

アメリカの規則制定手続における 大量コメント問題

正木宏長*

目 次

はじめに

第1章 アメリカの略式規則制定手続の概観

第2章 大量コメント問題に関する近時の研究成果

第3章 バイデン政権の取組

第4章 2002年電子政府法改正案

結びに代えて

はじめに

政府のパブリックコメントに際して、数万単位に及ぶ大量のコメントが提出される案件が生じており、政府が対策を検討している旨が2025年3月に日本経済新聞で報道された。それによると例えば2040年度のエネルギー基本計画のパブリックコメントでは4万1421件のコメントが寄せられ、「原発新設反対」のような同一の表現が目立つものであったという。報道によれば、SNS上での動員が見られ、提出する文案を共有するメッセージがあつたり、生成AIを使って作成した文章を共有したり、区切りの良い番号である「キリ番」の獲得や投稿数を競うような内容もあったとのことである。政府内では事務次官の会議で大量投稿問題が取りあげられ、同じIPアドレスから複数送られている文面の提出は原則受けとらないという手法

* まさき・ひろたけ 立命館大学法学部教授

や、提出時にメールアドレスの記載を求めて同一アドレスを使った回答は集計対象から外す案も上がったという¹⁾。

続く5月の報道によれば、総務省は、大量投稿対策として受付番号を連番から乱数に変えることで「キリ番」対策をとることとし、パブリックコメントでの提出意見数の表示についても一桁切り捨てや四捨五入のような「概数で示してよい」との事務連絡を各省に発したという²⁾。

筆者（正木）は、このパブリックコメントにおける大量コメント問題について、関係者と意見交換を行う機会があった。本稿は、その際の検討を基に、アメリカの規則制定における近時の大量コメント問題と、それに関連する権利濫用的なコメントの問題の動向を見るものである。

日本のパブリックコメント制度は、制度導入期に、アメリカ連邦行政手続法の略式規則制定手続の告知コメント手續が参考にされており、アメリカの近時の動向を検討することは、日本の議論にも示唆するところが大きいと考える。

第1章 アメリカの略式規則制定手続の概観

日本のパブリックコメント制度はアメリカ連邦行政手続法の行政立法手続である略式規則制定手続の影響が大きい。略式規則制定手続の紹介は本稿では大幅に省略するが、連邦行政手続法553条³⁾が定める手續である。略式規則制定手續自体は、行政立法たる規則（rule）の制定手續である。日本の行政手続法は38条以降で、命令等の制定の際の意見公募手續がいわゆるパブリックコメントを行う際の手續として法定されているが、日本の実務では、行政計画のように行政手続法によってパブリックコメントが要求されていない場合であっても、パブリックコメントが実施されることが多く見られる。

アメリカの略式規則制定手続の状況を概観すると、1946年に連邦行政手続法が制定されたが、その際に、規則を制定する際の簡易な利害関係者か

らの意見の公募手続として略式規則制定手続が定められた。

連邦行政手続法制定時は、略式規則制定手続は国民に規則案を事前に公表して、コメントを募集して、コメントに簡易な応答をすれば良いといった、簡略な手続であると思われていた。しかし、Motor Veh. Mfrs. Ass'n v. State Farm Ins., 463 U.S. 29(1983) のように、規則制定の際の理由付けの統制として、規則の制定理由やコメントに対して十分に説得力のある応答をしているかどうか等が裁判所によって問われるようになったため、コメントの分析に時間がかかるようになったとされる。これに関連して20世紀末には略式規則制定手続が煩雑化して時間と費用がかかるようになったことを指して、略式規則制定手続の「骨化」が言及されたことがあった⁴⁾。現在のアメリカ行政法では *State Farm* 判決の要求は厳しいものではないとの理解がなされているようだが⁵⁾、提出されたコメントへの応答については日本よりも多くのものが求められているのがアメリカの特徴である。

近時の略式規則制定手続に関する変革として、E-Rulemaking と呼ばれる、手続の電子化が挙げられる。20世紀末からのインターネットの普及により、各国で行政手続のオンライン化が進められることになった。アメリカにおいてもインターネットを通じてコメントの提出が可能となっている⁶⁾。

パブリックコメントがオンライン化されることによって国民は簡易にコメントを提出することが可能になるが、それによって同内容の大量のコメントが行政機関に提出されることにより、行政機関の負担が増大するという問題が生じる。この問題はアメリカでも生じているが、それに対してどのような議論や取組がなされているかを次章以降で検討する。

第2章 大量コメント問題に関する近時の研究成果

(1) 大量コメント問題については、アメリカ行政法のケースブックでも取りあげるものがある。ゲルホーン＝バイスのケースブックは「大量コメントの真正性と適切性」と題してこの問題を取りあげている⁷⁾。そこでは例

