

都道府県におけるパブリックコメントの実施 状況と意見が素案に与える影響例

金谷 健¹・増田 哲児²

¹正会員 工博 滋賀県立大学助教授 環境科学部環境計画学科環境社会計画専攻

(〒522-8533 滋賀県彦根市八坂町 2500)

E-mail: kanaya@ses.usp.ac.jp

²滋賀県立大学学生 環境科学部環境計画学科環境社会計画専攻 (同上)

本研究では、「パブリックコメントの実施状況の把握」と「パブリックコメントでの意見が素案に与える影響の把握」とを研究目的とした。前者は、パブリックコメントを制度化している 35 都道府県を、後者は、「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」と、「(仮称)琵琶湖レジャー利用適正化基本計画(案)」とを対象にした。調査方法は、35 都道府県の HP 公開情報の整理分析と、滋賀県庁の担当者へのヒヤリングである。調査の結果、募集期間と意見数の関連、意見数と変更数の関連、意見が素案に与える影響の条例と計画との共通点と相違点がわかった。

Key Words: public comment, prefecture, present condition, influence

1. 研究の背景および目的

パブリックコメントとは、行政機関が何らかの政策決定を行う前に、政策案の案または資料を公表し、一定期間を設けて国民・住民の意見を募集し、提出意見の採否を理由とともに公表する手続きのことである¹⁾。この手続きは国から始まり、現在、35 の都道府県でもパブリックコメントを実施している。現在までに、パブリックコメントの運用上の問題点や恣意性をはさむ可能性については明らかになってきた。また、パブリックコメントの意義については定まっておらず、パブリックコメントが向かうべき方向が見えない状態である。過去の行政手続法の不備を補えるのか、補えないのか。パブリックコメントが「民主主義的参加手続」であるのかそうでないのか等のパブリックコメントの位置づけが定まっていない。そのため、パブリックコメントの整備をいかに行えばよいのかと模索されている状態である^{2), 3)}。

以上のように、パブリックコメント全体の意義や課題については既に研究されているが、実際にパブリックコメントがどの程度行われ、どのような結果になっているのか。また、どのような意見が素案にどのような影響を与えているかは明らかにされていない。

そこで本研究では、「パブリックコメントの実施

状況の把握」と「パブリックコメントでの意見が素案に与える影響例の把握」とを研究目的とした。

前者は、2004 年 4 月末までにパブリックコメントを制度化(条例等)している都道府県を対象とした。

後者は、「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(以下、レジャー条例と略)」と、「(仮称)琵琶湖レジャー利用適正化基本計画(案)(以下、レジャー計画と略)」とを対象にした^{注)}。この 2 つを対象とした理由は、意見数が多く(レジャー条例は全案件のうち最多、レジャー計画も上位 3 % に入る)、素案の変更数も比較的多い(レジャー条例は 12 箇所、レジャー計画は 8 箇所)ため、意見が素案に与える影響例を把握するには適していると考えたためである。

注) 滋賀県では、琵琶湖の自然環境とその周辺の生活環境を保全するため、上記のレジャー条例を 2003 年 4 月に施行した。この条例では、ブルーギル・ブラックバスなど外来魚の再放流が禁止されたこともあり、釣り人や釣り業界を含めて全国的な話題を集めた。レジャー計画は、レジャー条例第 6 条に規定された、条例目的を推進するための計画である。

表-1 都道府県のパブリックコメントの名称、(制度の)種類、施行年月日

都道府県	パブリックコメントの名称	種類			施行年月日
		要綱	指針	その他	
北海道	道民意見提出手続	○			2001年4月1日
青森県	あおもり県民政策提案実施要綱	○			2001年4月4日
岩手県	パブリックコメント制度		○		2000年4月1日
宮城県	県民の意見提出手続	○			2003年7月9日
秋田県	秋田県県民意見提出手続		○		2003年4月1日
山形県	パブリックコメント手続		○		2003年4月1日
福島県	うつくしま県民意見公募	○			2002年10月1日
栃木県	栃木県パブリック・コメント制度実施要綱	○			2001年12月26日
群馬県	県民意見提出制度	○			2001年1月1日
埼玉県	埼玉県県民コメント制度	○			2001年8月1日
千葉県	ちばづくり県民コメント制度		○		2004年2月1日
神奈川県	かながわ県民意見反映手続	○			2001年4月1日
新潟県	新潟県県民意見提出手続		○		2000年4月1日
富山県	富山県県民意見募集手続実施要綱	○			2004年4月1日
福井県	県民パブリックコメント制度実施要綱	○			2004年4月1日
山梨県	県民意見提出制度実施要綱	○			2003年10月1日
愛知県	県民意見提出制度			実施要領	
三重県	県民等の意見を行政に反映させる手続き		○		2001年4月1日
滋賀県	滋賀県県民政策コメント制度	○			2000年4月1日
京都府	京都府県民意見提出手続要綱	○			2002年9月17日
大阪府	大阪府パブリックコメント手続実施要綱	○			2001年4月1日
兵庫県	県民意見提出手続実施要綱	○			2002年4月10日
奈良県	奈良県パブリックコメント手続		○		2002年4月1日
和歌山県	和歌山県県民意見募集手続実施要綱	○			2004年1月1日
島根県	政策への県民参加制度実施要綱	○			2003年4月1日
岡山県	おかやま県民提案制度実施要綱	○			2002年4月1日
山口県	山口県パブリック・コメント制度実施要綱	○			2002年4月1日
徳島県	オープンとくしま・パブリックコメント制度	○			2003年8月1日
香川県	香川県パブリック・コメント手続実施要綱	○			2002年6月1日
愛媛県	パブリック・コメント制度	○			2001年4月1日
佐賀県	佐賀県県民意見提出手続	○			2003年4月1日
長崎県	長崎県政策県民参加制度実施要綱	○			2002年7月15日
熊本県	県政に係る意見提出手続実施要綱	○			2001年4月1日
大分県	県民意見募集手続	○			2002年4月1日
宮崎県	宮崎県パブリック・コメント手続実施要綱	○			2003年4月1日

