トピックス

政策過程におけるパブリックコンサルテーションについて

情報通信システム研究室研究官　　鎌田　真弓

1　はじめに

近年、国内外において、インターネット等の情報通信技術の利点を活かし、政策決定への個人、団体等の積極的な参加を促し、フィードバックを得るという手続が導入されている。これは、国民の価値観の多様化、政治・行政（オーソライズ）への不信感等により変革を迫られている社会的なコンセンサス形成環境が、双方向コミュニケーションを可能とするツールを得た結果生じている社会変化であると考えることができる。意思決定をより全体的・包括的なものとするために実施する参加型の政策形成（「パブリックコンサルテーション」と総称する。）の運用に当たっては、これまで主体（住民）の参画意識の喚起の困難さや、行政サイドの情報の受発信能力の限界等、多くの課題が挙げられている。最近の事例の中には、これらの課題を情報通信技術の活用等により克服しようとする示唆的なものが登場しはじめ、ノウハウを蓄積する段階に差し掛かっているものと考えられる。

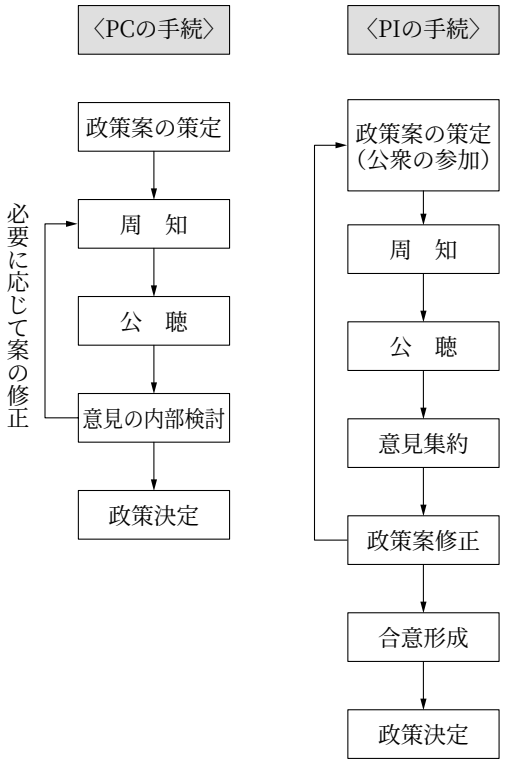
小規模な団体においては、参画意識の向上や行政の情報伝達、受信（対応）、意見集約等のプロセスが、比較的容易に確保されることから、国内外の事例においても、中央レベルよりは、むしろ自治体、地域コミュニティなどの比較的小規模な団体において成功事例が見られている。これらの事例でも、多くの場合、情報通信技術の活用は既存の対面型コミュニケーションの補完手段にとどまるのが現状であるが、情報収集・分析・提供、参画困難層へのフォロー等による参加拡大、コンセンサス支援等の面において情報通信技術の活用が効果を上げつつあることが明らかになっている。本稿では、情報通信技術の普及により、世界的に様々な方法で実現されているパブリックコンサルテーションについて概観するとともに、情報通信技術の活用の可能性について整理する。

2　パブリックコンサルテーションの類型

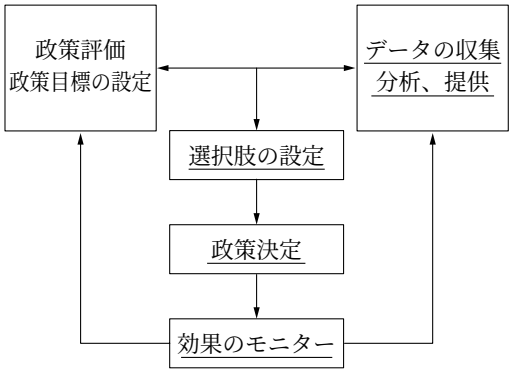
政策過程におけるコンセンサス形成の類型には、行政機関等の内部において一定のオーソライズの得られた政策、立法等に対して実施するもの（例：処分前の参加手続、パブリックコメント（PC）等）、行政機関内部のオーソライズ以外の政策策定過程で市民の意見を聴き、その結果を反映しながら政策策定を行うもの（パブリックインボルブメント（PI））がある。

