

中央省庁における市民参加型の政策形成

～その現状と実現のためのポイント～

戦略調査事業部 主任研究員 目黒 義和
戦略調査事業部 研究員 鴨志田 武史

はじめに

近年、財政的課題等から行政が全ての課題に対応することが難しくなりつつあり、課題解決や達成のための手法等の選択が迫られてきている。しかし、社会変化の加速化や市民生活の多様化等に伴って、行政課題やそれに関わる利害関係の構図も複雑化し、従来型の合意形成手法では、課題解決のための手法選択や協議調整が難しくなっている。一方、市民の社会貢献意識の高まりや公共的活動の活発化等を背景に、地方自治体では、各種事業の実施段階だけではなく、自治体の運営方針、すなわち政策立案への市民参加が様々に見られている。

国においても審議会制度のほか、パブリック・コメント等、政策形成過程への市民参加が行われているが、その運用に対する議論は多く、より積極的な参加の仕組みが期待されている。他方、環境省の「NGO/NPO・企業からの環境政策提言」、国土交通省の「公共事業の構想段階における住民参加手続きガイドライン」等、一部の省庁では、その取組みがスタートしている。

ここでは、中央省庁の参加型政策形成システムのあり方について、事例やアンケート調査を参考に検討を行った¹。

政策と政策形成過程の諸段階

(1) 政策とは何か

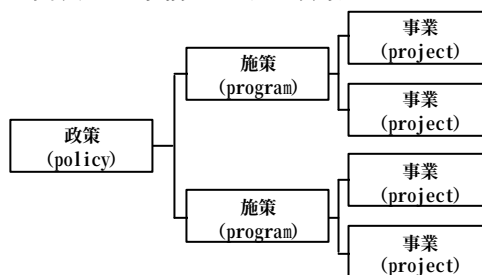
「政策」の定義はさまざま、広辞苑では「政治の方策。政略」、「政府・政党等の方策ないし施政の方針」となっているほか、「一般に何らかの問題についての目標志向的行動パターンないし指針」²、「政治が追求すべき目標とその達成の計画を示すもの」³等、識者により定義が微妙

に異なる。一方、公共政策の条件として、松下圭一は「個人の解決能力を超える問題であること」、「行政として対応することが効果的・効率的であること」、「ミニマムの政策としての市民合意が得られること」の3点を挙げている⁴。以上のことから「政策」の最も範囲の広い定義は、「行政が対応する課題解決のための基本方針と、その方針に沿った解決手段の体系」ということができる。

「政策」の体系は、大きく「政策」・「施策」・「事業」に分けることができ、「政策(policy)」レベルは、社会的な問題や課題のうち、行政が政策課題として対応することを表明し、その解決(又は達成)の理念や方針を示したものである。そして、その具体的な手段として、たとえば補助金の付与、規制緩和、基盤整備などの「事業(project)」が講じられ、この事業を体系的にまとめたものが「施策(program)」である。特に政策課題の解消(又は達成)には、様々な事業を組合せることが多く、これら事業を目的や機能・分野別に体系化することにより、どの事業がどの分野でどのように関わっているか等を見て取ることができる。

ここでの「政策」は、図表1のとおり、方針のみを指すのではなく、具体的な手段(施策や事業)を含めたものとした。

図表1 本稿における政策のイメージ



資料) 各種資料より価値総合研究所作成

(2) 「政策形成過程」の考え方

政策形成過程は、概ね図表2のとおりとなる。

まず、最初の段階は、社会的な問題点・課題を認識するための「情報収集」である。ここでは市民の認識や経済・社会情勢等を文献や各種調査を通じて把握される。

¹ 本稿は、弊社が(財)産業研究所から受託した「市民参加型政策形成手法に関する調査研究」を基本に、改めて取りまとめたものである。

² 「政策科学入門(第2版)」(宮川公男著、東洋経済新報社、2002年)

³ 「現代政治学小事典(新版)」(阿部斉ほか編、有斐閣、1999年)

⁴ 「政策型思考と政治」(松下圭一著、東京大学出版、1991年)

次に、把握された問題点等の原因や背景を分析し、それを行政で対応するかを決める「課題の設定」の段階となる。つまり個人の責任や市場原理に基づいて対応することが適当と判断すれば、行政は関与しないこととなる。