2. 調査方法

都道府県のパブリックコメント実施状況の把握については、2004年4月末時点でパブリックコメントの結果がインターネット上に公表⁴⁾されている35都道府県の1006案件を対象として、意見の募集期間、意見数、変更数、結果公表内容の程度などを調べた。

パブリックコメントでの意見が素案に与える影響の把握は、まず滋賀県HP上の情報に基づいてレジャー条例およびレジャー計画のパブリックコメントの背景・目的等の基礎的情報を得て、どの項目のどのような内容が意見によって素案が変更されているかを把握した。次に滋賀県庁の担当者(以下、担当者と略)へのヒヤリングにより、上記変更の理由を調べた。

3. 調査結果および考察

(1) 都道府県におけるパブリックコメントの実施状況の把握

a) パブリックコメントの名称、(制度の)種類、施行年月日

都道府県のパブリックコメントの名称、(制度の)種類、施行年月日を、表-1に示す。名称については、「パブリック、コメント」又は「意見、手続き」を含んでいるのは24都道府県である。また、名称に先の言葉を含んでいない、特殊な名称にしているのは9都道府県である。種類については、要綱としているのは27都道府県、指針としているのは7都道府県である。愛知県だけが、実施要領としている。施行年月日については、最初にパブリックコメントを施行したのは岩手県、新潟県、

表-2 パブリックコメントの募集期間ごとの設定

要綱・指針の設定	都道府県数 (-)
原則・目安として1ヶ月以上	9
少なくとも1ヶ月以上	3
1ヶ月以上or30日以上	2
原則・目安として1ヶ月程度	14
少なくとも1ヶ月程度	1
1ヶ月程度	3
少なくとも1週間以上	1
明記なし	2
計	35

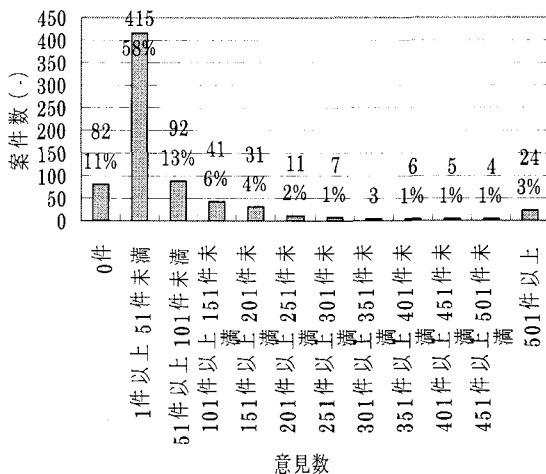


図-1 意見数ごとの案件数

滋賀県の3つで2000年4月1日から施行している。そして2004年4月末までに35都道府県で施行している。

b) パブリックコメントの募集期間等

パブリックコメントの募集期間は、要綱等で設定している都道府県がほとんどである。表-2に示すように、「原則・目安として」又は「少なくとも」、「1ヶ月程度」又は「1ヶ月以上」と設定されている都道府県が多い。実際の募集期間は、平均28.1日、標準偏差7.5日であった（実際の募集期間が明記された831案件について）。

なお多くの都道府県のパブリックコメントの要綱・指針では、パブリックコメントのアナウンス方法は、窓口配布とホームページを基本とし、必要があればその他の方法もとる旨が明記されており（香川県と長崎県以外）、実際にそうになっている。

また意見提出方法は、郵便・電子メール・ファックスのいずれかとしている都道府県がほとんどである。

c) パブリックコメントに提出された意見数

パブリックコメントに提出された意見数は、1案件あたり平均126.5件、標準偏差1557.4件であった（意見数が明記された720案件について）。標準偏差の値からわかるように、意見数のばらつきは非常に大きいので、図-1に、意見数の分布を、50件ごとに示す。一番多いのは1～50件であり、全体の58%を占める。なお少数ではあるが、意見数500件以上の案件が24あり（表-3）、これらの中には意見数が数千、数万のものもあるので、このことが1案件あたりの意見数の平均や標準偏差を大きくしている。なお「レジャー条例」は意見数が一番多い。

