JAIST Repository
https://dspace.jaist.ac.jp/

Title	NEDOにおけるパブリックコメントの在り方に関する一考察 : NEDOPOSTの実例による検証
Author(s)	浅井，美佳；伊吹，信一郎
Citation	年次学術大会講演要旨集，26: 690-695
Issue Date	2011-10-15
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/10211
Rights	本著作物は研究・技術計画学会の許可のもとに掲載するものです。This material is posted here with permission of the Japan Society for Science Policy and Research Management.
Description	一般講演要旨

JAIST
JAPAN
ADVANCED INSTITUTE OF
SCIENCE AND TECHNOLOGY

Japan Advanced Institute of Science and Technology

２Ｈ０４

ＮＥＤＯにおけるパブリックコメントの在り方に関する一考察
～ＮＥＤＯＰＯＳＴの実例による検証～

○浅井　美佳，伊吹　信一郎（ＮＥＤＯ）

１．はじめに

近年、行政活動の多様化・複雑化に伴い、行政プロセスの公正確保及び透明性向上のため、行政活動への国民の参加が求められている。これを具体化した制度の一つがパブリックコメント制度である。この制度は、公的機関が規則あるいは命令等を制定しようとする際に、広く公に意見・情報・改善策等のコメントを求める手続を指し、意見公募手続とも称される。独立行政法人新エネルギー・産業技術総合開発機構（以下「ＮＥＤＯ」という。）においても、「ＮＥＤＯＰＯＳＴ」という意見募集手続を実施し、平成１５年度から新規・拡充プロジェクトの原案に対するパブリックコメントを実施しているところである。

しかし、一般的に行われているパブリックコメント制度には、意見募集時期が遅い、実施期間が短い、周知が不足している、結果が不透明である等の指摘がされている。

そこで、本稿では、まず一般的なパブリックコメント制度及びＮＥＤＯＰＯＳＴの導入背景や概要を述べ、現在のパブリックコメント制度の課題を示す。そして、過去５年間のＮＥＤＯＰＯＳＴのデータを元に、これらの課題がＮＥＤＯＰＯＳＴにも当てはまるか否か、またその要因が投稿件数に影響するのかを検証し、制度の改善策について考察することで、より良い制度設計に資することを目的とする。

２．パブリックコメント制度の概要

２－１．制度概要と日本における導入の背景

パブリックコメント制度とは、総務省によると「行政機関が命令等（政令、省令など）を制定するに当たって、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や情報を募集するもの[1]」であり、欧米では古くから実施されている。

日本における本制度導入の契機は、第２次橋本内閣に設置された行政改革会議の最終報告書（平成９年１２月３日）[2]である。ここでは、政策形成への民意の反映及び専門的知識の導入により政策形成過程の公正と透明性を確保するため、「パブリック・コメント制度の導入を図るべき」と提言された。さらに、平成１０年６月には中央省庁等改革基本法が成立し、その第５０条第２項[3]において本制度の整備が規定されたのである。

これらを踏まえ、国民等の多様な意見・情報・専門的知識を行政機関が把握するとともに、その過程の公正の確保と透明性の向上を図る[4]ことを目的として、「規制の設定または改廃に係る意見提出手続」（平成１１年３月２３日の閣議決定）が国レベルで制度化され、その後平成１７年６月には行政手続法に意見公募手続についての条項が追加されたことを以って法制化された[5]。

２－２．日本における実施状況

２－２－１．国

本制度の導入に伴い、各府省庁をはじめとする命令等制定機関は、命令等（法律に基づく命令、審査基準、処分基準、行政指導指針等も含む）を制定する前には、３０日以上の期間を設けて意見を募集し、その提出意見や政策への反映結果等を公表することが義務付けられた。そこで、各府省庁はウェブ上の「e-Gov[6]」という電子政府の総合窓口を利用し、案の公示、結果の公表を行ってい

---

[1] 総務省ホームページより

[2] 行政改革会議最終報告（平成９年１２月３日）は、「各省が基本的な政策の立案等を行うに当たって、・・・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」と規定している。

[3] 中央省庁等改革基本法第５０条第２項は、「政府は、・・・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。」と規定している。