えば、2014年と2017年の連邦通信委員会のネット中立性規則の制定に際して、2014年については4万5000の新規コメントで連邦通信委員会のシステムが停止し、2017年については2200万の大量コメントがあったことが言及されている。

ゲルホーン＝バイスのケースブックは資料として、2019年の合衆国議会上院の国家安全保障政府問題委員会によるスタッフレポートと2021年の合衆国行政会議の勧告2021-1「大量、コンピューター生成、偽りの身元のコメント」(86 Fed. Reg. 36075 (July 8 2021))を挙げている⁸⁾。以下では2019年の上院の報告書と近時の合衆国行政会議の取組を見る。

(2) 2019年に合衆国議会上院の国家安全保障政府問題委員会より、「連邦告知コメント型規則制定手続の濫用：スタッフレポート」と題する資料が発行されている（以下、上院レポート）⁹⁾。議会向けの資料であるが連邦行政機関への調査を基にまとめられていて参考になる。この資料では、規則制定手続のオンライン化が進行することによって生じた、アメリカの連邦行政機関が抱えている問題点が指摘されている。

記述の順番は先後するが上院レポートは規則制定手続とそのオンライン化の歴史について要領よくまとめているので、上院レポートに従ってオンライン化の経緯について先に簡単に紹介する。

まず2002年電子政府法が制定された。2002年電子政府法により、行政機関には規則案への公衆のコメントを電子的に受領することと、規則制定の電子的記録を含む連邦政府ウェブサイトへの公衆のアクセスを可能にすることが要求されるようになった¹⁰⁾。2011年にオバマ大統領は大統領令13563を発した。それにより、まず執行府行政機関への要求として、全ての規則案にインターネットを通じてコメントをする有意な機会を公衆に与えることと、規則案と最終規則について、regulations.govにおいて、簡単に検索しダウンロードできるオープンフォーマットでの、時宜に適った規則制定記録へのオンラインアクセスを与えることが、行政機関に求められた。この要求は大統領令13579で独立行政機関にも拡張された。今日では、行政機

関はオンラインで規則制定記録を提供し、電子的手段での規則案へのコメントの有意の機会を与えなければならないとされている¹¹⁾。

上院レポートは2002年電子政府法への当時の学説の批判として、コメント手続のオンライン化によって利益集団によって数千のボットによるコメントが提出され、コメントの質が損なわれるというノベックの批判や¹²⁾、電子規則制定によって重複を多数含む大量コメントが提出されることになるというヘルツの懸念を伝えている¹³⁾。

上院レポートは冒頭の概要で次のような問題意識を示している。

告知コメント型規則制定は2000年代初頭に紙からインターネットへと変化した。結果として公衆はより連邦規則制定手続に参加するさらなる機会を得ることができるようになった。

一般的なニュースやソーシャルメディアのウェブサイトのように、連邦行政機関のコメントシステムは、時には、下品、脅迫的、濫用的なコメントのためのフォーラムとなっている。目立つ行政機関の記録 (docket) には、行政官に向けられた下品および脅迫的なコメントが群がり、不正確な別の身元でコメントが提出されている。また、過負荷による妨害を意図していると思われる大量の資料を提出する commenter によっても妨害されている。連邦行政機関は、これらの濫用に対処する方法を見出せていない¹⁴⁾。

上院レポートの冒頭で事実認定がなされ、次に勧告が示されている。
事実認定として、次のようなことが挙げられている。

「(1)ほとんどの連邦行政機関は、人々が欺瞞した身元でコメントを提出しているという主張に対処する適切な手続を欠いている」。「(2)連邦通信委員会の偽りの身元で提出されたコメントに対処する手続は、身元が盗まれた犠牲者とコメント手続全体に追加的な害を引き起こしている」。「(3)規則制定の記録にコメントを提出するのにボットではなく、現実の人間であることを保障する CAPTCHA やその他の技術¹⁵⁾を使用しているコメントシステムはない」。「(4)行政機関はコメントをスクリーニングし、転記するこ