次に、その対応策を企画する「政策案の作成」に移り、政策課題の解決（又は達成）する案として、たとえば、規制を中心にするのか、自発性を重んじるのか等、政策の目的・対象・目標・活用資源・方法などの大枠（基本方針）を企画する。ここでは効果やデメリットも検討され、必要に応じて複数案企画し、どれが最も有効で効率のか等の検討もされる。

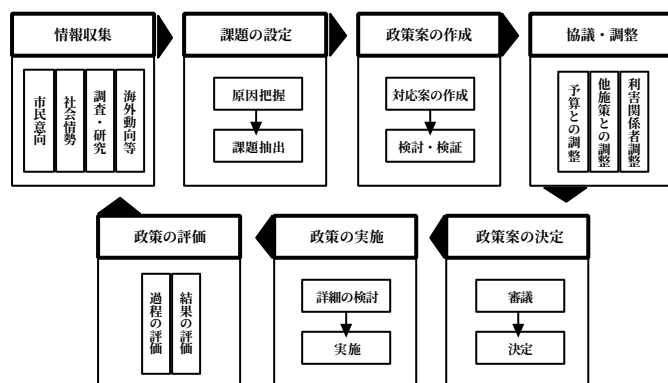
その後、政策案は「協議・調整」の段階に移る。政策は相反する利害を調整した上で遂行する必要があるため、正式な決定手続きにのせ、審議・調整が行われる。

そして、合意された政策案は、大臣や内閣、国会の承認や決議により「決定」される。

その後は「政策の実施」に移り、この段階で細則や基準、スケジュール、段取り等の実施計画が詳細に決められ、その計画に基づき事業が執行される。この段階では、近年、市民やNPO等との協働等が活発に行なわれている。

実施された後は、想定通りの効果や成果を生み出したか等の検証や「評価」が行われ、そのフィードバックを通じ、その政策の継続・廃止・修正等が検討される。

図表2 政策形成過程



資料）各種資料より価値総合研究所作成

中央省庁における参加型政策形成の現状

（1）政策形成過程にみる市民参加の現状

中央省庁の政策作成は、発意のトップダウン・ボトムアップを問わず、基本的には、それを所掌する担当課が行い、「課」→「局」→「省」→「省庁間」→「閣議」という手順を踏んだ協議・調整を経て、その中で合意されたものが

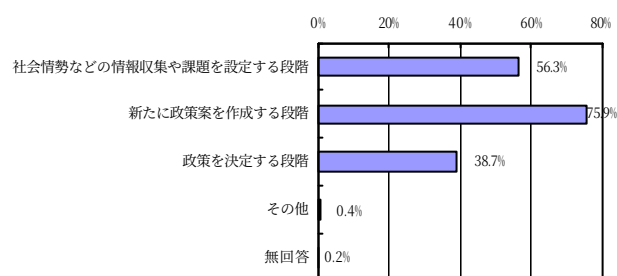
政策としてまとめられる⁵。

その過程における市民参加の代表的な制度としては、審議会とパブリック・コメントが挙げられる。審議会は、案件によるが、「協議・調整」や「政策の実施」の段階で行われており、パブリック・コメントは「政策案の決定」や「政策の実施」段階で取り入れられている。このほか「情報収集」段階で、モニター制度や担当者が実施する私的な研究会等が参加の機会に挙げられる。

しかしながら、「課題の設定」や「政策案の作成」の段階では、基本的には市民参加の機会は設けられていない。

これに対し、市民やNPO等の意向を「市民参加型政策形成手法に関する調査研究」で実施した市民アンケート、NPO等アンケートの結果をみると、双方とも政策づくりへの参加に高い関心を示しており、特に、市民ニーズでは、「政策課題の設定」や「政策案の作成」段階で市民参加を求める声が多い（図表3）。