なお図-2に、募集期間と意見数との関係を示す（案件数697）。相関係数は0.02であり、統計的に有為な関連は認められなかった。では意見数は何によって影響されるのかについては、今回の調査では不明である。ただ、表-3で特に意見数の多い（例えば上位4つ）のは、当該県民全体というより、一部の県民に、深くかかわる案件や、当該県以外の人々にも深くかかわる案件（レジャー条例）となっているので、この2つの要因は、意見数に影響を及ぼすのでは推測される。

d) パブリックコメント後の素案の変更数

パブリックコメント後の素案の変更数は、1案件あたり平均2.6箇所、標準偏差6.7箇所であった（変更数は明記された716案件について）。図-3に、変更数の分布を、5箇所ごとに示す（変更数31箇所以上は8案件あったが、それらの変更数は39～53箇所であった）。一番多いのは変更数0箇所であり、全案件の61%にも達する。

図-4に、意見数と変更数の関係を示す（案件数713）。相関係数は0.07であり、統計的に有意な関連は認められなかった。意見数が多ければ変更数も多いのではないかと予想したが、そうした関連は認められないということである。

e) パブリックコメントの結果公表内容の程度

表-4に、パブリックコメントの結果公表内容の程度を示す。（公表内容の程度は別にして）結果が公表された案件は、547案件で、全体の54%であった（ただし、都道府県により8%から100%まで大きく異なった）。

表-3 意見数 500 以上の案件

意見数	都道府県	名称
506	大阪府	「大阪21世紀の環境総合計画策定
531	京都府	京都府男女共同参画推進条例（仮称）案
544	熊本県	熊本県人権教育・啓発基本計画（仮称）素案
576	群馬県	次期県総合計画21世紀のプラン（案）
588	三重県	総合計画三重のくにづくり宣言第二次実施計画素案
595	三重県	新しい総合計画三重のくにづくり宣言第二次実施計画中間案
645	群馬県	次期群馬県障害者プラン（案）
645	熊本県	熊本県男女共同参画推進条例（素案）
673	滋賀県	（仮称）琵琶湖レジャー利用適正化基本計画（案）
697	神奈川県	少子化時代の子育て支援取組指針（案）
704	山梨県	県立女子短期大学改革の基本方針について（中間公表）
762	兵庫県	行財政構造改革推進方策後期5か年の取組み
774	滋賀県	健康滋賀21プラン（仮称）素案
935	滋賀県	滋賀県男女共同参画推進条例要綱案
989	大阪府	大阪府男女共同参画推進条例案骨子
1050	愛媛県	瀬戸内海の実環境の保全に関する愛媛県計画（案）
1199	岩手県	健康いわて21プラン
2373	神奈川県	第9次神奈川県鳥獣保護事業計画改定
2382	大阪府	大阪府行財政計画（素案）
2738	神奈川県	神奈川力構想・プロジェクト51（新総合計画）
3408	島根県	県立学校後期再編成計画
5238	岩手県	県立病院改革基本プラン（案）
25472	滋賀県	滋賀県人権尊重の社会づくり条例要綱案
50411	滋賀県	滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例要綱案