とに関して一貫したポリシーを有していない」¹⁶⁾。

上の(4)に関しては行政機関ごとに連邦行政手続法の解釈が異なっていることが指摘されている。

上院レポートの勧告で目をひくものを挙げると、次のようなものがある。

「(1)合衆国議会は、行政機関が、濫用的、下品、または脅迫的なコメント；無関係なコメント；または欺瞞した身元の下で提出されたコメントを受理し転記すべきことを明確にするため、2002年電子政府法を改正するべきである。脅迫的若しくは濫用的な文言を含むコメント、無関係のコメント、またはうその身元から送られたコメントは公衆の閲覧に供されたままにすべきではない」。「(2)合衆国議会は、規則案に賛成または反対するものとして受領した大量コメントを検討すべき程度について行政機関に指針を提供するよう連邦行政手続法の改正を検討すべきである」。「(4)電子規則制定プログラム執行府制御委員会、連邦通信委員会、証券取引委員会は、重複コメントの統一的かつ適切な制限と記録の中の重複コメントの数を減少させる技術的手段を形成すべきである。(略)」。「(5)電子規則制定プログラム執行府制御委員会、連邦通信委員会、証券取引委員会は、現実の人間だけが規則にコメントすることを確保する CAPTCHA のような技術の使用を検討すべきである」。「(6)連邦コメントプラットフォームは、コメントテーターが偽りの身元ではなく、匿名または現実の名前でコメント提出をする選択肢を許容すべきである」¹⁷⁾。

上院レポートは権利濫用的なコメントというくくりで問題を扱っているが、問題となっている類型は、偽りの身元によるコメント、不適切な文言を含むコメント、大量コメントである。上院レポートは、これらの実例と行政機関の対応を示している。

偽りの身元でのコメントについては例えば、連邦通信委員会の規則制定では、ドナルド・トランプ、バラク・オバマ、レブロン・ジェームズ、アドルフ・ヒトラー、ロナルド・レーガン、エルビス・プレスリーなどの名

義でのコメントが多数寄せられている例が挙げられている¹⁸⁾。問題があるのは、他人の名前を冒用して本人の意思に反してコメントを送ることだが、これについては連邦通信委員会はコメント提出者の本人確認は特にせず、意思に反して名前を使われたと申し立てた者に、連邦通信委員会がいったん受領されたコメントの削除や変更をする能力には制限があるとの趣旨の書簡を送って、本人自身によるコメント提出を促しているという¹⁹⁾。

不適切な文言を含むコメントについては、脅迫的な文言やわいせつな文言、あるいは規則とまったく無関係な内容を含むコメントが問題視されている。上院レポートによると証券取引委員会は、スタッフが無関係と判断したコメントについては、庁内のファイルでは記録するが、オンラインで公衆に利用できるようにはしないとの措置がとられているとのことである。また商務省では、不適切なコメントにはコメントの公開にあたり削除する裁量があると解して、削除しているとして、単語の fuck と思われる語について “uc” を■と墨塗にしたうえでコメントを公開している事例が挙げられている²⁰⁾。

大量コメントについては、連邦通信委員会のネット中立性規則についてはコメントの数自体が膨大になったため、個々のコメントの閲覧やダウンロード自体が困難になったことが紹介されている。そして、コメントの量は膨大であったが、ピュー研究所の認定では、7類型のコメントが38%を占め、独自のコメントは6%で残りの94%は重複コメントであったとされる²¹⁾。

(3) 大量コメントに関連して、規則制定に際しての人工知能（AI）の利用の問題がある。上院レポートでも AI により作成された大量コメントがあることが指摘されている。そして、大量コメントの分析について AI の利用が主張されることがある。実際アメリカでは AI によるパブリックコメント整理が既に行われている。

合衆国行政会議はこの問題に取り組んでいる。連邦行政機関による人工知能（AI）の使用については、2020年に「アルゴリズムによる統治：人工知能と連邦行政機関」と題する合衆国行政会議向けレポートが公表されて

いる²²⁾。このレポートは連邦行政機関による人工知能(AI)の使用についての調査の報告であるが、規則制定におけるAIの利用も取りあげられている。

レポートによると、行政機関による告知コメント手続の際のAIの活用として、分析に適していないようなコメントや、専門家のよるものであって行政機関の職員の能力を超えるようなコメントの分析や整理については、AIが重複を識別したり、コメントを要約することの手助けとなるとしている。そして、連邦通信委員会のネット中立性規則の制定に際しては、2000万を超える大量コメントの分析のために連邦通信委員会でNLPツール(自然言語処理ツール)が用いられてコメントの整理がされたことが報じられている²³⁾。そこではボットによる生成の大量コメントであっても文言を微妙に変えているものがあって、重複コメントの判定が難しくなるということが報じられている²⁴⁾。保健福祉省のような一部の行政機関は重複コメントの削除ができるデータベース管理システムを有しているが、コメント分析を民間事業者に委託している行政機関もあるという²⁵⁾。

