントを個別にカウントしてコメント数を算出することによりコメント数が多くなっている事例が混在している。

実施されず、法律の改正の公表のみを行った事例である。よって、実際にパブリックコメントが行われた件数は 123 件である。それら 123 件のうち、何らかの資料が提供されていたのは、79 件であった。この 79 件について、公示されていた資料につき 1 案件あたりの件数を一覧にしたのが表 1 である。

表 1 1 案件あたりの公示資料数

資料の数	0 件	1 件	2 件	3 件	4 件
案件数(件)	44	52	21	4	2

資料が公示されても 1 件程度であり、資料が公示されないことも少なくない実情が浮き彫りとなった。

実施されたパブリックコメントは「法定」のものとして「任意」のものがある。行政手続法上はパブリックコメントの対象とされていないものの、任意に意見聴取が実施されることもあり、それは「任意」とされて、その結果が公開されているのである。「法定」と「任意」で、1 案件ごとの公示資料数の平均を示したのが表 2 である。

表 2 1 案件あたりの公示資料数の平均値

	法定	任意	全体
案件数(件)	35	88	123
資料の数の平均(件)	1.0	0.9	0.9

「IT 社会化推進」分野のみの結果から判断するのは早計ではあるが、パブリックコメントの実施が法定されている案件の方が任意の案件よりも公示される資料数が多くなることが示唆される。

なお、資料が公示されていた 79 件のうち 62 件は、「関連資料、その他」に掲載されている資料がコメントの対象となる「当該命令等の案」と変わらないもの、あるいはパブリックコメント実施に関わる報道発表であった。これは、本来は「意見公募要領(提出先を含む)、命令等の案」の部分に掲載されるべき情報が「関連資料、その他」に掲載されてしまっていたことを意味する。厳密を期するのであれば、それらの案件では資料が公示されていなかったことになる。ただし、その 62 件のうち 5 件については、「当該命令等の案」や報道発表に分類される資料の他に、別途、コメントを寄せる際に参照することの出来る資料も同時に提供されていた。

つまり、79 件中 17 件はパブリックコメントを寄せる際に参照可能な資料が公示され、さらに 5 件についてはそのような資料と合わせて「当該命令等の案」や報道発表に分類される資料が公表されていたことになる。よって、政策のエビデンスと目される資料は 22 の案件で公示されていたのである(表 3)。

表 3 公示された関連資料一覧

案件番号	任意/法定	関連資料	コメント件数
185000464	任意	HPCWG報告書	不明
300010006	任意	検討資料、今後の対応	7
620111055	法定	新旧対照条文、参考資料	0
495110341	任意	参考資料(計画)	2
195120004	任意	参考資料(計画)	2
595212016	任意	参考資料(計画)	3
410250031	任意	民間競争入札実施要項(案)、 従来の実施方法	3
410250030	任意	民間競争入札実施要項(案)、 従来の実施方法1、従来の実施方法2	2
595214004	任意	PR資料	19
60140625	任意	パーソナルデータの利活用に関する制度見直し方針、 パーソナルデータに関する検討会(URL)	1051
145208559	法定	改正の概要、総務省ウェブサイト(報道発表)	2
595216007	任意	電子商取引及び情報財取引等に関する準則、 「電子商取引及び情報財取引等に関する準則」に関する編集方針	55
240000022	法定	個人情報の保護に関する法律施行令改正案の骨子(案)、 個人情報の保護に関する法律施行規則案の骨子(案)、 個人識別符号及び要配慮個人情報の定義規定(案)一覧、 規制の事前評価	1043
240000025	法定	個人情報保護法ガイドライン(案)について	1135
60161028	任意	オープンデータ2.0概要、オープンデータ2.0本文、 関係府省の強化分野に係るKPIの設定状況 総括版、 強化分野リスト	不明
145208896	任意	参考資料(要素及び属性一覧)、 参考資料(スキーマ案のXSD形式のファイル)	15
155171229	法定	無人航空機の飛行に関する許可・承認の審査要領の改正について	32
595218002	任意	「カメラ画像利活用ガイドブック」改訂案概要	13
240000049	法定	概要資料	10
595218018	任意	フレームワーク活用例	318
595218017	任意	AIデータの利用に関する契約ガイドライン(案)概要	22
640218001	任意	意見公募の背景(スマートSMEサポーターについて)	0

