

大学経営政策研究

第5号（2015年3月発行）：33-47

輿論と政策形成

－パブリック・コメント制度に関する試論－

小 方 直 幸

輿論と政策形成

－パブリック・コメント制度に関する試論－

小方直幸*

Public Opinion and Policy Making: An Essay on the Public Comment System

Naoyuki OGATA

Abstract

This study clarifies the influence of public opinion on policy making by focusing on the public comment system. After explaining the outline of the public comment system, quantitative characteristics of public opinion regarding education policy based on the data collected from The Office of E-Government and Information Technology (e-Gov) from 2003 to 2013 are analyzed. Furthermore, the influence of each opinion received through the public comment system on higher education policy making is discussed. We conducted a limited analysis on the degrees of interest in each policy because the quantitative responses of public opinion to each policy and the contents of individual or drafted opinion are only obtainable through e-Gov data. A detailed case study is required for future research to better understand the substantial influence of public opinion on policy making.

1. はじめに

本稿は、政策形成に対する輿論¹⁾の影響を検証する一つの研究領域として、パブリック・コメント制度に着目し、高等教育研究におけるパブリック・コメント制度の考察可能性を、萌芽的に提示することを目的としている。

政策形成に対する輿論の影響を考察する対象としては、マスメディアによる輿論調査等もあり、パブリック・コメント制度が唯一の、あるいは影響力の大きい媒体とは限らない。しかし、マスメディアが取り上げる輿論は、社会的に関心が高いテーマに限定され、予めマスメディア側が取り上げる政策イシューを選択済である。そのため、そもそもいかなるテーマに輿論の関心があるかといった点まで踏まえた考察を行うことはできない。例えば、現内閣府が継続的に実施しているものに『世論調査』がある。歴代の『世論調査』を紐解くと、大学に関わるテーマで実施されたのは

* 東京大学大学院教育学研究科 教授

1950年（大学）、1970年（放送大学）、1985年（学歴）、2001年（大学の国際化）と、数えるほどしかない。政府が行う調査とはいえ、テーマ選定が偏向している可能性があるし、初発のテーマの継続性という点から、後発のテーマが入り込みにくい構造があるものの、この事実は、他の政策領域に比して、大学に対する輿論の関心そのものの稀薄さを示すものともいえる。事実、高等教育研究においても輿論を扱った研究は多くない。数少ない研究に、高等教育に対する輿論の関心を扱った矢野（2011）や、特定の高等教育のイシューに関わる輿論調査を行った杉谷他（2011）があるものの、これらは政策ないし政策イシューとなり得る事項に対する輿論の認識に関するもので、本稿が着目する輿論の政策形成への影響を考察したものではない。輿論の政策形成への影響を直接扱った高等教育研究は、管見の限り見当たらないのが現状である。

輿論については、世論との異同をめぐる基本的な概念整理（宮武2003）や輿論の問い方自体も重要な課題だが、これらは高等教育研究以外の領域で既に研究蓄積も多く（例えばリップマン1987、佐藤2008、岡田・佐藤・西平・宮武2007など）、本稿で取上げて扱うことはしない。なお、輿論の政策形成への影響という場合、特定の政策イシューにおいて、どのような輿論が展開され、それが実際の政策決定にどこまで影響を与えたのか、という事例考察が一般的と考えるかもしれない。だが先述したように、高等教育政策に対し輿論がどこまで関心自体を持っているのか、という状況が把握できていないのが現状である。そこで、量だけでなく質も加味した考察の重要性は論を俟たないが、高等教育政策に対する輿論の関心の有無を検証する意味でも、本稿では主として量的な側面からアプローチすることとする。輿論として扱う対象は広いが、その中でもパブリック・コメント制度に着目したのは、後述するように量的アプローチがある程度可能だからである。

本稿の構成は以下の通りである。続く2節ではまず、高等教育研究では必ずしも馴染みのないパブリック・コメント制度について、その概要を同制度の先行研究と併せて紹介する。3節では、文科省を対象として、2003年から2013年までの10年分のデータを用いて、局別のパブリック・コメントの実態を、結果の公示形式にも留意しながら量的に整理する。4節では、パブリック・コメントとして寄せられた意見が案件にどのように反映されているかを、高等教育局が所掌した中教審答申を事例として紹介し、5節で、パブリック・コメント制度に着目した研究の可能性を、その限界も考慮しつつ展望する。

2. パブリック・コメント制度の概要

パブリック・コメント制度は、行政機関が政令や省令等を定める際、事前にその案を公表し広く一般から意見を募り、その意見を考慮することで、行政運営の公正さの確保と透明性の向上を図り、国民の権利利益の保護に役立てることを目的とした制度である。1993年、規制緩和の流れを受けて行政手続法が制定され、1998年には、中央省庁等改革基本法（平成10年法律第103号）で、政策形成に広く国民から意見提出を求める手続きの整備が要請され、1999年に閣議決定ながら、規制の制定又は改廃に係る意見提出手続（パブコメ手続）が制定される。そして2004年の「規制改革・民間開放推進3か年計画」で、パブリック・コメント手続きの法制化が行われた。