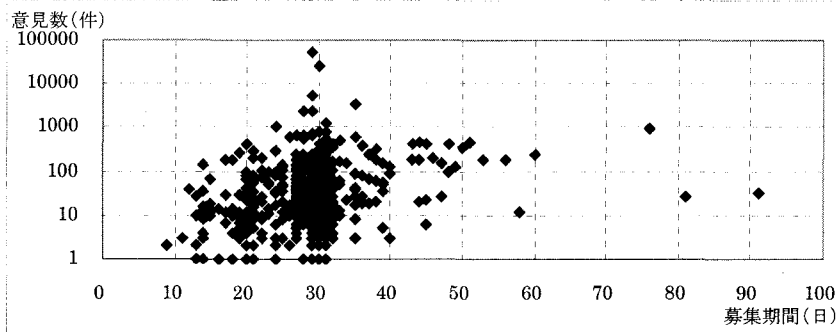


図-2 募集期間と意見数との関係

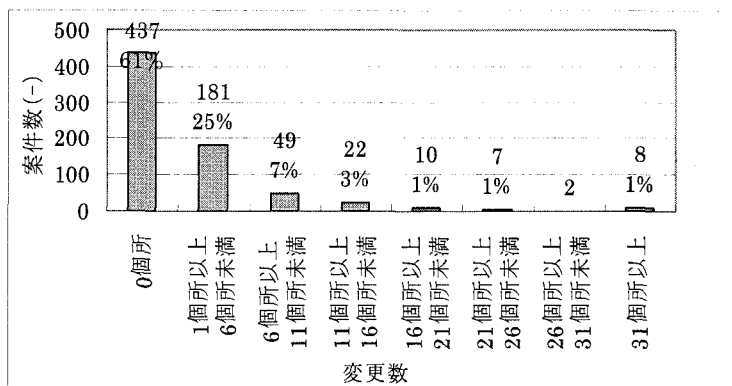


図-3 変更数ごとの案件数

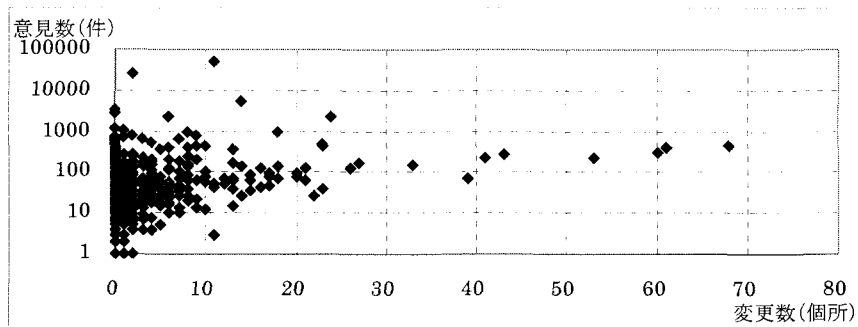


図-4 意見数と変更数との関係

表-4 結果公表の程度

都道府県	都道府県 の案件数A (件)	結果を 公表し ている 案件数 B(件)	Bのうち、修 正した個所を 修正前・修正 後で公表して いる案件数C (件)	Bのうち、意 見に対する 回答を「記載 済み、修正、 参考、その 他」などで公 表している案 件数D(件)	結果の 公表の 割合 (%) (B /A * 1 00)	修正前・ 修正後 の割合 (%) (C /B * 1 00)	「記載 済み、 修正、 参考、 その他」 の割合 (%) (D /B * 1 00)
大阪府	76	58	3	0	76	5	0
滋賀県	65	63	3	0	97	5	0
山梨県	19	19	0	0	100	0	0
兵庫県	13	13	0	0	100	0	0
宮崎県	11	10	0	2	91	0	20
愛知県	20	18	0	0	90	0	0
京都府	40	36	0	0	90	0	0
熊本県	49	42	0	41	86	0	98
香川県	15	12	0	0	80	0	0
宮城県	13	10	0	0	77	0	0
長崎県	22	16	0	12	73	0	75
山口県	7	5	0	0	71	0	0
岡山県	26	18	0	0	69	0	0
山形県	10	6	0	0	60	0	0
奈良県	5	3	0	0	60	0	0
群馬県	47	28	0	0	60	0	0
秋田県	16	9	0	0	56	0	0
島根県	9	5	0	2	56	0	40
神奈川県	48	26	0	16	54	0	62
大分県	24	13	0	0	54	0	0
新潟県	8	4	0	4	50	0	100
千葉県	8	4	0	0	50	0	0
埼玉県	21	9	0	0	43	0	0
三重県	62	25	0	2	40	0	8
徳島県	26	10	0	1	38	0	10
愛媛県	39	15	0	1	38	0	7
岩手県	74	23	0	17	31	0	74
福島県	23	7	0	0	30	0	0
北海道	74	22	0	0	30	0	0
佐賀県	17	4	0	0	24	0	0
富山県	5	1	0	0	20	0	0
栃木県	32	5	0	0	16	0	0
福井県	46	5	0	0	11	0	0
青森県	36	3	0	0	8	0	0
計	1006	547	6	98	54	1	18

表-5 レジャー条例とレジャー計画の実施状況

名称	滋賀県琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する条例要	(仮称)琵琶湖レジャー利用適正化基本計画(案)
募集期間	2002/6/19～2002/7/18	2003/6/18～2003/7/17
募集から結果までの日数	30日	30日
アナウンス方法	ホームページ	ホームページ
意見提出方法	郵便	郵便
	電子メール	電子メール
	ファックス	ファックス
意見数	50411件(90.1%が県外から) (22203件の意見・情報の提出があり、これを分類すると50411件の意見・情報)	673件(95.8%が県外から) (県民等から384件の意見・情報の提出があり、これを項目別に分類すると673件の意見・情報)
意見項目(まとめ)	279件	132件
回答項目(まとめ)	139件	77件
施策に関係のない意見項目	39件	34件
施策に関係のない回答項目	14件	28件
施策に関係のある意見項目	279-39=240件	132-34=98件
施策に関係のある回答項目	139-14=125件	77-28=49件
変更数	12箇所	8箇所