報告書はAIによる自動的なコメント分析は役立つとしながら、問題点をあげている。それによると、第一に、人間のコメントに対応する行政機関の能力を損なう目的で大量コメントがなされる可能性があるが、それに対する対応の問題がある。大量コメントに対処するためにフィルターを強くすると、草の根の国民の運動なのか、あるいは、ボットによる大量コメントなのかが区別されずに削除されるおそれがある。またボットによってはいるが有益なコメントが削除されるおそれがある。人間によるコメントをボットによるものと判定するリスクもある。第二に、ツールに分析させると重要なコメントを見落とす可能性があるので行政機関はコメントをAIが見落さないよう調整しておかなければならぬ。第三に、AIによるコメント整理を民間の委託事業者に行わせると、民間事業者側がパブリックコメント手続に際してフィルターにかかりにくいコメントはどのようなものかを顧客に助言して収益化することができるといった、民間業者の利益相反の可能性の問題も挙げられている²⁶⁾。

(4) 合衆国行政会議は、2021年の合衆国行政会議の勧告2021-1「大量、コンピューター生成、偽りの身元のコメント」(86 Fed. Reg. 36075 (July 8 2021))で、規則制定の際に提出されたコメントに関する問題についての勧告を行っている。

合衆国行政会議は前文で、課題となっているコメントとして、「大量コメント」「コンピューター生成コメント」「偽りの身元のコメント」の3種類を挙げている。それぞれの問題点は異なるものであり、大量コメントは行政機関の困難や時間の浪費を生じさせること、コンピューター生成コメントは人間の手によるものではないことから連邦行政手続法の利害関係人(interested persons)によるコメントという要件に抵触する可能性があること、偽りの身元のコメントは本人の利益を害し、州や連邦の刑事法の下で訴追される可能性があるとされる。勧告は、規則制定手続での広範な参加を損なうことを意図するものではないと念を押している。関連して、前文脚注11ではこの勧告は、行政機関の意思決定でコメントが果たす役割や、特定の立場を支持するコメント数に行政機関がどのような考慮をするべきかを扱うものではないとしていることが目をひく²⁷⁾。

前文に統いて勧告が示されているが、勧告の内、目に付いたものを挙げると以下のようなものがある。

大量コメントの管理については、以下の勧告が目をひく。

「3 行政機関は、行政機関の記録において受領され掲載されたコメントを公衆の成員が検証することが可能になることの重要性を考慮したうえで、オンライン規則制定記録における同一のコメントについて単一の代表的な例のみを掲示する、または、当該記録における同一ではない内容のみを分離して掲示することによってオンラインによるコメント表示を管理する代替的アプローチの検討を希求することができる。行政機関が全ての同一のコメントをオンラインで表示しないと決定した場合、行政機関は、記録において個別的なコメントとして受領を確認するかあるいは同一コメントと位置付けるかの基準、及びどのコメントを表示するかの判断基準、並

びに行政機関の対応について、公開で利用可能な説明をするべきである」。

「4 行政機関が、規則の操作性の向上のために全ての同一または実質的に同一のコメントをオンライン規則制定記録に含めないと決定する場合、(Regulations.gov または最終規則の前文などで) 報告されるコメント総数に同一または実質的に同一のコメントの数が算入されることが保証されるべきである。資源が許す限り、行政機関は、受領した同一または実質的に同一のコメントの総数を別に報告するべきである。さらに行政機関は利害関係ある公衆の成員に全ての受領したコメントを獲得またはアクセスする機会を与えることを検討するべきである」²⁸⁾。

コンピューター生成コメントについては、以下の勧告が目をひく。

「5 達成可能な範囲で、行政機関はコンピューター生成と識別された全てのコメントについてフラグ付けをする、または、他のコメントと分けて表示若しく保存するべきである。(略)」。

「6 自身のコメントプラットフォームを運営する行政機関は、reCAPTCHA またはその他の同等の本人証明手段のようなコメント提出者が人間であることを検証する技術の使用を検討すべきである。(略)」²⁹⁾。

偽りの身元のコメントについては以下の勧告が目をひく。

「8 行政機関は、(コメントの提出期限後も含めて) コメントを提出していないのに名前や識別情報がコメントに結びつけられた者に、コメントを確認する機会及び匿名化またはオンライン規則制定記録からコメントを除去することを要求する機会を提供するべきである」。

「9 行政機関が偽りの身元とフラグ付けするまたはそのようなコメントをオンライン規則制定記録から削除する場合、記録において行動が注記されるべきである。(略)」³⁰⁾。

合衆国行政会議の勧告では上のように、大量コメントは代表的な一つにまとめることができるとされている代わりに、選定の基準の説明や、コメ

ント総数の表示が求められていること、コンピューター生成コメントについては、人間によるものではないことから連邦行政手続法の条文に反する可能性が示唆されていること、そして、偽りの身元のコメントについては本人からの匿名化や削除の要求の機会の提供が求められていることが、注目される。