日本のパブリック・コメント制度について常岡（2006）は、米国と比較して、意見提出者の範囲

が利害関係者に限定されず広い、手続対象が外部効果を持つ行政立法に限定されず広い、外交・防衛事項についての適用除外もない、原案に関する公表資料が多い、意見提出期間の具体的設定がある、提出意見に対する考え方をまとめて公表することになっている、を挙げているが、総務省データに基づき2001-2008年におけるパブリック・コメント制度の実施状況を考察した原田（2011）は、パブリック・コメント手続の実施件数の少なさ、提出される意見の少なさ、提出された意見に基づく修正割合の低さを指摘している。

このように、制度上の特質と実際の機能との間には少なからぬ乖離があるという印象も受けるパブリック・コメント制度だが、教育政策形成の領域で着目されてきたとはいえない。そのため、高等教育政策形成における、パブリック・コメント制度の機能の可能性、あるいは機能の実態について、限られた資料ながら議論する意義は少なくない。

電子政府の総合窓口（以下e-Gov）は2014年4月現在、各省庁の14,138件のパブリック・コメントの結果公示案件を掲載している。4節で扱う中教審答申を例に、パブリック・コメント制度の流れ（原案公示→意見提出→意見考慮→結果公示）を概観しておく、文科省高等教育局は2012年4月3日、「中央教育審議会大学分科会大学教育部会「審議まとめ」に関する意見募集の実施について」と題する意見公募を公示し、案の具体的内容として、2012年3月26日付の審議まとめの本文、資料、リーフレットを掲載している。意見の募集期間は4月4日から7月31日までとされ、答申が出たほぼ1ヶ月後の9月25日に結果が公示されるに至っている。

総務省（旧総務庁）は、1999年度～2004年度に規制の設定又は改廃に関する意見提出手続の実施状況調査を行い、2006年度～2009年度まで意見公募手続等の施行の状況調査を実施しているが、その後調査は途絶えている²⁾。原田（前掲書）は2001-2004年度データに基づき、省庁別の意見提出率、原案修正率の差異をクラスター分析により考察し、文科省は意見提出率が高く、原案修正率は中～高のグループとしている。

なお総務省による2006-2009年度データからは、意見募集数（省庁別）、提出意見数（合計）、提出意見の反映状況（合計）がわかる。行政手続法に基づく意見公募手続等の場合、意見数の推移は0件：47%→46%→48%→45%、1-10件：36%→36%→37%→39%、11件以上：17%→18%→15%→16%、意見の反映は25%→29%→25%→33%で推移している。4年間という限られた期間であるため、ここから推移の傾向を抽出することは難しいが、カテゴリ別の意見数の推移に目立った変化はなく、意見の反映も25-30%の間で安定している。任意の意見募集についてはどうか。意見数の推移は0件：22%→31%→35%→30%、1-10件：34%→36%→31%→36%、11件以上：44%→34%→34%→33%、意見の反映は52%→49%→56%→45%で推移している。行政手続法に基づく意見公募手続等と比較して、意見数0件の場合が20-30%台と少なく、逆に11件以上の場合が30%ポイント以上多い。

3. 文科省におけるパブリック・コメント制度の状況

(1) 用いるデータ

文科省の状況を明らかにするため、2003年7月7日から2013年6月28日までの期間にe-Govに

結果が公示された全ての案件をデータベース化した。件数は合計460件で、内訳は、行政手続法に基づく意見公募手続178件（うち意見数不明1件）、行政手続法39条4項³に該当する命令123件、任意の意見募集159件（うち意見数不明6件）である。さらにこの460件のデータを、以下の5つのルールに基づいて操作的に定義した。

- ルール①：他省庁と同一案件の場合、1つに集約
- ルール②：資料提示の都合上複数案件に渡る場合、1つに集約
- ルール③：同一複数事案で意見が集約されている場合、1つに集約
- ルール④：同一複数事案で該当する変更条項が異なれば、別案件
- ルール⑤：同一事案の政令、省令、告示の場合、別案件

この結果、分析対象となったのは、行政手続法に基づく意見公募手続177件、行政手続法39条4項に該当する命令122件、任意の意見募集148件、の合計447件であり、全体に占める割合はそれぞれ、40%、27%、33%である。図1は、10年間の公募タイプ別の案件の推移を示したものである。2006年以降は行政手続法に基づく意見公募手続の案件が最も多いものの、年によって案件数にはバラツキがある。そのため、文科省全体のデータについて、公募の3タイプに着目し量的あるいは時期的な変遷に基づく考察を行うことは難しいが、文科省の中でもさらに局別に見ることで、何らかの傾向を析出することは可能かもしれない。