[4] 規制の設定又は改廃に係る意見提出手続（平成１１年３月２３日の閣議決定）より抜粋。なお、「国民等」の「等」は、内外の事業者等を示すものである。

[5] 行政手続法第３９条（意見公募手続）では、「命令等制定機関は、命令等を定めようとする場合には、当該命令等の案等をあらかじめ公示し、意見提出期間を定めて広く一般の意見を求めなければならない。」と規定されている。

[6] 総務省行政管理局が運営する総合的な行政ポータルサイト。各府省がインターネットを通じて提供する行政情報の総合的な検索・案内サービスの提供、各府省に対するオンライン申請・届出等の手続の窓口サービスの提供を行う。

る。このページでは、内閣府、総務省、経済産業省、消費者庁等全ての省庁が規制案等の概要を公開し、メール、ＦＡＸ、郵送等の手段により意見を受け付けている。意見募集は年間を通して実施されており、これまでに e-Gov に登録された案件（平成１５～２２年度）は通算１０００件超（年平均１３０件ほど）に上っている[7]。

このように、国においては e-Gov という電子窓口を用いて全省庁が一括してパブリックコメントを実施し、国民の意見を政策に反映している。

２－２－２．地方公共団体

地方公共団体は行政手続法において適用除外とされているが、同法第４６条において「・・・この法律の規定の趣旨にのっとり、・・・必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」と規定されている。そこで、政策形成過程の透明性向上や住民ニーズの把握が必要との認識に立ち、平成１２、１３年度には新潟県、滋賀県、横須賀市を初めとする１６自治体が制度の運用を開始した[8]。

特に横須賀市は、本制度を条例化した全国初の自治体であり[9]、市民生活または事業活動に直接かつ重大な影響を与える条例案、規則、要領等を対象として、広義の住民、納税義務者等からの意見募集を行っている。[10]また、滋賀県にて平成１２年４月に制定された「滋賀県民政策コメント制度に関する要綱」は、自治体版パブリックコメント制度の草分け的存在であり、その後の制度導入を検討する自治体にとってのモデルとなっている。

意見募集の流れとしては、国と同様にウェブ上で条例案等を公表し、一定の意見募集期間を確保した後、提出意見とその反映結果を公表している。国との違いとしては、意見募集期間が必ずしも３０日以上である必要はないこと、様々な周知媒体を利用していること等が挙げられる。特に周知媒体については、地方自治体が所有する施設、コミュニティセンター、広報誌、メールマガジン等、幅広い方法を利用し、県民・市民との意思疎通を図るよう努めている。

２－２－３．独立行政法人

独立行政法人は基本的に行政手続法の対象からは外れるが、同法の趣旨を踏まえつつ事業過程の透明化を図るため、パブリックコメントを実施している機関も多い。例えば、（独）経済産業研究所（ＲＩＥＴＩ）、自動車検査独立行政法人、（独）医薬品医療機器総合機構、（独）海洋研究開発機構（ＪＡＭＳＴＥＣ）、（独）労働政策研究・研修機構、（独）情報処理推進機構等の独立行政法人が本制度を導入している。

意見公募対象としては、規程のみならず、入札実施要項やコンクールの入賞案件について等、幅広いものとなっている。また、意見募集方法は、国等と同様に主にウェブ上で規程案や事業案等を公表し、一定の募集期間の後にその結果を公開するというものが主である。

このように、独立行政法人はパブリックコメントの実施が必須ではないものの、国民の声を事業に活かすために意見募集手続きを行っている機関もある。

３．ＮＥＤＯＰＯＳＴの概要

３－１．制度概要と導入の背景

ＮＥＤＯは、新規に研究開発プロジェクトを開始するに当たって、ホームページ上の専用ページを活用してパブリックコメントを広く求める「ＮＥＤＯＰＯＳＴ」を実施している。従来より、ＮＥＤＯではプロジェクトの立案にあたっては、ワークショップ等を活用して外部有識者の知見を取り込んできた。しかし、社会のニーズに適合したプロジェクトを実施するため、より広範囲の人々から意見を募集すると共に、説明責任を果たす観点から、パブリックコメント制度を活用しようという機運が高まってきたことを背景に、ＮＥＤＯの独立行政法人化と同じく平成１５年度にＮＥＤＯＰＯＳＴを導入することとなった。