(赤字は「意見公募要領(提出先を含む)、命令等の案」に類するもの)

表3からうかがえるように、関連資料が公示されても、その内容も政策形成過程で利用された資料と言うよりは、パブリックコメント実施用にまとめた概要や参考資料である。いわゆる政策のエビデンスが関連資料として開示されたとは言い難い。また、公示された資料について、その内容や形式に一般的傾向のようなものは見出せないようである。

集まったコメント数については、不明の2案件を除くと、平均で1案件につき約186.7件であった。上記の22件を除いた案件のうち、コメント数が不明であったものを除いた92案件については、平均で1案件あたり約62.6件のコメントがあった。これだけを見ると、関連資料を公示した方がコメントが多く集まる可能性があると言える。

5. 考察

大分類「IT社会化推進」に分類されたパブリックコメントの総案件数は131件であり、そのうちパブリックコメントが実施されたものは計123件であった。さらに、そのうちでコメントを寄せる際に参考することが出来ると思われる資料が公示されていたのは22件であった。他の大分類について同様の集計を行っていないため、「IT社会化推進」

特有の問題がそこにあるのかどうか不明であるが、行政手続法では、「関連する資料をあらかじめ公示し」とされ、さらにパブリックコメントの実施が義務化されている案件も少なくない中で、必ずしも関連する資料が十分に公開されていないという現況の一端が明らかとなった。

また、公示された資料については案件ごとに差が見られるが、公示されたとしても資料の数は多くない。その内容を見ても、政策形成過程で利用されたと思料されるエビデンスの類ではなく、パブリックコメントを実施するにあたり政策案に関して解説するために作成した参考資料や既存の政策に関わる公表資料であった。意見形成に当たって、そのエビデンスとなり得るような資料はそこには見出しがたい。

「IT社会化推進」分野にあつては、情報通信技術や情報システムに関わり、特に技術的な情報をエビデンスとして政策形成が図られている。パブリックコメントの対象となるのは政策としてまとめられた成果物であつて、それは報告書やガイドラインといったものになるが、それらがまとめられる過程では様々な情報が活用されているのである。しかしながら、パブリックコメントが実施される際には、それらの情報の公示は必ずしもなされていない。関連資料の有無が集まるコメント数に影響を与える可能性が示唆されたが、とりわけ専門性の高い事案にあつては、その政策に関わるエビデンスが示されなければ、意見を形成することにも困難が伴う可能性が指摘されよう。

6. 結語

本研究では、パブリックコメント実施に公示された資料はそれを基に命令等に対する意見形成がなされると政府が判断した情報を含むものと想定し、実際に行われたパブリックコメントにおいて公示された資料に着目して、事例分析を行った。具体的には、「IT社会化推進分野」に関わり実施されたパブリックコメントの事例に焦点を当てて、日本政府が何を政策のエビデンスとして位置付けているのかを推察した。

その結果、これまでに実施された「IT社会化推進分野」では、資料が公示されること自体が必ずしも多くなく、また、意見を寄せる国民が意見形成に当たってそのエビデンスとして活用されるような資料は少なかった。EBPMが唱導されるようになったが、少なくとも「IT社会化推進分野」におけるパブリックコメントの実施時にあつて政策のエビデンスを公示して、それを基に議論を喚起するといったことは指向されていない。

本研究は、2万件を超える日本政府のパブリックコメント実施事例につき、131件しかない「IT社会化推進分野」に焦点を絞って事例分析を行った。これでは普遍的な傾向を見出すことは出来ず、今後は、他の分野についてのパブ

リックコメントの事例分析を行うことにより、日本政府が想定するところの政策のエビデンスについて検証する必要がある。

謝辞

本研究は、「科学技術イノベーション政策のための科学研究開発プログラム」の研究成果の一部である。

参考文献

- 1 原田久：政策類型と官僚制の応答性:パブリック・コメント手続を素材にして、立教法学(90)、pp.144-161、2014
- 2 岩見麻子、木村道徳、井手慎司：大規模パブリックコメントの主題に対する態度の把握に関する基礎的研究、環境情報科学論文集 ceis29(0)、pp.315-320、2015
- 3 今村博：固定価格買取制度に対するパブリックコメント、風力エネルギー、36(2)、pp.182-191、2012
- 4 Pawson Ray：Evidence-Based Policy, SAGE Publications, 2006