PC及びPIの典型的な流れは、図表１に示すとおりであるが、政策策定や、行政手続のレベル（立法化の段階、予算化の段階、事業化の段階等）によって、政策立案から執行までの流れが異なるほか、ニーズに対応するため試行的な手法や要素が導入された結果、現在では、多様なパブリックコンサルテーション・モデルが存在し、市民サイドからは、多様な経路による参加が実現しつつある。

図表１　パブリックコンサルテーションの流れ



図表２　政策策定の５段階



（American Planning Association[1]資料より作成）

３　手法、要素の多様化と動向

政策形成を次の５段階（図表２）に分類して考える場合、これまで、市民参加が導入されてきたのが、主に選択肢の選定から政策決定に至る段階であったのに対して、最近の事例では、これら全ての段階において市民参加を導入するケースが見られるようになっているのが特徴的である。特に公共政策の事業化に関するコンセンサス形成プロセスでは、感情的対立を極力回避すること、利害関係者に漏れなく参加の機会を提供すること、無関心層に対しても十分な情報提供を行うこと、合理的かつ透明性の高い意見集約を行うことを目的として、データの収集・分析・提供（フィードバック）の段階からの市民参加が進められている。また、コミュニケーションの調整役として、従来の諮問機関とは別の形で、中立的な第三者調整機関（ファシリテータ、コーディネータ等の専門家や任意団体、NPO等）の活用も行われるようになっている。

４　課題とアプローチ

パブリックコンサルテーションに関する現状の課題として、次のような質的、量的及び運営上の課題が挙げられる。

４.１　質的課題

行政サイドの質的課題としては、政策や事業に関して適正な内部評価を行い、継続的な政策目標を設定する機能に限界があることが挙げられる。市民に発信すべき、政策や事業に関する自己評価ともいうべき、行政の内部評価に関する手法が十分に確立されていない現状では、この評価機能を、パブリックコンサルテーションにおける市民の外部評価に求めることとなる。

一方、市民サイドの質的課題としては、政策支援能力の限界が挙げられる。参加市民に専門性や代表性を求めることは困難であり、結果的に具体的なインプットを得られないことが多いと指摘されている。また、参加する市民の専門性や代表性

1）http://www.planning.org

の高さが稠密であることが政策や事業への支援能力の高さであると考えた場合、参加する市民の特性が不均一であればあるほど支援能力の低下につながるものとも考えられる。

4.2　量的課題

我が国においては、情報の独占傾向、政党の体質等から、多様な主体が政策について論議する状況は実現困難であった。前述のパブリックコンサルテーション経路の多様化や直接住民投票への期待の高まりなどに見られるように、政策形成へのダイレクトな参加に関する期待が高まっているが、一方で、選挙の投票率の低下にみられるように、諸外国と比較して、市民の行政への参加意識が低いと指摘されている[2)]。パブリックコンサルテーションへの参加者が有権者の総数に占める比率は著しく小さいのが現状である。参加者拡大の阻害要因としては、市民の社会参加意識の低さのほかに、市民の意見を聴取し、集約するといったプロセスが市民・行政双方にとって煩雑であり、場合によっては、大規模で高コストになりがちであるという要因が考えられる。