ＮＥＤＯＰＯＳＴは、実施時期により３種類に分類することができる。まず夏の概算要求前（４月～８月頃）に実施するＮＥＤＯＰＯＳＴ１（以下、「ＮＰ１」という。）は、新規・拡充プロジェクトの概要を記載した資料（①）を掲載し、主にＮＥＤＯ事業としての実施の適否判断という観点から意見募集を行う。次に概算要求後（９月～１２月頃）のＮＥＤＯＰＯＳＴ２（以下、「ＮＰ２」という。）は、①と共に事前評価書（②）を公表し、主にプロジェクトの実施内容について国民の意見を募る。そして翌年１月頃にこれらを踏まえて基本計画案（③）を作成し、①～③につい

---

[7] ただし、この e-Gov に掲載されている案件は必ずしも行政手続法に基づくもののみではなく、その８～９割ほどは各府省庁が任意で実施しているものとなっている。

[8] 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（『「パブリック・コメント制度」の利用動向と課題』より）

[9] 横須賀市は従来よりワークショップ等により市民の意見を行政に反映するよう努めてきたが、政策形成過程のより一層の透明化・公正化という観点から、平成１３年９月２０日に「横須賀市市民パブリック・コメント手続条例」を公布した。（平成１４年４月１日施行）、

[10] 横須賀市ホームページより

てホームページ上で意見募集を行うと共に、公募に先立って計画の概要を周知する。これがＮＥＤＯＰＯＳＴ３（以下、「ＮＰ３」という。）である。なお、１つのプロジェクトにつき必ずしもＮＰ１～３まで全て実施する必要はなく、意見募集時期や期間はプロジェクトの性質等に合わせて柔軟に実施することが望まれる[11]。

ここで寄せられた意見については、国や地方公共団体と同様に、ＮＥＤＯホームページ上で公開している。公表様式は意見募集のフェーズにより異なり、プロジェクト立案初期段階のＮＰ１・２では投稿ログ（提出意見）を、基本計画策定の最終段階に近いＮＰ３においては提出意見とそれに対するＮＥＤＯの対応及び基本計画への反映状況を公開している。これにより、寄せられた意見に対してどのようにＮＥＤＯが対処したかを適切に国民に公表しているのである。

３－２．ＮＥＤＯＰＯＳＴの課題

一般的に、パブリックコメントに対しては、実施時期が遅い、実施期間が短い、周知不足、意見の反映状況が曖昧、等の指摘がなされることが多い。

ＮＥＤＯＰＯＳＴについても、導入から９年目を迎え、過去の実施状況を踏まえてより効率的な運用が求められているところである。プロジェクトに対する投稿状況を概観しても、投稿意見が０件のものも少なくはなく（平成２２年度：２９．９％、平成２３年度：３５．７％）、何らかの改善が必要だと考えられる。もちろんＮＥＤＯも企画・立案段階で各企業、大学等にヒアリングをしているが、それだけでは収集できないより広範囲からの意見を聞くことも重要である。

そこで、上述の一般的なパブリックコメントに対して指摘される問題点がＮＥＤＯＰＯＳＴにも当てはまるか否か、また実際にその要因が投稿に結び付くと考えられるのかを検証し、制度の改善策について考察する。なお、検証にあたっては、過去のＮＥＤＯＰＯＳＴのデータ（直近５年間）を可能な限り活用した。