図表3 市民参加が必要な政策づくりの段階（MA）



出典）市民参加型政策形成手法に関する調査研究

（2）審議会・パブリックコメントにみる市民参加の現状

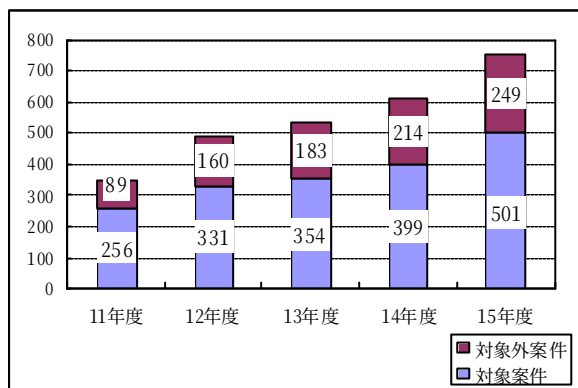
審議会は、中央省庁に附属し、その長からの諮問事項を調査・審議する合議制の機関で、国家行政組織法8条に規定されていることから「8条機関」とも呼ばれる。審議会の目的としては、行政への市民参加、専門知識の導入、公正の確保、利害の調整等が挙げられ、その委員は学識経験者や業界団体の長、消費者代表等で構成されている。一方のパブリック・コメントは、行政が何らかの政策決定を行う前に、その案や資料を広く市民に公表して、一定期間、意見募集を行う。そして、寄せられた意見を行政運営に活かすという参加手法で、欧米で広く実施されている。中央省庁では、99年3月の閣議決定を受け、規制の設定または改廃の手続きとして実施されている。総務省の資料によると、実施件数は年々増加しており、ま

⁵ 中央省庁における一般的な政策形成の流れの詳細は、Best Value Vol.6「国家のガバナンス」を参照。

⁶ ここでいう私的とは private を意味するのではなく、法的根拠がないことを意味する。

た、個別施策の基本方針や審議会・研究会等の検討結果など、手続が対象外とする事項も各省庁の判断により実施され、その件数も増加傾向にある（図表4）。

図表4 パブリック・コメントの実施件数の推移



資料）総務省

しかしながら、審議会については、専門的知見の反映や利害調整という側面が重視され、その人選が特定の者に限定される等、広く一般に開かれた形にはなっておらず、また、行政主導の進行で自主的な運営がしづらい等、様々な課題が指摘されている。一方のパブリック・コメントは、今までの政策形成過程の透明性や参加機会を向上させた点で、その意義は大きいものの、制度自体が提示した案に対する意見集約であり、また、提出された意見の多少で事案を決する多数決的な手続きではない。このため、少数意見でも場合によっては採用されるといったケースも見られ、その結果、意見反映の実現性や公平性、市民の参加意識の醸成などに課題を残している。

以上のように、中央省庁の政策形成過程は、市民参加の機会を十分に提供しているとはいえず、現在の参加制度の充実や新たな手法の導入等により、その参加機会の拡充が必要といえよう。

地方自治体における参加型政策形成の取組み

前節までは、中央省庁にける市民参加型の政策形成過程の現状をみてきたが、ここでは、地方自治体で取組まれている先進事例等から、中央省庁での制度充実に向けたポイントや視点を概観したい。

（1）情報収集段階における制度・手法

政策形成の第一段階である情報収集段階では、行政に対する提案・要望・質問等を幅広くかつ恒常的に受け付ける広聴制度が全国の地方自治体で実施されている。

先進的な事例では、このほか総合的窓口を整備し、そ

こで得られた意見等への回答や政策へのフィードバックまでをルール化している例がある。

例えば、長野県の「フレッシュ目安箱」では、電子メールや電話、FAX等、多様な手段で寄せられた意見や要望を一括して管理し、それらの回答期限や対応を明確にした上で迅速に公開している。こうした意見・要望への明確かつすばやい対応は、市民の参加意識向上に大きく寄与するとともに、行政内部においても、市民ニーズの効率的な整理把握に資するものと考えられる。

（2）課題設定、政策案の作成段階における制度・手法

課題設定、政策案の作成段階では、市民からの政策提案制度、協働事業提案制度や、市民と行政との意見交換会などの例がある。

岐阜県の「協働型県民活動促進事業」では、市民から「政策提案」、「計画策定」、「実践活動」について、特にテーマを限定せずに募集し、市民を入れた審査会で採択されたものに対して、交付金や情報提供の支援等を行っている。

横浜市では、市の政策形成能力向上を目的に、平成16年から「政策の創造と協働のための横浜会議」を発足させ、市政全般に対する政策研究を公募している。市民、市民活動団体、企業等から提案された政策研究は、事前審査で絞り込まれた後、発表会において市長、学識経験者によって審査される。採択された提案は、研究費等の支援を受け、また、市各部署と協働しながら、提案内容の充実に向けた発展的な調査研究等を実施することとなっている。

また、大阪府では、政策立案の協働モデル事業として、「NPO等&行政の意見交流会」を実施している。ここでは、行政が提示した政策課題に関連するNPO等の参加を募り、その解決や達成に向け具体的な協働のあり方を同じテーブルで検討している。なお、この会議では、単なる陳情・要望的な発言の場とならぬよう、参加者に提案書の提出を義務付けている。