欧米では、ITを活用したユビキタス化の発想のもと、低コストで広範な市民がパブリックコンサルテーションを利用するためのプラットフォームづくりが構想されている。

4.3　運営上の課題

運営上の課題としては、市民参加によって得られたインプット情報の分析・評価機能に限界があることが挙げられる。量的課題において述べたように、参加層の偏りを前提とした上で、多くの場合、非常に少数のインプットから示唆される市民の意思を公正に分析・評価することは、非常に困難である。例えば、市民からのインプットを公表案に対する賛成と反対へ分類し、統計化することは、単に公表案には議論の余地があるという結論を導くのみであって、民意の解釈のための要約としては不適正である。インプットの中には、案に対して充分な根拠に基づく議論が書かれたものもあれば、単に賛否を記述するものもある。これらを同一に統計上１として取扱うことは適当ではない。最近では、新聞記事や投書等の真の内容を分析するために使用されるコード設定により内容一覧を作成し、分析するという手法の活用が見られている[3)]。ただし、内容一覧による分析は、コメント数が比較的少ない場合には簡単に利用できるが、コメントの数が多くなった場合には、やはり解釈が困難になり、課題とされている。

4.4　アプローチ

次に、パブリックコンサルテーションの事例[4)]から、積極的な効果がみられているアプローチについて述べる。

⑴　行政と市民の共働による知識習得と問題意識の共有

行政と市民間の問題意識共有のため、従来活用されてきたアプローチに、勉強会や検討会の活用がある。行政機関は、これらの場において、市民のニーズを把握しながら行政情報を提供することができ、さらに、市民の間では、行政情報や個々の市民の考え方を共有することにより、利害関係の調整機能も果たすことが可能である。さらに、行政機関の設置する諮問機関への公募委員の招請による拡大参加は、政策形成過程への参加意識が

2）Institute for Democracy and Electral Association（IDEA）が、1945年以降実施している世界各国の民主主義選挙の投票率分析（http://www.idea.int/turnout/index.html）
3）カナダ環境アセスメント庁「住民参加マニュアル」石風社、1998

強い傾向にある公募委員が、口コミ等それぞれのコミュニティにおいて情報発信することにより、市民間の効果的な情報流通を促進してきた。また、公募委員など参加者の中には建築や都市計画、プロジェクト管理等の関連分野の専門知識をもった市民がいる場合も多く、そのような場合は、市民の専門知識の有効活用を図ることが可能となるものと考えられる。

⑵　効果的な情報提供

行政機関の意思決定プロセスに関する情報提供は、住民とのコミュニケーションの第一段階として実施されており、通常、一方通行のコミュニケーション手段（報道発表や広告）により単独で実施されるのではなく、情報のフィードバック（市民からの反応の分析や世論調査）や電子会議室や掲示板における協議その他の拡大参加等の手段として行われている。

情報提供手法において、仮説として市民は自己の利害に関することを選択的に認識しようとする傾向にあると考える場合、情報提供手段として、個人のニーズや関心によりカスタマイズしたプッシュ型の提供手法や情報提供・収集により市民から得られた情報をさらに要約・分析し、公開するという手法は参加の拡大に有効であると考えられる。また、市民への情報提供のソースとなるデータはその調査手法によって恣意的な結果の混入，信頼性の低下が懸念される（意図的に都合の悪い調査を行わない等）恐れがあることから、調査手法、市民への情報提供、その反応の取りまとめ等、一連のプロセスを一貫して参加型で実施し、プロセスの透明性を保ち、結果への信頼感の確保を図る事例も見られている。

⑶　中立的調整機関の活用

地方自治体の中には、既存のパブリックコンサルテーションシステムにおいて利害の対立が著しいことが予想される政策課題や、調整の場を行政機関が主催することに対する抵抗感が障害となるような政策課題に関しては、中立的調整機関の活用によりコンセンサスを得るという手法をとるものがある。市民に代わって行政苦情の解決や行政の適正運用の確保を図るために行政機関への勧告を行うオンブズマン制度は、我が国においては、1990年に川崎市の「市民オンブズマン制度」が導入されて以降、近年数多くの自治体で導入されている。また、市民が学識経験者グループとの検討を行い、調整を図るため、市民と行政にオブザーバーとしての専門家が加わった市民検討会を個別の問題ごとに設置し、市民との合同検討を行うケースも増加している。