第3章 バイデン政権の取組

規則制定における大量コメントやコンピューター生成コメントの問題については、政権側でも課題として認識されている。バイデン政権下では、2023年4月6日の大統領令14094「規制審査の現代化」³¹⁾で情報規制問題部部長に対応を求めている。

大統領令14094第2条「包括的な規制政策と公衆参加の断固たる促進」(d)で、以下のようなことが定められている。「(d)情報規制問題部部長は、関係行政機関との協議の際に、適切な範囲で、技術的変革を通じてのものを含む、告知コメント手続を現代化するためのガイダンス又は手段を検討しなければならない。これらの改革は、大量コメント、コンピューター生成コメント（人工知能を通じて生成されたもののような）、偽りの身元のコメントに対処するガイダンス又は手段を含むことができる。」。

大統領令14094自体は現在の第二次トランプ政権下では廃止されているが、大量コメントやコンピューター生成コメントへの対応が政権の課題となっていることが窺える。現在のアメリカの行政機関の対応については、2024年1月19日に環境法研究者としても著名な情報規制問題部部長のリチャード・L. レヴェズ³²⁾の名義で示された「規制コメント手続の現代化」と題する大統領府ウェブサイトの記事が要領よくまとめている³³⁾。

大統領府ウェブサイトの記事によると、情報規制問題部は規則制定手続を現代化するための取組を行っているが、これは、情報規制問題部に告知コメント型規則制定手続を現代化するガイダンスまたは手段の検討を指示

した大統領令14094を受けてのものだと位置付けられている。情報規制問題部が幾多の対処をしていることとして次の三つが挙げられている。部分的には上の合衆国行政会議の勧告への対応が示されている。

第一に、連邦通信委員会のネット中立性規則については2000万を超える大量コメントがあったが、大量コメントについては、同一のコメント提出を促すキャンペーンの結果であり、検討に時間がかかるというような負担を行政機関にかけているという認識が示されている。このような、集団での反復コメントと個別のコメントを区別可能な、大量コメントを管理するための手段を行政機関が持つことが重要であるとされる。そこで一般調達庁 (General Services Administration) は、30万のコメントを3万にまとめるような、大量コメントを管理するツールを行政機関に提供しているとのことである。

第二に、生成AIを用いるようなコンピューター生成の大量コメントについては、生成AIがコメントテーターのコメントの作成を補助するということは認めつつも、大量コメントが行政機関の運営に支障を生じさせる可能性もあるので、人間による提出のコメントであることを確保することを助けるため、コメント提出サイトである Regulations.gov は、CAPTCHA v2 を用いているとのことである。

最後に同意なく他人名義で提出されるコメントについても情報規制問題部は非公式の行政機関間技術ワーキンググループを立ち上げて、このようなコメントの管理を議論しているとのことである。

第4章 2002年電子政府法改正案

(1) 上の検討からパブリックコメントでの大量コメントやコンピューター生成コメントが、アメリカでは実務上問題視され、対応がなされつつあることが窺えるだろう。

アメリカ合衆国議会での近時の動向として、2024年に規則制定手続にお

けるコンピューター生成コメントや大量コメントへの対策を求める2002年電子政府法改正案が、下院に提出され、下院は通過したが、上院では審議未了のまま未成立になっている³⁴⁾。大量コメント対策の立法化の試みとして興味深いものであり、以下では、2024年5月7日に上院に回付された時点での法案の条文を見てみる。

(2) 1条では、2024年コメント品位管理法 (Comment Integrity and Management Act of 2024) であるとのこの法案の名称が示されている。

2条では、次のような目的が示されている。「本法の目的は連邦行政手続における大量及びコンピューター生成のコメントの管理について連邦行政機関を補助することである。規制手続の枢要な部分 (vital part) である大量コメントを抑制するものと理解されるべきでは決してない」³⁵⁾。

3条は、「規制審査手続における品位の向上と大量コメント及びコンピューター生成コメントの管理」を表題として、2002年電子政府法の改正を示す部分である。

条文の規定順とは前後するが、3条(e)は定義規定となる。3条(e)(2)は、「『コンピューター生成コメント』の語は、その内容が、第一次的には、人間ではなく、人工知能の使用を通じてのものも含む、コンピューターソフトウェアによって基本的に生成されたコメントを意味する」としている。3条(e)(4)は「『大量コメント』の語は、異なる署名者又は組織によって提出された、同一または実質的に同一の、大量の組織化された提出物の一部として提出されたコメントを意味する」としている³⁶⁾。