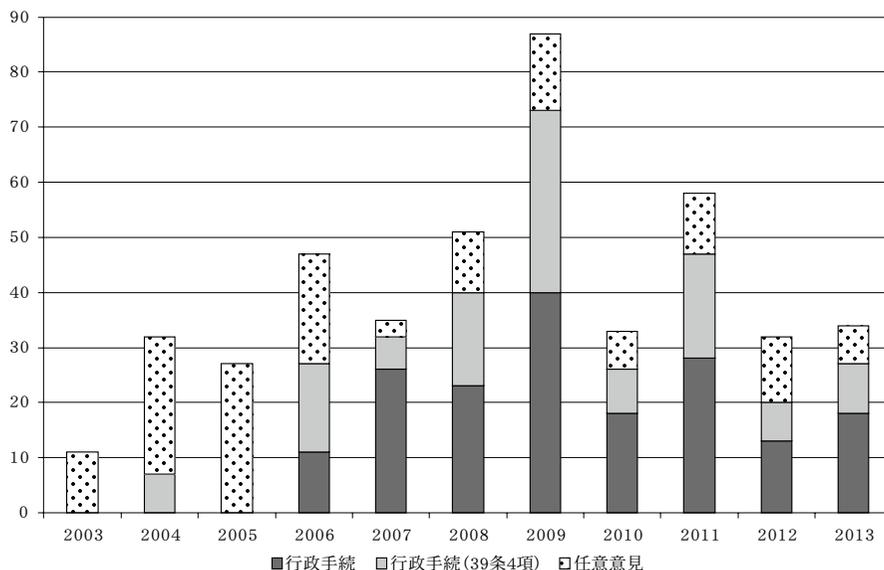


図1 公募タイプ別の案件の推移（文科省）

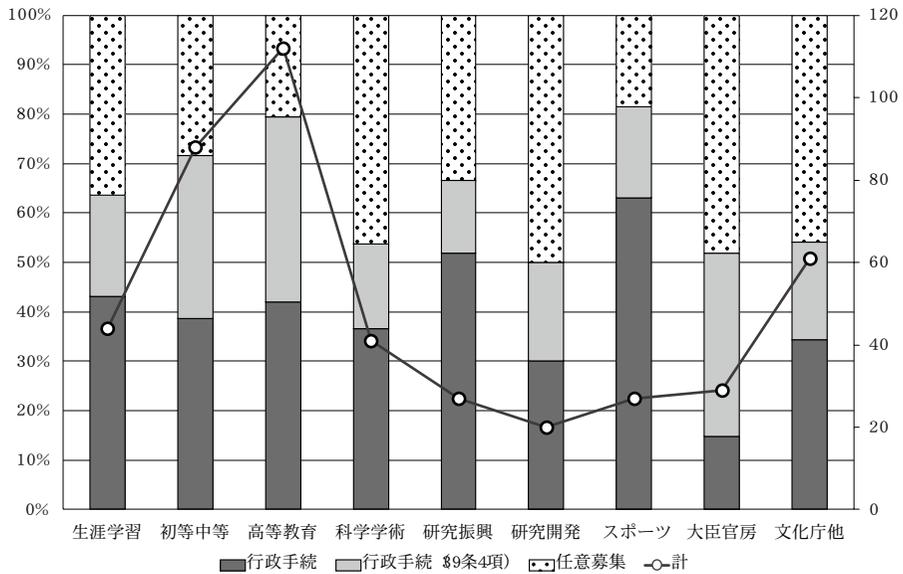


図2 局別の特性

表1 3局の対象案件

	高等教育局	初等中等教育局	生涯学習政策局
行政手続	47	34	19
行政手続 (39条4項)	42	29	9
任意募集	23	25	16
計	112	88	44

(2) 局別の動向

図2は、局別に公募タイプの傾向に相違があるかを検討したものである。行政手続法に基づく意見公募手続の比率が高いのは、研究振興局とスポーツ・青少年局で、任意の意見募集の比率が高いのは、科学技術・学術政策局、研究振興局、そして大臣官房となっている。以下に述べるように、局によって案件数そのものも異なるため、解釈には慎重である必要があるが、意見公募手続に付されやすい案件を扱うことが多い局とそうでない局とがある可能性がある。

なお図2には、局別の案件数も折れ線グラフで示している。これに着目すると、案件数の最も多いのが高等教育局の112件、次いで多いのが初等中等教育局の90件、以下生涯学習政策局の44件、科学技術・学術政策局の41件と続く。今回は2003-2013年の10年間に着目しているが、今後継続的にデータを蓄積することにより、局が扱う政策特性の時代的な変遷を追うことも可能である。

いうまでもなく、案件数はあくまで輿論に開かれているという必要条件に過ぎない。仮に意見公募がなされても、意見が寄せられなければ、パブリック・コメント制度を通じて輿論を政策に吸い上げることはできない。そこで次に、寄せられた意見数に着目してみたい。意見数を、0件、1-10件、11-20件、21-50件、51-100件、100件以上の6つのカテゴリに類型化し、行政手続法に基づく

意見公募手続と任意の意見募集の別に検討した。文科省全体の傾向からみていくと、行政手続法に基づく意見公募手続の場合、0件：34%、1-10件：37%、11-20件：6%、21-50件：7%、51-100件：5%、101件以上12%、任意の意見募集の場合、0件：12%、1-10件：25%、11-20件：11%、21-50件：14%、51-100件：14%、101件以上24%であった。意見数は行政手続法に基づく意見公募手続の場合より、任意の意見募集の場合の方が多い。