⑷　ITツールの活用によるコンセンサス形成

IT技術の活用は、情報提供、情報収集・集約、予測及び選択肢の評価において、有用性が認識されている。当初は行政機関が用途やニーズに応じて独自に開発するものが主流であったが、最近では商用に開発されたものを流用する動きも見られている。先に量的な課題として言及したように、特に若年層において著しい参画意識の低下が見られるが、電子メールや電子会議室を活用した討論、電子投票等においては、参画者全体に占める若年層の割合が高められるといった優位性が報告されており、既存の課題がIT活用により補完・改善されることが期待される。

4）①三重県のNavis、②大和市の都市計画マスタープラン、③藤沢市の緑園都市ふじさわに対する電子メディアを利用した市民の参加

5　関連技術の動向

電子媒体による合意形成・コンサルテーション技術は欧米で発展しており、ハーバード大学、マサチューセッツ工科大学[5]を中心に、情報提供手法、情報のカスタマイズ、意見集約等が研究されており、次のような研究開発及び利用が行われている。

5.1　インターフェースの改善

この課題については、すでにITの利用を始めている市民から情報弱者と呼ばれる市民層まで、多様な特徴を持った市民をITを利用した高度なサービスに取り込むことを目的とした各種の取組みが行われている。

⑴　ポータルサイトの構築

政府情報への窓口としてのポータルサイトは、アクセスの利便性や情報への信頼性を向上させる観点から、あらゆるレベルの行政機関の構想において構築が進められている。英国ではポータルサイトの構築にあわせて、個人の必要情報にカスタマイズしたプッシュ型の情報提供を行い、効果を上げることも計画している。また、米国ではGovernment onlineの一環として、市民に行政機関全般（米国連邦政府、州政府、地方自治体、他国政府）へのシームレスなアクセスを提供する連邦政府の組織としてIntergovernmental　Solutions[6]を設置している。これらの他にも、近年電子政府に向けた積極的な展開を図っているオーストラリアのサイトでは、行政情報をコンポーネント化することにより、データのレベルからの標準化を前提に構築しようとする動きも見られている。こうした行政のポータルサイトに向けた活動は、技術面も当然のことながら、強力なイニシアティブと、省庁横断的かつ国と自治体間、または自治体相互間の協調が重要なポイントとなっている。

⑵　会議室運営システム

会議室運営システムは、BBSをベースとした政策立案支援システムとして、我が国においても、神奈川県藤沢市、大和市、東京都中央区等で実験プロジェクトが行われており、次の効果が報告されている。

①　勉強会や検討会に参加した市民が、対面の会合後、電子会議室などに情報発信することにより、市民間の効果的な情報流通の促進や市民の専門知識の有効活用を図ること。

②　電子会議室における市民による市民への情報提供では、情報の発信者と受信者の間に対立意識が少なく、市民の公正な判断を促すことが可能であること。

③　提供する情報を作成するための調査自体を市民参加型で行うことにより、データへの信頼性が向上すること。

数年前までは、電縁都市ふじさわの実験の一環として開発されたCommunity　Editor「縁」のように、セルフメイドに近い形で開発されるものが多かったが、近年では米国の企業を中心として、低価格（無料～数万円、接続クライアント無制限等）かつ高機能なシステムが販売されるようになってきており、技術と市場の進展によって数年前とは比較にならないほどの少ない投資で実現できるような環境が整備されつつある。

5）MITの取り組みに関しては、
http://www.magnet.state.ma.us/mgis/、http://yerkes.mit.edu/shiffer/MMGIS/AVcps.html、
http://yerkes.mit.edu/shiffer/MMGIS/cps.html参照。

6）Office of Intergovernmental Solutions
http://policyworks.gov/org/main/mg/intergov/

⑶　ウェアラブル・コンピューティング

米国連邦政府の組織であるCenter for Information Technology Accommodationでは、障害者対策の一環として、民間と共同でウェアラブル・コンピュータの開発を行っている。前述の英国のポータルサイトの構築も、デジタルテレビや移動端末によりアクセスできるよう開発が進められており、また、国内でも、横浜市や神戸市などの地方自治体では、携帯端末での情報提供を進める動きが見られている。近年の日本におけるインターネット接続型携帯電話の爆発的な普及から見られるように、この分野の応用性は高いものと考えられる。