3条(A)では電子政府法206条の改正案として以下のものが示されている。「(e)情報の品位」の条項が主内容である。(1)~(6)まであるが、目をひくものを見る。

まず、(1)では、206条(c)³⁷⁾により電子的な手段によって受領されたコメントについて、行政機関の長は、「最大限に可能な限り、コメントが提出された時点で、コメントが人間によって提出されたものであるかどうかを検証 (verify) しなければならない」とする。

次に(2)は大量コメントの識別と管理を定めている。(A) (B) (C) が定められている。

まず、(A) で行政機関の長は電子的手段で提出されたコメントを受領する際、以下のことをしなければならないとされる。「(i)実行可能な範囲で、コメントが大量コメントであるかどうかを合理的に判定する」。 「(ii)行政機関の長が大量コメントであると合理的に判定した場合、コメント又はコメントのバリエーションの何らかの公に利用可能な写しにおいて、(ラベル若しくは標識を通じて、機械及び人間が読解可能な形式で) 大量コメント提出の一部であることを示す」。

(B) は大量コメントの処理を定めている。ここでは、大量コメントと識別されたコメントを、電子的記録で利用可能とする場合、行政機関の長は以下のことをすることができるとしている。「(i)各大量コメントについて単一の代表的なサンプルのみを記録 (docket) を通じて利用可能とする」。 「(ii) 大量コメントが同一ではないが特定の標準化された文言によるバリエーションの形態をとっているとき、行政機関が大量コメントのバリエーションの一つの単一の写しを記録を通じて利用可能とする」。

(C) は「行政機関の長が、単一の代表的なサンプル又は(B) の規定に服する大量コメントのバリエーションの単一の写しを記録を通じて利用可能なものとする場合、行政機関の長は、同一と又は記録において利用可能とされているサンプル若しくは写しと実質的に全く同一と判断された提出数を、実質的に同一のサンプル又は写しを利用可能としたうえで、(ラベル若しくは標識を通じて、機械及び人間が読解可能な形式で) 示さなければならぬ。」としている。これは大量コメントについて代表的な一つを示すようにする場合は、一つにまとめられる大量コメントの総提出数を示すことを求める規定である。

他に(3)は、行政管理予算局がガイダンスを発すること、(4)各行政機関の長が規則制定中のコンピューター生成コメントや大量コメントへのポリシーを策定しなければならないことを定めている。

(3) 2024年の2002年電子政府法改正案は大量コメントへの立法的対応を求めるもので画期的なものであると思われるが、結局は合衆国議会で未成立に終わり、法律とはなっていない。条文案を見るに立法化のための苦労が窺えるが、少しだけ文言を変えた大量コメントについてはバリエーションと位置付けて、バリエーションの一つだけを示せば良いとするなどの対応が目をひく。

一方で大量コメントであっても総提出数は公開することを求めていて、コメントの総提出数の公開には一定の配慮をしていることが窺える³⁸⁾。

2002年電子政府法改正案については、連邦取引委員会の元最高技術責任者のニール・チルソン弁護士がX(旧twitter)上でコメントしているが、問題点として、「行政機関が一定のコメントを利用不可能にすることができる」とすると、「権限濫用のおそれがあること」、「記録媒体が発達しているのでコメントを削除することは不要ではないかということ」を挙げている³⁹⁾。行政側の判断だけで大量コメントを一つにまとめるということをすると、その過程で、コメントの存在を隠す、あるいは偶発的に削除する危険が生じる。法案が、総提出数を示すことを求めているのはそれへの対処であると思われるが、パブリックコメント手続の透明性という観点からは軽視できない問題であると考える。

結びに代えて

本稿では、アメリカの規則制定における大量コメント問題とそれに対する実務的対応を見た。さらに、アメリカでは、大量コメントのほか、コンピューター生成コメント、偽りの身元によるコメント、不適切な文言を含むコメントが、問題あるコメント類型として挙がっていることが明らかになつた。

大量コメント問題はオンラインによるパブリックコメント手続の普及に従って激化しているという側面がある。ほとんどが同内容の大量コメント

への対応としては、代表的なものを一つだけ公示して、他のコメントの総数のみを示すというのがアメリカの議論で挙げられている対応だと言える。また、その整理に際して、AIを活用するという議論はあるし、実務上はすでに実施されているようである。

本稿で見たようなアメリカの議論を前提に、冒頭で示した日本の大量コメント問題への対処については、筆者は現在以下のような見解をもっている。

アメリカでは、他人名義のコメントや不適切なコメントが一種の権利濫用として捉えられているようだが、この議論は、日本でも妥当すると考える。

現在の日本の行政手続法の意見公募手続を見ると、行政手続法43条2項は提出意見に代えて、当該提出意見を整理または要約したものを公示することができることを定め、行政手続法43条3項は第三者の利益を害する場合についての提出意見の公示の際の全部または一部の削除を定めている。そのためアメリカで問題となっている大量コメントや不適切コメントのような類型についてはこれらの規定の活用によって一応の対処は可能であると考える。これらの規定による場合、行政側の対応が行政手続法43条2項、3項の文言の範疇に収まるものであるかどうかが、個別の対応毎に問題となりうる。