しかし、結果公表案件 547 のうち、「修正した箇所を修正前・修正後で表現」した案件はわずか 1 %、「意見に対する回答を、「記載済み、修正、参考、その他」などで表現」した案件は 18 %と、それぞれ少なかった。

f) パブリックコメントの対象の影響

上記 a) から e) について、パブリックコメントの対象(系統別、条例・計画等別)の影響も検討した。

系統別(環境系、健康系、総務・政策・企画系、商工労働観光系、土木系、農林水産系、警察系、教育系の 9 系統)で違いがあるか検討したが、上記 a) から e) について、系統別の違いは認められなかった。同様に、条例・計画等別(条例、計画、指針、プラン、構想、方針、ビジョン、ガイドライン、プログラム、方策、その他の 11 種類)で違いがあるか検討したが、上記 a) から e) について、条例・計画等別の違いは認められなかった。

(2) 意見が素案に与える影響 —レジャー条例・レジャー計画に着目して—

a) レジャー条例・レジャー計画の実施状況

レジャー条例・レジャー計画の実施状況を、表-5 に示す。また、項目ごとの意見数と変更数を、レジャー条例は表-6 に、レジャー計画は表-7 にそれぞれ示す。

レジャー条例については外来魚の再放流の禁止に関する意見が飛びぬけて多く、全意見数の 95.5 % に達した。また全意見数の 90.1 % が県外からであり、全国的な問題となった「外来魚問題」

を含んだ条例であることが、意見数が最多(表-3 参照)となった主な理由と推測される。外来魚の再放流の禁止に次いで、2 サイクル原動機、プレジャーボート、施策の整備とレジャー利用者の利害に関する意見が多かった。それに対し、利害以外に関する項目に対しては意見数がごくわずかであった。

しかし、意見数の多かった外来魚の来放流の禁止に関する項目では変更はなかった。これは、「外来魚の再放流の禁止」はレジャー条例の根幹であり、この点を変更することは条例制定を無意味化することになるからではないかと推測される。また、釣り人や釣り業界(ともに主に県外)から反対意見が多数出されることは容易に予想していたと推測される。

レジャー利用者の利害に関する項目でもプレジャーボートと施策の整備に対しては変更があった。また、意見は少なくとも利害以外に関する項目に対しても変更があった。利害に関する項目と利害以外に関する項目とでは意見数に大きな差があるものの変更数においてはあまり違いはなかった。

レジャー計画については具体的な施策に関する意見が多く、それ以外の計画の考え方・課題と問題・目標・基本方針・基本方向に関する意見はごくわずかであった。変更箇所はレジャー計画では具体的な施策に関する変更のみであった。

b) レジャー条例・レジャー計画における意見が素案に与える影響

素案の変更場所、対応する意見、変更内容、変更理由を、レジャー条例について表-8 に、レジャ

表-6 レジャー条例の項目ごとの意見数と変更数

項 目	意見数 (件)	構成比 (%)	意見項目 (件)	回答項目 (件)	変更数 (箇所)
標題(条例名)	3	—	2	1	
前文	3	—	3	1	1
第1 目的	25	—	14	6	
第2 定義	18	—	2	2	
第3 県の責務	3	—	3	3	1
第4 レジャー利用者の責務	2	—	2	1	
第5 関係事業者の責務	4	—	3	2	1
第6 基本計画の策定	4	—	3	2	2
第7 広報・啓発等	9	—	6	4	
第8 県民等の活動の促進	3	—	2	2	
第9 施設の整備	210	0.4	7	4	1
第10 調査研究					
第11 琵琶湖レジャー利用監視員の設置	5	—	5	3	
第12 プレジャーボートの航行を規制する水域	530	1.1	34	21	2
第13 プレジャーボートの航行の禁止					2
第14 停止命令					2
第15 2サイクルの原動機の使用禁止	991	2.0	30	15	
第16 プレジャーボートの操船者の守るべき事項	140	0.3	13	5	
第17 環境配慮製品の開発等	42	0.1	9	2	
第18 環境配慮製品の使用					
第19 環境配慮製品の使用の促進					
第20 外来魚の再放流の禁止	48,141	95.5	93	48	
第21 滋賀県琵琶湖レジャー利用適正化審議会の設置	8	—	6	2	
第22 審議会の組織等					
第23 規則への委任					
第24 罰則	4	—	3	1	
その他のご意見・情報	266	0.5	39	14	
合 計	50,411	100.0	279	139	12

表-7 レジャー計画の項目ごとの意件数と変更数

項目	意見数 (件)	構成比 (%)	意見項目 (件)	回答項目 (件)	変更箇所 (箇所)
○基本計画全体に対するご意見・情報	6	1	6	2	
○「第1 基本的な考え方」関係	1	0	1	1	
○「第2 琵琶湖におけるレジャー利用の現状と課題」関係	9	1	6	4	
○「第3 琵琶湖におけるレジャー活動の長期的な目標」	32	5	5	3	
○「第4 施策の基本方針」	0	—	0	0	
○「第5 施策展開の基本方向」	241	36	80	39	8
○関連するその他の施策に関するご意見・情報	6	1	5	4	
○条例の規定に関するご意見・情報	378	56	29	24	
合 計	673	100	132	77	8