さらに意見数の特徴について、高等教育局と他局との比較を行うために、局別にみた際に案件の多かった上位3局、即ち高等教育局に初等中等教育局と生涯学習政策局を加えた3局を取り上げる。3局で対象とする案件数は、表1に示した通りである。まず平均の意見数を算出すると、行政手続法に基づく意見公募手続の場合、高等教育局7件、初等中等教育局1,670件、生涯学習政策局44件、任意の意見募集の場合、高等教育局254件、初等中等教育局222件、生涯学習政策局316件である。高等教育局と生涯学習政策局は、行政手続法に基づく意見公募手続の場合よりも、任意の意見募集の場合の方が寄せられた平均意見数が多い。これに対して初等中等教育局では、行政手続法に基づく意見公募手続の平均意見数が非常に多い。

図3は、行政手続法に基づく意見公募手続と任意の意見募集の別に、意見数の分布比率を示したものである。なおカテゴリは、より詳細を明らかにするため、先の6カテゴリに代えて、0件、1-10件、11-20件、21-50件、51-100件、101-500件、501件以上の7類型を用いている。図から、初等中等教育局で行政手続法に基づく意見公募手続の平均意見数が多いのは、意見数が501を超える案件が多いためであることがわかる。また以下の表2で示されるように、30,510件というとりわけ意見数の大きい案件が含まれていることの影響もある。また、高等教育局で行政手続法に基づく意見公募手続の平均意見数が少ないのは、高等教育局の場合、行政手続法に基づく意見公募手続に対

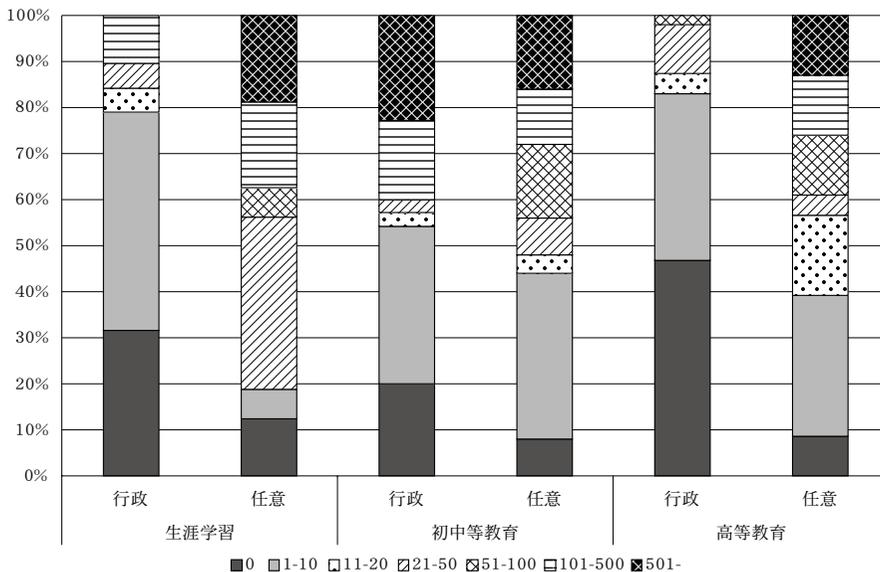


図3 局別にみた意見数の分布

する意見数が0の場合が47%と多いためである。

(3) 意見数の多い案件と結果の公示形式

続いて、意見数の多い案件を概括する。表2は、文科省全体を対象に、意見数の多かった案件の上位10位までを示したものである。前項でも確認したが、初等中等教育局の案件が上位10位中の7件までを占めている。今回データベースを作成する元となったe-Govに掲載された結果公示案件の、解釈可能性並びに限界を考察するため、結果公示案件の提示方法という形式面に特化して、いくつか紹介してみたい。なお、個々の案件内容に対する議論を行うことがここでの目的ではないことを、予め断っておく。

例えば、意見数が突出して多かった「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律施行規則の一部を改正する省令」（初等中等教育局）は、専修学校及び各種学校の補助対象として「文部科学大臣が定めるところにより、高等学校の課程に類する課程を置くものと認められるものとして、文部科学大臣が指定したもの」という箇所を削除する案であった。

寄せられた意見は、文科省が主な意見として9つのカテゴリに取り纏めており、そのカテゴリごとに文科省がコメントを付すという体裁を採っている。つまり、もともとの30,510件の意見がどのようなものであったかを窺い知ることはできない。削除案には賛成意見と反対意見の双方があった