このような自由な意見交換の場は、「ラウンドテーブル」とも呼ばれ、市民の意見を政策に反映させることや、開かれた場における自由な討論・意見交換を通じて、市民の考え方の把握、情報や現状認識の共有化、課題解決や合意形成の糸口の発見等、多面的な目的を含めて実施されている。

その他、意見交換の場としては、近年インターネットを活用した「電子会議室」を設置する自治体も多くみられる。電子会議室では、匿名での意見交換が主流となるが、市民相互、あるいは市民と行政担当者などが電子掲示

板上で自由な議論を展開させている。ただし、匿名性故に生じやすい誹謗中傷や特定の利害関係に関する記述などを防止抑制するため、会議参加にあたってのルールが併せて整備されている。

（２）地方自治体における市民参加の評価と課題

こうした市民参加型政策形成に取り組んでいる地方自治体の担当者に、その実態や効果を尋ねたところ、「行政の視点では気づかない面白いアイデアが得られる」、「市民との信頼関係を築ける」といった声がある一方、「市民参加に対する市民の評価と庁内の評価が異なる場合がある」、「実施の事務量が大きく費用対効果が課題」、「参加した市民の自己満足で終わってしまうケースもある」といった声もあり、その運営上の課題も指摘されている。

また、先のアンケートの市民意見の中には、「政策への意見反映よりも、開かれた行政は運営を示すために、いわば手続き的に行われているので」といった疑問も呈されている。

市民参加の政策形成は揺籃期にあり、運営手法も発展途上であるが故に、様々な運営上の課題を有するもの事実である。

そのような状況の中で、広範な利害関係の調整や社会的合意形成を要する中央省庁の政策形成に、これら自治体の市民参加制度を採用した場合、十分な成果が得られないことも考えられるが、その制度設計や行政と市民との役割分担のスキーム等は参考となるべき点も多い。

中央省庁における参加型政策形成の取組み

中央省庁においても、政策形成における市民参加を先進的に進めている例がある。

環境省「NGO／NPO・企業環境政策提言」では、民間と行政とのパートナーシップによる環境保全の取組み推進を目的として、NGO/NPOや企業から環境に関する政策提言を自由なテーマで募集している。このうち、特に優れ実現可能性の高い提言については、環境省と提言団体が協力して事業化に向けた追加調査を行い、政策への反映を支援していくこととなっている。

また、この事務局である「環境パートナーシップオフィス」は、NPO等スタッフと環境省職員が協働で運営する市民活動支援やパートナーシップの調査研究を行う組織であり、政策提言の募集のほか、NPO等への施設の貸出や情報交流を行っている。

この環境省の取組みは、市民参加型政策形成の手法と

いった側面だけではなく、「環境パートナーシップオフィス」という事務局組織の枠組みも注目される。このような官民共同の組織の枠組みは、単なる「制度運営」のみならず、「場の提供」、「情報の提供」を通じた官民交流の促進に有効であると考えられる。

海外における参加型政策形成の取組み

海外における市民参加型政策形成手法は、パブリック・インボルブメント、パブリック・コメント制度等、既に我が国で取り入れられているものも多い。

その他、国情や伝統、国民性に由来する手法も見られるが、我が国において今後新たな市民参加型政策形成手法として参考になるべきものも多い。

ここでは、今後我が国において有効と考えられる制度を紹介する。

（１）コンセンサス会議

コンセンサス会議は、「テクノロジー・アセスメント」の一つの手法としてデンマークで始められ、近年欧米各国で取組まれている手法である。我が国においても、2000年に農林水産省において「遺伝子組み換え食品にかかるコンセンサス会議」が実施されたほか、いくつか試験的に実施されている。

この会議は、市民が特定のテーマ、特に高度な科学技術に関連するテーマについて専門家の説明を聞いたうえで議論し、その会議での一定の合意を得ることを目的としている。

会議の中心となるのは、公募によって選ばれた一般市民（これを「市民パネル」の呼ぶ）であり、市民パネルは、必要な専門的情報を専門家からの説明や質疑応答等を通じて理解・認識しながら、市民パネル同士で議論を重ね、合意を導いていく。そして、その結果については、広く社会に公開される。

この取組みは、専門性が高い事項について、いわば「素人」である市民の視点で踏み込んだ議論を行い、その合意事項を政策形成に生かすというものである。そして「市民パネルが議論して導いた」結果を広く社会に知らせることで、専門性が高く敷居が高いと思われてきた政策分野に対する市民の参加意識を掘り起こす期待もある。