一計画について表-9に示す。またこの2つの表について、変更内容と変更理由をまとめたものを、表-10に示す。これらの表において、変更内容はインターネットに公表されていたものを筆者が簡潔にまとめたものであり、変更理由はヒアリングにおいて担当者が回答されたものを著者が簡潔にまとめ担当者に確認したものである。

なお、レジャー条例・レジャー計画のパブリックコメントにおける、(単なる文言・言い回し、法令上の技術的な修正以外の)基本的に内容に関わる修正は、「意見が提出されたから変更したのであって、意見が出なければ変更はしなかった」と、担当者にヒアリングで確認済みである。

変更内容についてレジャー条例とレジャー計画とともに、レジャー条例では「関係市町村から市町村、施設から公共的施設」。レジャー計画では「ワームに含まれるフタル酸ジエチルヘキシルには環

境に負荷はないと修正」「4サイクルと2サイクルについて適切な表現にする」という、「表現の変更」が2箇所ずつ見られた。また、変更内容について、レジャー条例では「情報提供を対象に入れる」、「2サイクルの補助的機関を規制対象から除外する」、レジャー計画では「地域協議会に関係事業者も対象に入れる」というようになっており、「対象」の変更についても、レジャー条例もレジャー計画も見られるということがわかる。

レジャー条例の特徴は、「燃料の流出防止を努力義務から遵守義務へ」と「2サイクル禁止の施行期間を短縮する」というような、規制に関する内容が変更されていることである。その変更理由は「各項目についての県民の認識を踏まえ修正」というものである。

レジャー計画の特徴は、「プイ、看板を増やす。監視活動を行う。広報、シンポジウム、取り締まり

表-8 レジャー条例の変更場所、意見、変更内容、変更理由

変更場所		意見		変更内容							変更理由								
変更場所	意見	意見の要望	変更内容	追加	修正	表現の変更	努力義務から遵守義務へ	対象から除外する	対象に入れる	期間短縮	前文の追加	パブコメすることを追記	長期的目標の追加	指摘のとおりと考え修正	より正確な記述とするため	規制趣旨に除外が当たらないため	条例の背景を明らかにするため	条例の性格から必要と考え追加	各目について県の民認を修正
前文	本条例要綱案の目指している方向がわかりにくい。 第1の条例の目的と各規制項目との関係がわかりにくい。 条例要綱案の対象の範囲が広く、条例要綱案の位置づけが曖昧に感じられる。	わかりにくい わかりにくい わかりにくい	前文の追加																
第3 県の責務	沿岸市町のみがこの問題に取り組むのではなく、全市町村、県民全体における取り組みとするべきである。	対象を修正	「関係市町村」を「市町村」に修正																
第5 関係事業者の責務	レジャー利用者にマナーを徹底する上で、関係事業者の果たす役割は大きく、関係事業者がレジャー利用者に指導・啓発を行うことを条例上明記するべきである。	責務の内容の追加	関係事業者の情報提供の責務を追加																
第6 基本計画の策定	県の施策の策定や実施に当たって、県民の意見を聴き、施策に反映させることを県の責務として規定するべきである。	責務の内容の追加	基本計画でパブリックコメントをすることを追加																
	県の施策策定に当たって、県民からの意見を聴くことを条例上明らかにするべきである。	規制の追加																	
	基本計画は、県民参加ではなく県民主体で策定されるべきである。	その他																	
	基本計画には「達成目標」も明記するべきである。	目標の追加	長期的な目標の追加																
第9 施設の整備	規制を行うよりも、県などの公共機関が施設などの利用環境を整備し、適正な利用を推進することが重要である。	言葉の修正	公共的施設の整備の趣旨を明確にした																
第12 プレジャーボートの航行を規制する水域	水鳥の繁殖地等野生生物の生息場所への影響を防止するための航行規制水域の設定も検討するべきである。	新たな規制	水鳥の生息地への配慮を追加																
	航行規制水域に鳥類や魚類の生息に重要な河口部分も含めるべきである。	新たな規制																	