表2 意見数の多い案件（文科省全体）

案件番号	案件	意見数	結果 公示日	担当	手続種別
185000617	公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律施行規則の一部を改正する省令案に関するパブリックコメント(意見公募手続)の結果について	30,510	2013年02月20日	初等中等教育局財務課	行政手続法に基づく手続
185000284	「文化審議会著作権分科会私的録音録画小委員会中間整理」に関する意見募集の結果	8,720	2008年01月23日	文化庁長官官房著作権課	任意の意見募集
185000298	教育職員免許法施行規則の一部を改正する省令案、免許状更新講習規則案及び告示案に関するパブリックコメント(意見公募手続)の結果について	7,896	2008年03月31日	初等中等教育局教職員課	行政手続法に基づく手続
185000297	学校教育法施行規則の一部を改正する省令案並びに幼稚園教育要領案、小学校学習指導要領案及び中学校学習指導要領案等に対する意見公募手続(パブリック・コメント)の結果について	5,679	2008年03月28日	初等中等教育局教育課程課	行政手続法に基づく手続
185000359	教科用図書検定規則の一部を改正する省令案等に対する意見公募手続(パブリック・コメント)の結果について	3,677	2009年03月05日	初等中等教育局教科書課	行政手続法に基づく手続
185000357	学校教育法施行規則の一部を改正する省令案並びに高等学校学習指導要領及び特別支援学校学習指導要領案等に対する意見公募手続(パブリックコメント)の結果について	3,592	2009年03月09日	初等中等教育局教育課程課	行政手続法に基づく手続
185000148	「特別支援教育を推進するための制度の在り方について(中間報告)」に関する意見募集の結果について	3,312	2005年12月27日	初等中等教育局特別支援教育課	任意の意見募集
185000005	学校教育法施行規則の一部改正等に関するパブリックコメントの結果について	3,184	2003年09月22日	高等教育局大学課	任意の意見募集
185000481	「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について」(諮問)への答申素案に関する意見募集の結果について	2,922	2010年12月01日	生涯学習政策局政策課	任意の意見募集
185000425	高等学校教科用図書検定基準案に関する意見公募手続(パブリック・コメント)の結果について	2,156	2009年09月12日	初等中等教育局教科書課	行政手続法に基づく手続

と想定され、9つにカテゴライズされた意見をみると、文科省は両者のバランスを考慮していることが推察されるが、「朝鮮学校については、拉致問題の進展がない校に支給するべきではないこと、朝鮮総連と密接な関係にあり教育内容、人事、財政にその影響が及んでいることを踏まえると、現時点での指定には国民の理解を得られないと考えております」という説明を重ねて紹介し、朝鮮学校を適用除外とするという文科省の立場が示されている。

2番目の「文化審議会著作権分科会私的録音録画小委員会中間整理」（文化庁）は、音楽や映画などの著作物等を機器等で録音録画し個人が楽しむことを維持しつつ、権利者の経済的不利益を解消するために、補償金を利用者から徴収するという、私的録音録画補償金制度の見直しに関するものである。先の「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律施行規則の一部を改正する省令」とは、結果の公示方法について異なる点が3点ある。まず、任意の意見募集であるため、意見に対して所轄官庁の考えを記載する必要がなく、提示されているのは寄せられた意見のみである。これは制度的理由によるものだが、団体110通、個人8,610通からの意見があったことが記され、意見提出者の大凡の内訳がわかるようになっている。また、寄せられた意見に関して、個人の場合の氏名は伏せられているが、団体の場合は団体名が付されて取り纏められ、PDFにして875頁に渡る膨大なものとなっている。このように意見の取り纏め方は、取り纏め側の意向に寄るところが大きく、資料を解釈していく上では留意しておかねばならない。

同様に、高等教育局について意見数が多い上位の案件を示したのが表3である。行政手続法に基づく手続きである8番目の「学校法人の寄附行為及び寄附行為の変更の認可に関する審査基準」案件を除くと、何れも任意の意見募集に対する意見が上位を占めている。最も意見数が多いのは「学

表3 意見数の多い案件（高等教育局）

案件番号	案件	意見数	結果 公示日	担当	手続種別
185000005	学校教育法施行規則の一部改正等に関するパブリックコメントの結果について	3,184	2003年09月22日	大学課	任意の意見募集
185000554	「今後の医学部入学定員の在り方等に関する検討会」論点整理に関する意見募集の結果について	992	2012年02月18日	医学教育課	任意の意見募集
185000152	「中央教育審議会「我が国の高等教育の将来像」（中間報告）に関する意見募集の実施について」に関する意見募集の結果について	805	2005年01月31日	高等教育企画課	任意の意見募集
185000168	「中央教育審議会「新時代の大学院教育－国際的に魅力ある大学院教育の構築に向けて－」（中間報告）に関する意見募集の実施について」に関する意見募集の結果について	232	2005年07月07日	大学振興課	任意の意見募集
185000495	「医学教育モデル・コア・カリキュラムの改訂に向けて（中間とりまとめ案）」「歯学教育モデル・コア・カリキュラムの改訂に向けて（中間とりまとめ案）」に関する意見募集の実施について	160	2011年04月02日	医学教育課	任意の意見募集
185000573	中央教育審議会大学分科会大学教育部会「審議まとめ」に関するパブリックコメント（意見公募手続）の結果について	143	2012年09月25日	高等教育企画課	任意の意見募集
185000615	学位規則の一部を改正する省令に関するパブリックコメント（意見公募手続）の結果について	86	2013年03月11日	大学振興課	任意の意見募集
185000240	「学校法人の寄附行為及び寄附行為の変更の認可に関する審査基準」等の一部改正に関するパブリックコメント（意見公募手続）の結果について	76	2007年03月21日	私学部 私学行政課	行政手続法に基づく手続
185000125	「薬学教育の改善・充実について（答申）」を受けた大学設置基準等の改正等に関するパブリックコメントの結果について	68	2004年10月19日	医学教育課	任意の意見募集
185000007	「学校法人制度の改善方策について（中間報告）」に関する意見募集結果の概要	63	2003年10月10日	私学部 私学行政課	任意の意見募集