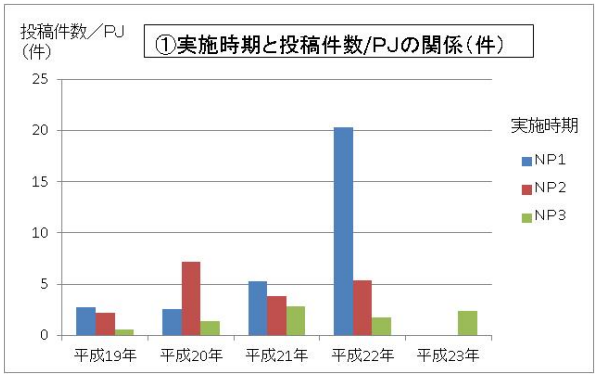
４．検証（及び考察）

４－１．実施時期について

一般的なパブリックコメント制度に対しては、実施時期が遅いとの批判もある。つまり、国民への意見募集をする段階ではほとんど最終段階に近い案になっており、今更重大な変更・修正はできない（そもそもする意思がない）のではないかという指摘である。従来ＮＥＤＯにおいては、パブリックコメントの機会を年間で最大３回設けているので、単純に実施時期が遅いということはない。

ただし、平成２３年度新規・拡充プロジェクトについては、補正予算による新規事業立案等の理由により、ＮＰ３のみを平成２３年１月頃から実施した。そこで、ＮＥＤＯＰＯＳＴの実施時期とプロジェクトあたりのコメント件数の間に相関があるかを検証したところ、過去５年間において、極端ではないものの、ＮＰ３はＮＰ１・２に比較して投稿が少ないとの結果が得られた（下図①参照）[12]。つまり、今後ＮＰ１・２を実施しない場合には、従来のＮＰ３より早い時期に意見募集を行う方が、より多くの意見を得ることができると考えられる。

また、現在はＮＥＤＯがある程度概要を形作ったプロジェクトに対して意見募集を行っているが、それ以前の事業の大枠を作成した段階で「このようなプロジェクトを実施してほしい」というニーズを国民から前広に募集することも考えられる。



４－２．日数（期間）について

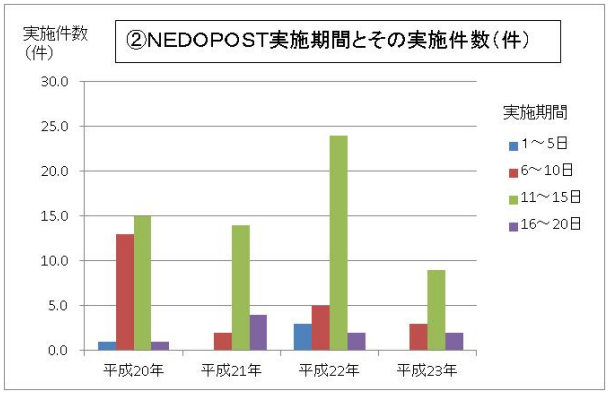
行政手続法に規定されたパブリックコメントについては、意見募集期間が３０日以上とされているため、実施期間が不十分との指摘は少ない。しかし、ＮＥＤＯＰＯＳＴの場合は実施期間の定めが特段無いため、適切な意見募集期間を確保する必要がある。

現在ＮＥＤＯＰＯＳＴの意見募集期間は、約２週間確保することを標準としている。（年度途中の補正予算により新たに開始する事業の場合等

[11] パブリックコメントの実施については、ＮＥＤＯの第２期中期計画に「全てのプロジェクトについて開始前に広く国民から意見を収集するパブリックコメントを１回以上実施する。」と規定されている。

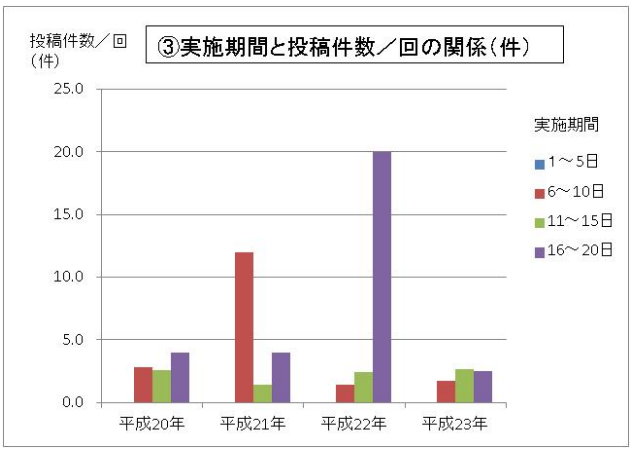
[12] 平成２２年度のＮＰ１に対する投稿が飛び抜けて多い理由は、本稿「４－３．」にて述べるが、意見募集した分野・事業によるものである。