（２）コンフリクト・アセスメント

コンフリクト・アセスメントは、米国で取組まれている合意形成手法の一つのプロセスであり、「交渉による規

制制定（ネゴシエーテッド・ルールメイキング：通称 REG-NEG 制度）」の最初に実施されるプロセスである。

コンフリクト・アセスメントでは、利害関係の交渉に先立ち、規制について懸念を抱いている主要な利害関係者を抽出し、彼らの利益、展望及び政策の受入姿勢等を把握することで、政策形成にあたっての調整すべき利害関係の所在を明確にすることを目的としている。

この段階を経ることで、主要な問題と対立の要素が特定され、その調整方法も明らかになる。

なお、米国では、利害関係者へのインタビューをはじめとする各種手順が客観的に進むよう、第三者の立場として米国合意形成研究所が実際の運営にあたっている場合がある。

市民参加型政策形成の実現に向けて

政策形成に限ったことではないが、一般的に市民参加を進める上の留意点としては、以下のものが想定される。

（１）市民参加型政策形成の留意点

①参加の目的・プロセスの明確化

パブリック・コメントや審議会への参加者、各種市民参加事例の参加者からは、「意見を提出したのに反映されない」、「参加しても十分な発言機会が与えられない」との指摘がみられている。

これらは基本的に参加側（市民）と募集側（行政）との間での参加目的や参加の範囲に対する認識の違いから生じるケースが多い。したがって、こうしたミスマッチを解消し、参加の意義を両者が共通認識するためには、参加の目的や範囲を予め共有することが前提条件となる。特に、政策形成の参加機会には、情報収集－課題設定－案の作成－検討・調整－決定－実施－評価の各段階があるため、その意見や議論等がどの段階であるのか、意見や議論に求める期待や目的は何か、その結果がどの何に反映されるのかを初期の段階で示し、共通理解を促すことが必要である。

このように、参加の目的、範囲、プロセスを冒頭に説明し、参加者自身が把握・共有しておくことは、市民が責任ある参加者となるために必要不可欠である。

②参加の主体・構成の明確化

市民と一口にいても、その考え方などは、その参加者が置かれている立場や生活信条等により異なる。このため、多様な意見や見方を取り入れるためには、年齢・

職業・性別・利害関係等、できるだけ幅広く多様な参加者構成を検討する必要があるだろう。

そのため、政策の分野や参加の段階等によって参加者の主体や範囲を変えることや、分野別に構成する複数の会議の設置、いくつかの手法の組み合わせた意見募集など、その運用手法を多様化・工夫することを通じて、参加しやすい環境をつくる必要があると思われる。

さらに、情報の提供、収集を行う場についても、インターネットやメディアのほか、Face to Faceのやり取りも重要であり、地域レベル、コミュニティレベルでの情報交換機会の充実など、多様な「チャンネル」を確保することも必要である。

③制度としての位置づけ

市民参加には、ある程度、人的にも経費的にもコストを要する。このため、必要な人的あるいは経費的成本を担保する上でも制度化しておくことが望ましい。

また、市民参加が単なる参考意見としての取り扱いを受けないよう、その参加手法を正式に位置づけるためにも、制度化が必要であろう。

（２）市民参加型政策形成の推進体制

市民参加の手法・制度は、地方自治体や海外など、多数の事例があるが、これらを具体的に導入しようとする場合、その運営面、すなわち推進体制を確立していくことが必要である。

中央省庁における市民参加を進めようとする場合、その推進体制のあり方としては、以下の点が考えられる。

①専門部署の設置

市民参加型政策形成を進めていくためには、その対応に必要な人員配置や運営上のノウハウ等が必要となる。最終的には、原課原局それぞれが市民参加の運営ノウハウを持つことが望ましいが、一方でその非効率性も懸念される。このため、中央省庁においては、市民参加を担当するセクションが必要であると考えられる。

②地方出先機関の活用

市民やNPO等の人的情報、活動情報は、中央（霞が関）だけでの収集には限界があり、地域のネットワークを活かすことも必要である。

また、地方を活動拠点とするNPOへのヒアリング調査においても、「政策形成に関わりたいが、意見交換会で中央（霞が関）までいくのは、時間やコストの面で困難」との意見もある。

このことから、できるだけ多様な市民参加の機会を確