5.2　分かりやすい情報の提供

この課題については、行政や市民が、政策や事業に関する正確な知識を分かりやすく共有し、適正な理解を促進することを目的として、様々な取組みが行われている。

⑴　GISの活用

GISは、データの取込み技術（スキャナ、GPS等）、データベース管理ソフト（マッピング、描画、統計）及び分析ソフトの統合により、地図情報に関連データをオーバーレイさせて表示、分析が可能となることから、特に環境分野を中心に政策決定支援への活用が進められており、市民の行政理解を促進するツールとして認知されている。ただし、GISが有効に機能するためには、適正なデータの統合に相当のコストを要することに加えて、専門家の雇用を要することから小規模の自治体での利用には制限がある。小規模な自治体では、広域自治体や大学の支援等により導入を行う傾向にある。

米国デービス市のDavis Community Network、マサチューセッツ工科大学等を中心に、GISのパブリックコンサルテーションへの応用に関する研究が行われている。

⑵　マルチメディア応用技術

川崎市の都市計画説明会のように、インターネットを介した生中継を実施する事例が見られる。これらも、マルチメディア技術の進展により数年前とは比較にならないほどの少ない投資で実現できるようになっている。

5.3　分析ツール

この課題については、行政や市民が、政策や事業に関する状態を正確に把握し、より高度な意思決定を促すことを目的として、次のような取組みが行われている。

⑴　空間モデリング・ツール

都市開発に伴う景観や環境破壊等の問題を評価するためのシミュレーション・ツールであり、GISを利用して化学物質放出による大気汚染状況、植物の成長等を時間的、空間的に予測し、表示するものであるが、膨大なデータを必要とし、また、不確実性を前提としていることから、相当の誤差は免れないとされている。マサチューセッツ工科大学等で研究が行われているほか、米国環境意思決定調査センター（NCEDR）では、大気汚染モデルが組み込まれたGISを利用し、GPA（Geographic Plum Analysis）というシステムの分析を行っている。

⑵　政策評価ツール

近年重要性が高まっている、政策の外部評価を行うためのツールである。我が国において、従来は市民に対する世論調査等を実施し、その統計データによって市民のニーズや満足度を把握して

きたが、定性的な評価にとどまる場合が多く、必ずしも大きな効果は期待できるものではなかった。しかしながら、近年においては、米国オレゴン州で実施されているベンチマーク方式等のように市民ニーズや満足度を定量的に評価しようとする動きが見られるようになってきている。我が国においても、三重県の市民による事業評価システム等の事例がある。パブリックコンサルテーションへの要請を考慮すれば、今後この分野の取組みが増加すると考えられる。

5.4　その他の基盤技術とITの応用

その他の基盤技術としては、電子認証に関連した技術や法制度の整備が不可欠である。この技術は、インターネットによる双方向通信を利用して電子投票やアンケート等のサービスを行う場合や、電子会議室の運営上の問題である「無責任な発言」等への対応策といった意味から、ITを利用したパブリックコンサルテーションについても、応用価値が高いものといえる。

6　残された課題

これまで、パブリックコンサルテーションへのITの適用によるアプローチを整理したが、最後に、ITによるパブリックコンサルテーションの活用を進める上で、情報通信技術の応用のみでは、解決が困難である課題に言及する。

6.1　課題

⑴　インプットの質と政策決定への反映率の限界

まず、市民の政策過程への参画の負担感と市民の専門性・技術性に起因する課題が挙げられる。意見募集型のパブリックコンサルテーションでは、市民からのインプットの質が最終的な政策決定への反映率やパブリックコンサルテーション自体の有効性の尺度となる。インプットの質の向上には、市民との問題意識の共有が不可欠であるが、行政情報を理解したり、対案を作成したりすることは、一般の市民にとっては相当の負担を要するものであり、結果として参加者層に偏りが生じている。反映率の向上には、電子会議室の活用が一定の有効性を示すなど、ITの活用により、この負担感がある程度軽減されることは期待できるものの、参加主体層の偏りを補正し、質及び反映率の向上に結びつけるには、現状では限界があることは否定できない。