校教育法施行規則の一部改正等」に関するものだが、執筆時、提出意見結果の公示内容がホームページ上からアクセスできなくなっており、確認できない。

2番目の「今後の医学部入学定員の在り方等に関する研究会」は、まず意見提出者の概要が都道府県別、職業別、年齢別、性別に整理され示されている。ここから例えば、宮城県（223件）や新潟県（153件）からの意見、医師（209件）や大学関係者（169件）からの意見が多いこと等がわかる⁴⁾。そして意見提出者の氏名、連絡先や住所を削除（黒塗り）した上で、ファイルを9つに分けて、提出された意見そのものを加工することなく、かつ全てを掲載するという形を採用している。ただし、これらの案件は意見数が多い一方で、何れも任意の意見募集であるため、意見がどのように反映されたかは一切不明である。

4. パブリック・コメントの活用可能性—事例考察を通して

以上みてきたように、行政手続法に基づく手続きの場合は、所轄官庁の意見が必ず添えられるため、寄せられた意見をどう扱おうとしているか、間接的に知ることは可能である。ただし、意見の掲載方法は、案件ごとにまちまちで、意見のまとめ方自体に、取り纏め側のバイアスが含まれる可能性を否定できない。さらに任意の意見募集の場合には、意見の紹介のみが行われるため、寄せられた意見の影響は一切知りようがない。このことを以て、パブリック・コメント制度の限界や課題を指摘することは容易いが、この制度の可能性を過小評価することもまた、この時点では早計であろう。「提供データからわかることの困難性」と「制度の持つ意義」とは別だからである。

もちろん、その意義を実証するには、e-Govに掲載されたデータからは量を中心としたパブリック・コメントの側面しか把握できない以上、困難を伴う。寄せられた意見の影響を検証するには、例えば案件に関わる議事録等が存在する場合、それを丹念に読み込んで考察していくしかない。そして仮に案件の議事録が存在したとしても、また寄せられた意見の影響があったとしても、議事録としては記載されていない可能性もある。そうした、いわば手探りの状況を脱し切れていないが、以下では高等教育政策に関わって、任意の意見募集の事例を試論的に紹介することで、パブリック・コメント制度の活用可能性を考えてみたい。

分析対象に選定したのは、2012年8月28日の中教審答申「新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて」である⁵⁾。この答申は5頁で、「双方向の意見交換や客観的なデータの重視の視点」と題し、「大学教育の質に関わる現状と課題並びに対応策を、可能な限り学生や教職員、経済界関係者、高等学校関係者など、多くの関係者との双方向の意見交換や客観的なデータに基づいて分析し議論を行う」とし、大学教育改革地域フォーラムや学長・学部長アンケートに加え、パブリック・コメントから、今回の答申をまとめるに当たって重要な視座を得たと述べている。

この答申に着目する理由は、いわゆるエビデンス・ベーストを明言し、かつパブリック・コメントによる意見を巻末資料に掲載しているからである。資料は、寄せられた143件の意見を、大学分科会の事務局が【質を伴った学修時間の実質的な増加・確保】【教学マネジメント、ガバナンス】【大学教員の教育力向上】【高大の円滑な接続】【国への要望】【評価制度の見直し】【その他】の7区分にカテゴライズし、紹介している。ただし、このパブリック・コメントが、答申で述べられた「答

申をまとめるに当たって重要な視座を得た」とどう関わったか、最終答申からは知り得ない。答申本文中にはパブリック・コメントの影響に関わる具体的な記述がなく、また資料には、事務局が着目した用語や意見にアンダーラインが付されているものの、意見の反映に関する言及がないからである。

なお、8月9日の第21回の大学教育部会の配付資料として、最終答申に掲載されるパブリック・コメントの資料が挙げられている。また、途中経過として、6月19日の第18回部会（6月15日現在50件）、7月3日の第19回部会（6月29日現在100件）、7月24日の第20回部会（7月20日現在123件）でも、資料が配布されている。18回、19回の大学教育部会の議事録からは、パブリック・コメントに関する議論を読み取ることはできないが、翌20回の大学教育部会の議事録には、フォーラム、学長・学部長アンケート、パブリック・コメントなどを踏まえた修正・加筆を行った旨が報告されている。

大きな変更点として言及があったのは、①目指すべき社会像と求められる能力の提示、②学修時間が少ない理由の分析と提示、③今後の改革方策を場合分けして明示、の3点である。議事録は、加筆・修正にあたって、特定のリソースを挙げ、それとの対応関係に言及しておらず、解釈は推察に依らざるを得ないが、パブリック・コメントにも類似の指摘があるか否かを探ることはできる。①に関連するものとしては、題目をめぐって、