は、迅速なプロジェクト立案・執行手続きが求められるため、必ずしもこの限りではない。）実際、過去４年間[13]のＮＥＤＯＰＯＳＴ実施状況を分析すると、年度によって差はあるものの「１１～１５日」を確保しているものが多い（下図②参照）。なお、年度途中に立案する補正事業については、作業の迅速さを求められるため「６～１０日」と設定していることが多い。



ここで、ＮＥＤＯＰＯＳＴの実施期間と投稿件数の関係を分析する。一般的に考えると、意見募集期間が長くなるにつれ投稿件数も増えると予測できるが、過去のデータからは明確な相関関係は観察できない。右図③は、意見募集期間を「１～５日」、「６～１０日」、「１１～１５日」、「１６～２０日」に４分類し、それぞれ１事業につき平均何件のコメントが寄せられたかを年度毎に集計したものである。この図を見ると、「１～５日」しか募集期間をとれなかったもの（補正事業等）については投稿意見が０件であり、期間設定が不十分であったことが伺える。それ以外を分析すると、そこまで明白な関連性ではないが、募集期間が長いものは若干投稿も多いようにも捉えられる。なお、平成２１年度及び２２年度に突出した値が出ているのは、母数となる事業数が少なく、特定の事業に対して寄せられた多くのコメントが平均値に極端に反映されたことが要因となっている。

つまり、意見募集期間については、常識の範囲内で必要最低限の期間を確保し、プロジェクトの内容や状況に応じて可能な限り長い募集期間（１６～２０日程度）をとれば十分ではないかと考えられる。



４－３．意見募集分野について

一般的に、パブリックコメントは国民が関心のある分野に多く寄せられるものであるため、募集分野と投稿件数には関係があるように考えられる。

ＮＥＤＯＰＯＳＴでは、各部のプロジェクトを機械・システム、ナノ・材料、バイオ等合計１１種類のカテゴリーに分類している。そこで、国民や有識者からの関心が高い分野とそうでないものがあるのではないかとの仮説に立ち、過去５年分のデータを分析した。

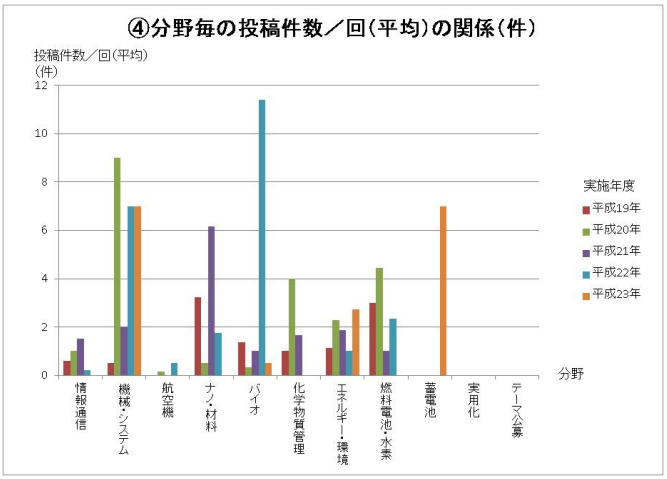
下図④では、１１の分野毎に年平均何件の投稿があったかを集計した。これを見ると、その時々の情勢により国民の関心が高まったと思われるテーマについてやはり投稿が増えていることが伺える。例えば、ナノ・材料分野で平成２１年度に突出しているのは、「希少金属代替材料開発プロジェクト」である。これは既存事業の対象鉱種拡大（白金族（Ｐｔ）、セリウム（Ｃｅ）、テルビウム（Ｔｂ）・ユウロピウム（Ｅｕ）の追加）であり、レアメタルの原材料高騰や輸出規制を背景に国民の関心及び危機意識が高まっていたという社会情勢を反映している。