⑵　民意の的確な把握の限界

パブリックコンサルテーションの要素の一つに、政策立案段階での民意の把握がある。これには、ITを活用したオンラインアンケート（世論調査）、投票、ミニ国民投票等があるが、現状の２割程度のインターネット普及率では、対象者の偏りから獲得データに偏りが生じるのはやむを得ないことであるが、現段階でパブリックコンサルテーションへのITの活用が補完的な役割にとどまっている決定的要因の一つである。また、将来的に、全国民にインターネットへのアクセスの確保が実現した場合であっても、インターネットの匿名性から、フィードバック情報の正確性を期すことは困難であると考えられている。電子会議室等により住民との双方向のコミュニケーションを提供する地方自治体には、事前にアカウント登録を課し、認証を行うことにより、統計上の正確性を確保しようとするものもあるが、対応策として完全なものとはなっていないのが現状である。

７）東京都「都民の声」四半期報告（平成11年度第４四半期）

⑶　陳情等、多数の多様な要望が寄せられた場合の対応

近年、「知事への提言」、「都民の声総合窓口」等に寄せられるインターネットによる意見提出の件数は、大幅に増加する傾向にある[7]。自治体の中には、住民からの意見、要望等を直接自治体担当職員に送付するシステムを構築し、職員から住民への情報提供の奨励や、オンブズマン制度など中立的な組織の活用により対応するなどの工夫をしているものもあるが、意見や陳情的な内容のものが増加し、対応を迫られることとなる事態への懸念は、行政サイドにパブリックコンサルテーションへの抵抗感をもたらすものと懸念される。

⑷　市民主導型中立的調整機関の活用の限界

インターネットの普及により、国境を越えて組織されるNPO、政策課題別に組織されるNPOや地域型コミュニティが新たに活性化の動きを見せている。これらは、代表性や専門性を有しない個人からの直接的な政策参加を、調整機関として補完する機能が期待されており、NPOや地域コミュニティ促進の政策が積極的に進められている。ただし、任意団体等の性質や活動内容には不確定性があり、完全な市民主導型の組織によるコンセンサス形成として依存することができないのが現状であり、現在、地方自治体のパブリックコンサルテーションに導入されているもののうち、比較的市民主導型に近い形として運用されているものであっても、行政機関の相当の関与により組織され、意見調整等が行われている。

6.2　むすび

政策過程におけるパブリックコンサルテーションの実施は、以上のような課題を抱えながらも普及・増加の傾向にある。電気通信技術の活用による課題の解消には限界はあるものの、着実に効果を挙げていると評価することができる。

ITにアクセスを有する者のみを対象とするコンサルテーションを政策過程に活用することは、公共性や公平性を欠くのではないかとの議論があるが、そもそも、ITの活用が既存のコンサルテーション経路との相互補完的な役割として定着しつつある傾向を勘案すると、むしろ、既存経路で参加困難であった者に対するフォローが可能となるという積極的な効果に注目し、チャンネルの一つとして導入を進めていくべきではないだろうか。

参考文献

橋本良明、船津衛編『情報化と社会生活』北樹出版、2000.　2
島田達巳『地方自治体における情報化の研究』文眞堂、1999.　2
NCEDR“ NCEDR Tools ”2000.　5
Mary R. English “ Smart Growth for Tenessee Towns and Countries－A Progress Guide－ ”1999.　2
木村忠正／土屋大洋『ネットワーク時代の合意形成』NTT出版株式会社、1998.　12
小林隆『電子情報コミュニティ形成の現状と課題』「日本社会情報学会第14回全国大会研究発表論文集」1999.　10