表-8 レジャー条例の変更場所、意見、変更内容、変更理由（続き）

変更場所 変更場所	意見		変更内容	変更内容										変更理由					
	意見	意見の 要望		追加	修正	表現 の変更 変更	努力 義務 から 遵守 義務 へ	対象 から 除外 する	期間 短縮	前文 の追加	長期的 目標の 追加	指摘 のとおり と考え 修正	規制 趣旨に 照らし 外すと 適とえ	条例の 背景を 明らかに するため	条例の 性格から 必要と 考え追加	項目 について 県の認識 を踏まえ 修正			
第12 プレ ジャー ボートの 航行を規制する水域	水道取水施設やえり周辺についても、航行規制区域とするべきである。 飲み水の安心の視点も考慮するべきである。	規制強化 規制強化	工作物のへの衝突等による燃料の流出防止義務と給油に適切な方法をとる義務を遵守義務に修正		○		○									○			
第15 2サイク ルの原動 機の使用 禁止	特にヨットでは、その補機として小型の2サイクルエンジンを使用しているが、これは使用頻度が非常に少なく、これを使用禁止することは合理的ではない。	対象から除外	補助的機関の2サイクル原動機を禁止対象から除外		○		○									○			
	琵琶湖は近畿の水瓶であり水質の保全は重要な課題であり早期の対応が望まれる	その他	施行期日を短くした																
	水質への負荷に着目するのであれば、即刻禁止してしかるべきである。	その他			○			○				○							
	経過措置の期間は、もっと短縮するべきである。	時期短縮																	
第16 プレ ジャー ボートの 操船者の 守るべき 事項	改造艇については「自粛」ではなく「禁止」とし、罰則も設けるべきである。	禁止	改造を加えたプレジャーボートの航行の禁止		○		○									○			
	違法改造については、既に規制されているが、実際には守られておらず、厳しい対応が必要。	厳しく																	
	改造艇は禁止するべきである。一部ライダーのせいで、全体が規制されるのはおかしい。	禁止																	
	違法改造艇は、事前審査による許可制や出艇場所で一艇一艇確認する等厳しく取り締まるべきである	厳しく																	
	陸上での空ぶかしについては、厳しく取り締まるべきである。	厳しく	騒音・燃料流出防止を努力義務から遵守義務へ		○		○									○			
	陸上での空ぶかしについては、努力規定ではなく禁止事項とするべきである。	禁止																	
	給油時の配慮についても努力規定ではなく、禁止事項とするべきである。	禁止																	
合計				5	7	2	3	1	2	1	1	1	1	1	1	1	2	2	4

表-9 レジャー計画の変更場所、変更内容、変更理由

変更場所 (小項目)	意見		変更内容					変更理由			
	意見	意見の要望	変更内容	追加	修正	表現的な内容に変更	対象に入れる	記述が単であったため、より正確に記述した	事実を見逃していたから		
琵琶湖のレジャー利用の適正化に関する航行規制水域の設定	航行規制水域を明示するブイの数が少ないため注意しないと気付かない。	ブイの数が少ない	ブイや湖岸の看板を設置することを追加	○		○		○			
	監視船等がない時間帯には、規制区域内で違反行為が繰り返されている。	取り締まりをしてほしい	指導監視活動を行うことを追加		○		○	○			
	今回の航行規制、マナーズブックの400m、水上安全条例による7ノット規制の300mと類似の規制が混在しており、実効性の観点から、統一すべきである。	航行規制を統一してほしい	規則やマナーについての広報を追加	○		○		○			
従来型の2サイクルエンジンの規制	原文では「2サイクルエンジンは構造上水質に与える影響が大きい」となっているが、実際には4サイクルエンジンの環境負荷が低減されていることによる規制であり、表現を改めるべき。	言葉の修正	2サイクルエンジンの表現を修正		○	○		○			
ごみの投棄、放置対策	ゴミの放置について、もっと厳しい罰則を設け取り締まるべき。	厳しく	ごみ散乱防止の取り締まりをするを修正		○	○		○			
地域協議会への支援	「地域協議会」には、必ず利用者代表や業界関係者が参画するようにされたい。	参加対象を増やす	地域協議会に関係事業者を含めた		○		○	○			
	ローカルルールは、住民・水域管理者・水面利用者が合意の元につくり、守らせるルールではなく守れるルールとすべきである。	その他			○						
環境配慮製品の普及促進	最新の知見を踏まえるとワーム問題は環境ホルモン問題としてではなく単純なゴミ問題として扱うべきで、環境ホルモンに触れる妥当性はない。	言葉の修正	環境ホルモンから環境配慮へ修正		○	○			○		
効果測定の具体例	(釣りルールの普及) 行政側からの一方的な広報・啓発だけではなく、行政側と釣り人が話し合うシンポジウムなど議論の場を設けることを明記すべきである。	シンポジウムの追加	シンポジウムの実施すると修正								
	情報の伝え方、啓発の仕方に課題がある。また、規制の必要性等を理解してもらうため琵琶湖の特性や琵琶湖に生息する生き物の生態、漁業の特性などの情報を提供し、なぜ規制が必要か理解してもらう必要がある。	情報の伝え方を修正									
	単にルールの内容の広報とすることなく、自然の素晴らしさ、琵琶湖の特性(生き物・漁業・景観等)について、少しでも多くの人に知ってもらうことが重要であり、あらゆるメディアや機会を通じて広報することが必要。	情報の伝え方を修正		○		○		○			
	「効果測定の具体例」として「釣り人により回収ボックス等に入れられた外来魚の量」となっており、これが「効果や成果を科学的かつ確実に」把握する方法かどうか理解しかねる。「効果や成果を科学的かつ確実に把握」する方法を具体的に記述すべき。	具体的に記述すること									
合計				3	5	2	5	1	6	1	1