また、バイオ分野は平成２２年度の投稿件数が突出しているが、これは「がん超早期診断・治療機器の総合研究開発」、「次世代再生医療技術（組織再生補助技術）の研究開発」に対する投稿が多かったことに起因する。投稿意見を分析すると、自分の家族や友人ががんの闘病生活をしているため最先端技術の開発を期待する等、医療技術への期待を込めたものが大半を占めており、国民生活に密着した分野に対しては投稿も多いこと、また、ＮＥＤＯＰＯＳＴへの関心が大学・企業等の研究者のみならず一般国民にも広がっているということが伺える。

[13] 平成１９年度は実施期間についてのデータが十分にないため、本項目では分析対象外とする。

さらに、蓄電池分野[14]で平成２３年度のみ突出しているのは、「安全・低コスト大規模蓄電システム技術開発」への投稿である。本事業は低コスト・長寿命で安全性の高い蓄電デバイス及び蓄電システムを開発するものであり、昨今のエネルギー安全保障及び低炭素社会の構築等に対する関心の高まりを背景に、国費投入の必要性に賛同するコメントが多数寄せられた。

このような社会情勢に深く関連する分野や国民の関心の高い分野は、行政側としても特に国民の意見を加味する必要があるため、引き続き積極的にパブリックコメントを実施することが望まれる。



４－４．周知方法について

当該機関がパブリックコメントを実施していても、それが国民に十分周知されていなければその効果は薄れてしまう。

ＮＥＤＯも他機関と同じく意見募集はホームページ上で行っている。さらに、各プロジェクトのＮＥＤＯＰＯＳＴが開始する際には、メール配信サービス（プレスリリース、公募・入札情報、イベント情報等を掲載したメールマガジン）も活用して積極的に周知を行っており、平素からＮＥＤＯ事業に関心を持つ企業、大学等にはＮＥＤＯＰＯＳＴの案内がメールにて届くように設定している。

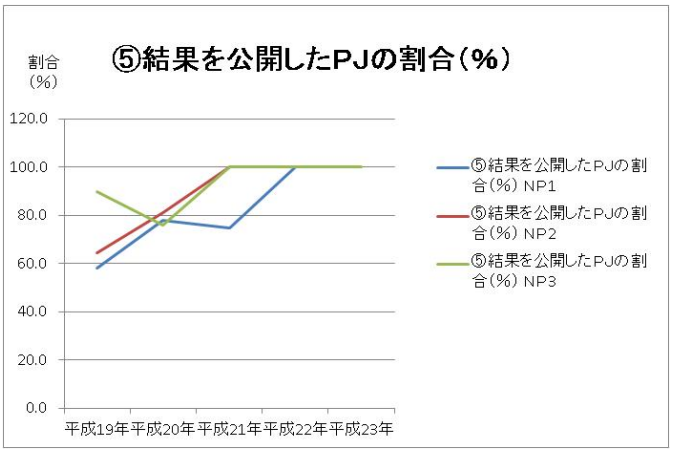
しかし、現在はウェブ以外の手段（新聞、学会雑誌、広報誌、公聴会等）は利用していないため、考え得る改善策として地方自治体のように関連施設や広報誌を活用するということが挙げられる。例えば、科学技術館４階のＮＥＤＯブース[15]やＮＥＤＯ本部１６階総合受付内に意見募集中案件のポスターを掲載する等が考えられる。現時点においては上記手段を実施していないため比較はできないが、国民からの意見を特段多く必要とするプロジェクトの立案においてはさらなる周知方法を実施する等、費用対効果の観点も踏まえてこれらの手段で周知を図れば現在より多くの意見が寄せられるのではないかと考えられる。

４－５．結果の公開について

行政手続法第４３条には意見公募手続の「結果の公表」について規定されており、国民からの提出意見やそれを考慮した結果及び理由等を公表するよう行政機関に求めている。これはパブリックコメントに対して意見を提出するインセンティブとなる重要なことである。

ＮＥＤＯにおいても、パブリックコメントに寄せられた意見そのものや基本計画への反映状況をホームページ上ですみやかに公開するよう努めている。下図⑤は、過去５年間において、ＮＥＤＯＰＯＳＴの結果をホームページ上で公開した件数の割合を示している。制度開始当初は結果の掲載率が１００％ではなかったものの、最近では国民への説明責任等の観点から、パブリックコメントの結果をホームページ上で確実に公表している。