- 「予測困難な時代」という認識は、既存の知識・技術や方法では対処できなくなった閉塞感を表現する言葉として、近年、産業界を中心に盛んに流布されている言葉をそのまま転用している印象が強い。将来の指針を国民に示すべき答申の表題としては適切でない。
- 「予測困難な時代において」を「持続可能な社会の構築に向けて」に置き換えるべき。
- 「予測困難な時代」と題されているが、何をもちて予測困難と考えるのか…将来への希望が広がるよう例えば「新たな未来を切り開く」といった言葉を用いた方が…。

といった意見がある。②については、学修時間の少なさを指摘した意見はあるが、直接的に学修時間が少ない理由の考察と提示を求めたものは見当たらない。③については、

- 「学修時間」の確保を推進する具体的方策について、十分な検討がされていない。
- 学修の在り方を原点に立ち返らせるためのもっと具体的な案を提示してほしい。
- 大学改革の進捗状況を、一般社会に公開し、大学の改革へのインセンティブとするなどの施策も検討すべき。

との意見が寄せられている。パブリック・コメントに当該事項に関わる意見が存在するからといって、答申文の変更を与えた確たる材料だったと判断することはできず、その確定には文案担当者等への聞き取りが必須だが、影響を与えた可能性は否定できない。加えて、仮に文言修正への影響があったとしても、それをもって、パブリック・コメントの影響の大きさを論じるには無理がある。

次のステップとして、答申の内容の根幹に関わる部分への影響であったかを考察する必要があるからである。だが逆に、毎回パブリック・コメントの意見で答申内容が大きく変わるということも、非現実的であろう。審議会等に参加していない利益団体や専門家も含めて広く輿論と位置づけるならば、輿論が政策形成に関与する1つのツールとして、パブリック・コメントの可能性は一定程度開けており、将来的に量的・質的な検証を蓄積していく意義はあると思われる。

5. まとめと課題

本稿は、従来の高等教育研究において、政策に対する輿論の認識の研究はあるものの、政策に対する輿論の影響の研究が少ないこと、また政策に対する輿論の認識自体についても、アンケート調査等で案件に関心のない層も対象に認識を掘り起こす研究はあるものの、リアルタイムの政策に対して積極的に反応している層の認識の研究が少ないことに鑑み、パブリック・コメント制度に着目し、政策に対する輿論の影響研究に向け、基礎的資料の提示を行った。提示してきたことは、分析的というよりは整理・紹介の域を出ていないものだが、パブリック・コメント制度に着目する意義と課題については、いくつか明らかにできたと考えている。

現在、パブリック・コメントの実態を知ることのできる包括的なデータベースはe-GOVである。その構造はシンプルだが、案件名、案件内容、公示日と意見募集期間、意見数、手続種類、所轄官庁・部署を知ることができる。これにより、いかなる案件が意見公募に付され、量的な反応がどの程度あったかがわかる。ここでいう量とは、例えばいわゆる利害団体の組織票等も含むため、量の多寡のみを以て判断するには慎重さが要求されるが、量を基軸とした省庁内あるいは省庁間の比較分析を行うことは可能である。今回は、文科省の案件しか扱っていないが、省庁間比較を行うことで、教育政策に対する輿論の優先順位を検討することもできる。

また、意見の取り纏め方にフォーマットがあるわけではなく、意見がそのまま掲載されるケースもあれば、概要のみが提示される場合もあり、この点への留意が要るが、個々の寄せられた意見や概要も知ることができる。特に全ての意見が加工されずそのまま掲載されている場合や、集約されていても賛成と反対の別に関する情報が付されている場合には、どういうタイプの意見を持つ者が本制度を活用しようとしているかが把握可能である。案件に積極的に関わろうとしている団体が何処なのか、案件をめぐる力学を抽出することも可能である⁶⁾。

そして、寄せられた意見の政策への影響までを読み取ることは不可能かつ、行政手続法に基づく意見公募手続の場合に限られてしまうが、寄せられた意見に対する所轄庁の反応や立場を理解することもできる。少なくとも、案件の意図が何処にあるのか、公募意見に対する所轄庁の対応を読むことで、改めて確認することは可能である。

ただし、e-GOVのデータから考察できるのは、上記のことまでである。意見の反映状況を省庁別に知ることができた、総務省が2006～2009年に行っていた意見公募手続等の施行の状況調査も、現在は行われていない。政策に対する輿論の影響の考察は、パブリック・コメント制度以外にもチャンネルがないわけではないが、少なくともパブリック・コメント制度に着目するならば、個々の案件に対する詳細な事例研究を行うしかない。本稿では中教審答申「新たな未来を築くための大

学教育の質的転換に向けて」を対象に、試論的な考察を行ったが、実際の影響については、当事者へのインタビュー等を通じた考察が必要で、議事録を用いた分析では明らかに限界がある。意見の取り纏め方そのものも、当事者によって一様ではなく、手続き種別や審議体によっても意見の扱いが異なるのかという点も含め、今後の検討が必要である。パブリック・コメント制度の研究上の意義に関する評価は、その作業を待って行いたい。