アメリカで指摘されている、そもそもコメント自体が大量である場合、それらの整理と分析に時間とリソースが浪費されるという点については、日本でも同様の問題は行政運営の課題として生じうると考える。それに対する対処としてAIを活用するというのは考えられるところだが、コメントの整理へのAIの利用は効果的であれば時間とリソースを節約できるが、効果的でなければ、人力でのダブルチェックをしなかった場合、行政機関は重要なコメントを識別し応答することに失敗するとの指摘がアメリカではなされているように⁴⁰⁾、AIを使ったコメント整理には問題点もある。

例えば、人間の目を介さないところで、提出された公示されるべきオリジナルのコメントがAIにより削除されたり、公示されなかった場合、それはパブリックコメントに関するコメント提出者の手続的権利の侵害であ

ると捉えられるものとなると思われる。このような事態の発生を防ぐ対処法は、AIを活用したコメント整理の実務上の課題となる。

冒頭に挙げたように、報道ではコメント提出に厳密な本人確認を求めるとの手法も検討されていると報じられているが、簡易な手法だと、アメリカで問題となっているような他人の名義を冒用するという濫用的手法を予防することができないと思われる。しかし、マイナンバーを用いるような厳格な手法だと、広く一般の意見を求めるというパブリックコメントの参加制度としての意義を損なってしまうことが危惧されし、個人以外の団体・法人名義でのコメント提出や外国人のコメント提出⁴¹⁾について身元確認をどのように行うかという問題が生じる。

日本での大量コメント対策については、冒頭で示したように意見数は概数で示して良いとの事務連絡がなされたとのことだが、この対応はアメリカでの改革提案がコメントの総数を示すことを求めていることと対照をなす。日本の行政の意識としては、「パブリック・コメント制度では、提出された意見の「量」ではなく「内容」を考慮します。同一内容の意見が多数提出された場合であっても、その数が考慮の対象となる制度ではありません。」と総務省ウェブサイトで示されているように⁴²⁾、コメントの量より内容を考慮するという発想があるのだと思われる。

この発想自体は妥当なものであるが、一方で、アメリカ人の問題意識としては、行政機関が有意義なコメントを行政判断で「無かったことにする」ことへの危惧があると思われる。意見が多いから当該意見を採用しなければならないわけではないが、パブリックコメントでの賛成あるいは反対の意見数は、政治的キャンペーンの成果であっても民意の表出という側面があり、ポットやウェブサイトを通じた一人による複数回のコメント提出という問題をさておけば、総意見数の表示自体は、民主主義や手続の透明性の観点から軽視できないというのが筆者の私見である。

- 1) 日本経済新聞2025年3月25日朝刊5面。
- 2) 日本経済新聞2025年5月15日朝刊5面。
- 3) 5 U.S.C. 553.
- 4) Thomas O. McGarity, *Some Thoughts on “Deossifying” the Rulemaking Process*, 41 DUKE L. J. 1385 (1992).
- 5) KRISTIN E. HICKMAN, UNDERSTANDING ADMINISTRATIVE LAW 341 (7th ed. 2022).
- 6) E-Rulemakingの展開の紹介として、常岡孝好「電子規則制定（E-Rulemaking）と公衆参加の強化」宇賀克也先生古稀記念『行政法の理論と実務』（有斐閣、2025年）443頁。
- 7) TODD D. RAKOFF ET AL., GELLMORN AND BYSE'S ADMINISTRATIVE LAW 366-368 (13th ed. 2023).
- 8) *Id.* at 367-368.
- 9) CONGRESS, SENATE, COMMITTEE ON HOMELAND SECURITY AND GOVERNMENTAL AFFAIRS, ABUSES OF THE FEDERAL NOTICE-AND-COMMENT RULEMAKING PROCESS: STAFF REPORT (2019) [hereinafter Senate Report], https://www.govinfo.gov/app/details/GOV PUB-Y4_G74_9-PURL-gpo129837
- 10) *Id.* at 9.
- 11) *Id.* at 10-11.
- 12) 上院レポートが示す引用は、Beth Simone Noveck, *The Electronic Revolution in Rulemaking*, 53 EMORY L.J. 433, 441-42 (2004).
- 13) 上院レポートが示す引用は、Michael Herz, *E-Rulemaking, DEVELOPMENTS IN ADMINISTRATIVE LAW AND REGULATORY PRACTICE 2002-2003*, 149-151 (Jeffrey S. Lubbers ed., 2004).
- 14) *supra* note 9 at 1.
- 15) 生身の人間であることの確認を指す。
- 16) *Id* at 2-3.
- 17) *Id* at. 3-4.
- 18) *Id* at 20.
- 19) *Id* at 23.
- 20) *Id* at 25-28.
無関係な内容のコメントとは、連邦通信委員会のネット中立性規則の事例では、『戦争と平和』や『レ・ミゼラブル』の全文を提出するようなコメントが挙げられている。他にも著作権法違反のコメントもあるという。墨塗処理は連邦通信委員会も行っているようである。無関係の大量長文コメントは行政機関の職員にも公衆にもオリジナルのコメントの判別を困難にするとされる。*Id.* at 29-33.
- 21) *Id.* at 28-29.
- 22) GOVERNMENT BY ALGORITHM: ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN FEDERAL ADMINISTRATIVE AGENCIES, REPORT SUBMITTED TO THE ADMINISTRATIVE CONFERENCE OF THE UNITED STATES [hereinafter ACUS Report], <https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2020/02/ACUS-AI-Report.pdf>
- 23) *Id.* at 60.
- 24) *Id.* at 61.