行政手続法に基づきパブリックコメントを実施する行政機関は結果を必ず掲載することが求められているため、公的機関であるＮＥＤＯにおいてもこれに準じて、個別の事業内容を勘案しつつ必要なものについては引き続き結果の公表を図ることが重要である。



---

[14] 蓄電池分野は平成２３年度に新設されたものであり、平成２２年度までは燃料電池・水素分野に内包されていた。

[15] ＮＥＤＯは科学技術館４階（ＮＥＤＯ－Ｆｕｔｕｒｅ Ｓｃｏｐｅ～未来のチカラがみえてくる～）にて、ＮＥＤＯプロジェクトで開発したロボットや太陽光発電体験装置等を展示し、日本の最先端の技術を紹介している。

５．おわりに

このように、過去５年間のＮＥＤＯＰＯＳＴ実施状況を分析したところ、実施時期、実施期間、募集分野が投稿件数に影響を与える可能性があると検証された。これらの結果を総合的に検討すると、ＮＥＤＯＰＯＳＴをより良い制度にするためには、実施時期をあまり年度末に設定せず、十分な募集期間（少なくとも６日以上）を確保することが重要である。また、国民からの関心が高そうな分野（国民生活により密着した分野）については他の分野より意見募集期間を長くとり、幅広い周知方法を実施する等、実態を踏まえた柔軟な運用も考えられる。ＮＥＤＯＰＯＳＴはプロジェクト立案過程に国民が関わることのできる貴重な機会であり、関心を持っている国民も少なからず存在するため、今後これらに留意し制度の改善に努めることが重要である。

公的機関の活動に対する関心が高まっている今日において、政策立案過程の透明性向上及び国民へのアカウンタビリティ向上のため、行政活動に国民の声を反映することは重要である。ただし、パブリックコメント制度は万能ではないため、費用対効果の観点も考慮しつつ、その趣旨に照らして適切に実施していく必要があるのではないだろうか。

６．参考文献

・久米郁男、川出良枝、古城佳子、田中愛治、真渕勝『政治学』、平成２１年７月２５日
・芝池義一『行政法読本』、平成２１年３月１０日
・真渕勝『行政学』、平成２１年４月３０日
・岡部一明『東邦学誌』（第 30 巻第１号）、２００１年６月
（http://staff.aichi-toho.ac.jp/okabe/ronbun/jichius.html）
・出石稔「パブリックコメントの現状と課題」
（http://www.masse.or.jp/ikkrwebBrowse/material/files/kiyo6_5.pdf）
・林　健一「パブリック・コメント制度」の利用動向と課題
（http://www1.tcue.ac.jp/home1/c-gakkai/kikanshi/ronbun5-4/hayashi.pdf）
・科学技術館ホームページ
（http://www.jsf.or.jp/exhibit/floor/4/4e/）
・規制緩和推進３か年計画（抜粋）
（http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/h1.htm）
・規制の設定または改廃に係る意見提出手続（平成１１年３月２３日閣議決定）
（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/pdf,word/iken/kakugi_kettei.pdf）

・行政改革会議最終報告（平成９年１２月３日）
（http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/III.html）
・滋賀県民政策コメント制度に関する要綱
（http://www.hiraoka.rose.ne.jp/A2/shigapref-polcomyoko.htm）
・総務省ホームページ
（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/tetsuzukihou/iken_koubo.html）
・中央省庁等改革基本法
（http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/980303houan.html）
・独立行政法人新エネルギー・産業技術総合開発機構第２期中期計画
（http://www.nedo.go.jp/content/100122361.pdf）
・ＮＥＤＯＰＯＳＴ特設ホームページ
（http://www.nedo.go.jp/nedopost/index.html）
・横須賀市市民パブリック・コメント手続条例
（http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/reiki/reiki_honbun/ag20405721.html）
・横須賀市ホームページ
（http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/0250/cof/pc/shousai/an_soangai.html）
・e-Gov（http://www.e-gov.go.jp/）