表-10 レジャー条例・レジャー計画の変更内容と変更理由

条例

変更内容		変更理由	変更数 (箇所)
関係市町村を市町村に変更	表現の変更	指摘のとおりと考え修正	1
施設から公共施設へ変更		より正確な記述とするため	1
補助的機関の2サイクル原動機を禁止対象から除外	対象から除外する	規制の趣旨に照らし除外することが適当と考えた	1
前文の追加	前文の追加	条例の背景を明らかにするため	1
基本的計画に長期的目標の追加	長期的目標の追加	具体的に掛けていなかったから	2
情報提供者に関係事業者を入れると変更	対象に入れる		
水鳥の生息地への配慮を追加	パブコメすることを追加	条例の性格から必要と考え追加	2
基本計画でパブコメすることを追加			
工作物のへの衝突等による燃料の流出防止義務と給油に適切な方法をとることが遵守義務に修正	努力義務から遵守義務へ	各項目についての県民の認識を踏まえ修正	4
改造を加えたプレジャーボートの航行の禁止を遵守義務に修正			
騒音・燃料流出防止を努力義務から遵守義務へ修			
2サイクル禁止の施行期日を短くすると修正	期間を短縮する		

計画

変更内容		変更理由	変更数 (箇所)
4サイクルと2サイクルについて適切な表現に修正	表現の変更	より正確な記述とするため	1
ワームに含まれるフタル酸ジエチルヘキシルには環境に負荷はないと修正		事実を見逃していたため	1
地域協議会に関係事業者を含めることを追加	対象に入れる	具体的に書けていなかったから	6
パイの数と看板を増やすことを追加	具体的な内容に変更		
指導監視活動を行うことを追加			
規則やマナーについての広報を追加			
シンポジウムの実施すると修正			
ごみの放置について厳しく取り締まると修正			

等の行動を起こす」というような、具体的な施策に関する内容が変更されていることである。その変更理由は「具体的に書けていなかったから」となっている。

レジャー条例は、規制について書かれている施策であり、レジャー計画は具体的な行動について書かれているため、上記の特徴は納得がいく。つまりレジャー条例とレジャー計画の変更の違いは、施策内容の違いによるものとわかった。

以上のように、今回の事例については、意見が素案に与える影響は、意見がなければ変更は行われないが、意見数の多い少ないよりも、変更理由（表-8、表-9）に該当する意見かどうかが、変更の有無のポイントになるのではと推測される。また具体的な変更は、施策の「表現の変更」「対象の変更」であり、レジャー条例に対しては「規制」に関する変更、レジャー計画に対しては「具体的な行動」に関する変更であった。

4. 結論

35 都道府県におけるパブリックコメント実施状況は、募集期間の平均は 28.1 日、意見の平均は 126.5 件、変更数の平均は 2.6 箇所であった。募集期間と意見数の関連は認められず、意見数と変更数の関連も認められなかった。公表方法はホームページが 84%、窓口配布が 54%であった。結果が公表された案件は 54%であったが、これらのうち「修正した箇所を修正前・修正後で表現」した案件はわずか 1%、「意見に対する回答を」「記載済み、修正、参考、その他」などで表現した案件は 18%と、それぞれ少なかった。なお以上の実施状況は、都道府県別に違いはあるが、系統別、条例・計画等別には違いはなかった。

意見が素案に与える影響は、レジャー条例・レジャー計画で共通する点は誤字や簡潔すぎた等のミスの修正、対象の変更であった。レジャー条例ではパブリックコメント以外の意見を活用するきっかけとなること、県の姿勢や条例の立場を見せることの変更であった。レジャー計画では施策を

具体的にする変更であった。つまり、レジャー条例・レジャー計画ともに、意見が素案に与える影響がある程度認められたといえる。なお今回は2案件での検討のため、意見が素案に与える影響については、今後より多くの案件での検討が必要である。

参考文献

- 1) 津村晃(1999)：規制の設定・改廃に係るパブリック・コメント，会計と監査，50（5），p32～35.
- 2) 室井力(2003)：住民参加のシステム改革，自治問題研究所叢書，p176～177.
- 3) 豊島明子(2002)：地方自治体におけるパブリック・コメントについて，行財政研究，(50)，p16～30.
- 4) 表-1の35都道府県のパブリックコメントのHP

RESEARCH ON THE PRESENT CONDITION AND THE CASE OF INFLUENCE OF OPINION TO DRAFT ON PUBLIC COMMENT IN 35 PREFECTURES

Ken KANAYA and Tetsuji MASUDA

Purposes of this research are to clear the present condition and the influence of opinion to draft on public comment in 35 prefectures. Targets of the present condition are 35 prefectures which enforce public comment. Targets of the influence of opinion to draft are the bylaw on leisure of Lake Biwa. and the plan on leisure of Lake Biwa.. Methods of this research are analysis of information of 35 prefectures on internet and hearing the person in charge of the bylaw and the plan in Shiga prefecture. Findings of this research are the relation between numbers of opinion and collecting term, the relation between numbers of opinion and numbers of change, and common point and different point between the bylaw and the plan on the influence.