25) *Id.* at 62.

アメリカにはパブリックコメントのAIによる分析を請け負う民間事業者が存在するようである。下の事業者は業務内容として、連邦機関のコメントの分析の補助を挙げている。

ICF

<https://www.icf.com/clients/technology/regulations-gov-gen-ai-public-comment-analysis>

26) ACUS Report, *supra* note 22 at 63.

27) 86 Fed. Reg. 36076.

合衆国行政会議の勧告2021-1を紹介するものとして、宇賀克也「アメリカ合衆国行政会議によるAIに関する提言（1）」自治研究101巻8号（2025年）3頁、12頁以下。

28) 86 Fed. Reg. 36077.

29) *Id.*

30) *Id.*

31) <https://www.federalregister.gov/documents/2023/04/11/2023-07760/modernizing-regulatory-review>

32) レヴェズが編集に加わった環境法のケースブックとして、RICHARD L. REVESZ ET AL., ENVIRONMENTAL LAW AND POLICY (5th ed., 2023).

33) <https://bidenwhitehouse.archives.gov/omb/briefing-room/2024/11/19/modernizing-the-regulatory-comment-process/>

34) 立法経緯、条文は、以下の合衆国議会のウェブサイト参照。本文の記述はこれによる。
<https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/7528>

35) 3月5日の下院への法案提出時には、このような目的規定はない。

36) 3条(a)で定める2002年電子政府法206条(e)の改正案の部分でも、(6)で同様の定義がなされている。

37) 2002年電子政府法206条(c) (Public Law 107-347, 107th Congress An Act, 116 Stat. 2899.) は、行政機関の長は電子的手段で提出されたコメントを受領しなければならない、ということを定めている。

38) 以下のブルの文献によると、アメリカではレファレンダム的に告知コメント手続を捉える見方が示されている。もっとも裁判所や行政法学者から否定されていると位置付けられている立場であり、ブル自身も一人一票原則が貫徹できない等の理由でこの見方には否定的である。Reeve T. Bull, *Making the Administrative State "Safe for Democracy"*, 65 ADMIN. L. REV. 611, 633-634 (2013).

39) https://x.com/neil_chilson/status/1788208231929503995

40) Stephen M. Johnson, *Rulemaking 3.0: Incorporating AI and ChatGPT Into Notice and Comment Rulemaking*, 88 Mo. L. Rev. 1021, 1073-1074 (2023)。アメリカでは、重要なコメントへの対応をしないことが手続違反とされ裁判所が規則制定手続を違法無効とさせるリスクを生じさせる。Senate Report, *supra* note 9 at 8-9. 合衆国行政会議勧告は行政機関が重要なコメントに対応しなければならないことを要求している判例として、Perez v. Mortg. Bankers Ass'n, 575 U.S. 92, 96 (2015) を挙げている。86 Fed. Reg. 36076.

アメリカでのコメント総数の表示を求める要求は、コメントの存在自体を秘匿すること

によって重要なコメントに対応しなかったことを隠すという類型の手続違反を防ぐ目的もあると考えられる。

- 41) 日本の行政手続法の意見公募手続では外国人もコメント可能と解されている。高木光ほか『条解行政手続法』(弘文堂、第2版、2017年) 477頁。
- 42) 総務省ウェブサイト「パブリック・コメント制度について」
<https://public-comment.e-gov.go.jp/contents/about-public-comment>

* 本稿は科研費（課題番号24K04527）の成果である