【注】

- 1) 宮武 (2003) は、政治的正当性の根拠として要請されてきた「輿論」と、興味本位に煽られた同調圧力としての「世論」という用語が渾然一体となって世論 (せろん/よろん) という用語が使われていると指摘している。そのため本稿は輿論という用語を用いている。
- 2) この件について総務省担当部署に確認したところ、調査そのものの廃止を決定したわけではないが、2010年以降は行っていないとのことで、いわば開店休業状況にある。
- 3) 行政手続き法第39条は、その第1項で「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 (命令等で定めようとする内容を示すものをいう。以下同じ。) 及びこれに関連する資料をあらかじめ公示し、意見 (情報を含む。下同じ。) の提出先及び意見の提出のための期間 (以下「意見提出期間」という。) を定めて広く一般の意見を求めなければならない。」と規定しているが、その第4項は「次の各号のいずれかに該当するときは、第1項の規定は、適用しない。」として、意見の公募を求めなくてもよいこととなっている。次の各号とは、以下の8点である。
 1. 公益上、緊急に命令等を定める必要があるため、第1項の規定による手続 (以下「意見公募手続」という。) を実施することが困難であるとき。
 2. 納付すべき金銭について定める法律の制定又は改正により必要となる当該金銭の額の算定の基礎となるべき金額及び率並びに算定方法についての命令等その他当該法律の施行に関し必要な事項を定める命令等を定めようとするとき。
 3. 予算の定めるところにより金銭の給付決定を行うために必要となる当該金銭の額の算定の基礎となるべき金額及び率並びに算定方法その他の事項を定める命令等を定めようとするとき。
 4. 法律の規定により、内閣府設置法第49条第1項若しくは第2項若しくは国家行政組織法第3条第2項に規定する委員会又は内閣府設置法第37条若しくは第54条若しくは国家行政組織法第8条に規定する機関 (以下「委員会等」という。) の議を経て定めることとされている命令等であって、相反する利害を有する者の間の利害の調整を目的として、法律又は政令の規定により、これらの者及び公益をそれぞれ代表する委員をもって組織される委員会等において審議を行うこととされているものとして政令で定める命令等を定めようとするとき。
 5. 他の行政機関が意見公募手続を実施して定めた命令等と実質的に同一の命令等を定めようとするとき。
 6. 法律の規定に基づき法令の規定の適用又は準用について必要な技術的読替えを定める命令等

を定めようとするとき。

7. 命令等を定める根拠となる法令の規定の削除に伴い当然必要とされる当該命令等の廃止をしようとするとき。
 8. 他の法令の制定又は改廃に伴い当然必要とされる規定の整理その他の意見公募手続を実施することを要しない軽微な変更として政令で定めるものを内容とする命令等を定めようとするとき。
- 4) 回答者の属性の実態をさらに明らかにするには、例えば県別の医師の人口比率と現在の定員の関係や、当該事案により影響を受ける個人や組織の存在等を考慮する必要がある。
- 5) 制度上審議会は、パブリック・コメント制度とは切り離されているが、審議会そのものが輿論の政治参加の1つの手法
- 6) パブリック・コメント制度がより活用され、多様な層からの意見を集約するには、何らかの障壁で同制度に参加しない層の取り込みも重要になってくる。原田（2011）は、以下の4タイプがあると指摘し、併せて彼ら・彼女らが能動的な同制度に参加する手法も提示している。

	利害関係	潜在的参加意欲	不参加理由	能動化の方策
潜在的不同意者	有	高	当事者意識不足	規制影響分析徹底
行政ウォッチャー・専門家	無	高	シグナルの見落とし	アラート
一般市民	無	低	機会費用	成功事例紹介
サイレント・マジョリティ	有	低	命令等に同意・中立	アクセス件数調査

【参考文献】

- 宇賀克也編著2006『改正行政手続法とパブリック・コメント』第一法規。
- 岡田直之・佐藤卓巳・西平重喜・宮武実知子2007『輿論研究と世論調査』新曜社。
- 佐藤卓巳2008『輿論と世論－日本の民意の系譜学』新潮社。
- 杉谷祐美子他「大学・大学生・大学政策に対する世論の現状分析」（日本高等教育学会第16回大会報告）
- 常岡孝好2006『パブリック・コメントと参加権』弘文堂。
- 原田久2011『広範囲応答型の官僚制－パブリック・コメント手続きの研究－』信山社。
- 宮武実知子2003「「世論」（せろん/よろん）概念の生成」津金澤聡廣・佐藤卓巳責任編集『広報・広告・プロパガンダ』ミネルヴァ書房、56-74。
- 矢野眞和（研究代表）2011『教育財政および費用負担の比較社会学的研究』（平成20年～23年度文部科学省科学研究費補助金（基盤研究（A）））。
- リップマン（掛川トミコ訳）1987『世論（上）』岩波書店。
- リップマン（掛川トミコ訳）1987『世論（下）』岩波書店。