

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 19 日現在

機関番号：12601

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2013～2014

課題番号：25590234

研究課題名(和文) 大学政策に対する世論の構造と形成

研究課題名(英文) The Structure and Formation of Public Opinion for Higher Education

研究代表者

小方 直幸(Ogata, Naoyuki)

東京大学・教育学研究科(研究院)・教授

研究者番号：20314776

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、高等教育政策の世論の構造と形成機能を萌芽的に解明することにより、全省庁の政策案件のパブリック・コメントデータベースをe-GOVを基に作成した上で、文科省に考察対象を絞り、局別のパブリック・コメントの構造を明らかにした。局により案件数や公募タイプ別の案件分布が異なり、意見数についても公募タイプの相違を超えて、局別の特性の存在が析出された。他方で、意見の反映状況は、行政手続法に基づく案件に限定されてしまい、意見のまとめ方も定型的なフォーマットが存在しておらず、マクロの量的な分析から得られる知見に一定の意義はあるものの、意見反映までを見据えた考察には限界があることも、改めて明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：This study tries to clarify the influence of public opinion on policy making through focusing on the public comment system. Based on the findings of the public comment system, quantitative characteristic of public opinion to education policy is analyzed based on the data collected from "e-Gov" through 2003 to 2013. As a result, the type of public-offered political issues or the number of opinions differ among divisions of MEXT. Furthermore the influence of each opinion received through the public comment system on higher education policy making is introduced as an example. We can only get quantitative response of public opinion to each policy and the contents of individual or drafted opinion by "e-Gov" data. Therefore what we have done is a limited analysis on the degrees of interest in each policy. A detailed case study remains as a future issue to study substantial influence of public opinion on policy making.

研究分野：高等教育論

キーワード：パブリックコメント 大学 政策 世論

1. 研究開始当初の背景

高等教育とりわけ大学政策については、特に1992年の設置基準の大綱化以降、矢継ぎ早に答申が出され、また特に近年は補助金との連動も強まることで、個別大学の取組や改革に大きな影響を及ぼしてきた。しかし、政策官庁としての文科省の取組や個別大学の諸改革に比して、大学を理解し、大学の威信を下支えし、納税や寄付等を通じた財政支援者としても極めて重要な位置づけにあるはずの世論の構造や形成機能に関する研究は、これまで全く等閑に付されてきた。

例えば文科省は平成17年、一般国民アンケートを実施しているが、中央省庁の「名前を知っているところ」「何をやっているかを知っているところ」「文科省に対するイメージ」の公表にとどまり、政策全体の中での文科省政策の位置づけ、また文科省政策の中で的高等教育政策に対する世論の構造は不明である。

高等教育政策に対する世論の構造と形成を明らかにするには、直接世論調査を行う方策もあるが、高等教育政策をめぐる世論の構造は重層的に捉える必要があり、世論調査では、ピンポイントの政策についてか、極めて抽象的なレベルにおける高等教育政策に対する関心しか明らかにし得ない。そこで次節に示すようなアプローチを用いて、高等教育政策の世論の構造について明らかにする。

2. 研究の目的

本研究は、高等教育政策の世論の構造と形成機能を萌芽的に解明することであり、具体的には主に、各省庁の政策案件のパブリック・コメントのデータベースを構築し、喉頭鏡育成策に対する世論・ステークホルダーの位置づけを俯瞰すること、政策官庁としての世論形成機能の分析枠組の礎を構築するため、複数官庁で比較可能な類似の案件を事例的に取り上げ、文科省の世論形成過程の特徴を比較考察することを目的としている。

3. 研究の方法

本研究の目的は、高等教育政策に対する世論の構造分析、高等教育政策についての世論の形成分析であり、前者の方法論は、包括的な大規模データベースの構築と分析という量的なアプローチ、後者の方法論は、具体的な政策案件に対するケース・スタディという質的なアプローチを採用する。

4. 研究成果

パブリック・コメント制度に関わる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、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)という内訳である。さらにこの460件のデータを、下記の5つのルールに基づき操作的に定義した。

- ルール : 他省庁と同一案件の場合、1つに集約
- ルール : 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 : 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 : 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 : 同一事案の政令、省令、告示の場合、別案件

この結果、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件を分析対象とした。全体に占める割合はそれぞれ、40%、27%、33%である。

公募タイプ別の案件の推移をみると(図1)、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。

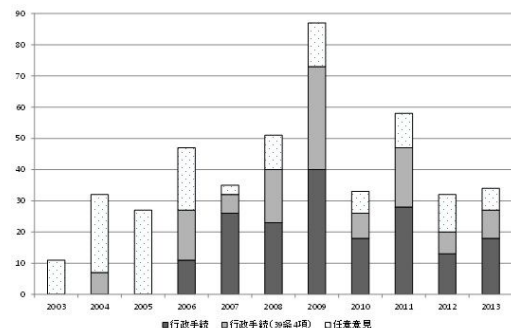


図1

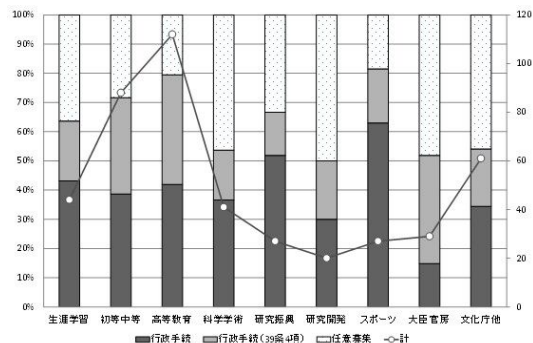


図2

局別に公募タイプの傾向に相違があるか

を検討すると(図2) 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、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、そして大臣官房であり、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。また、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。

寄せられた意見数に着目すると、文科省全体では、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%、1-50件:7%、51-100件:5%、100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。

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高等教育局、初等中等教育局、生涯学習政策局の3局を取り上げたところ、平均意見数は、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、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。

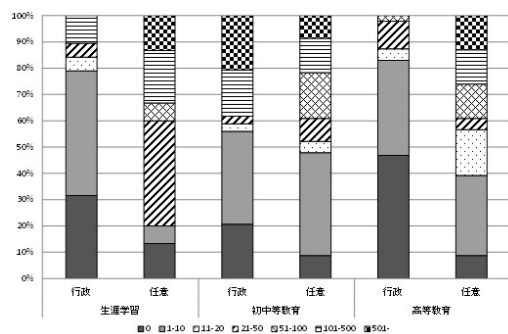


図3

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みると(図3) 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500を超える案件が多いためである。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、行政手続法に基づく意見公募手続に対する意見数が0の場合が47%と多いためである。

なお、文科省全体を対象に、意見数の多か

った案件を検討すると、初等中等教育局が上位10位中の7件までを占め、世論の関心が相対的に高いことがわかる。

行政手続法に基づく手続きの場合、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、間接的に知ることができる。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。この事実から、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早計である。

任意の意見募集が多い高等教育局の場合、世論の影響までを検証するには、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が、議事録としては具体的に記載されていない可能性もある。本研究では、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」に対する事例的な考察を試みたが、題目や用語に関わる指摘の影響が検証できる程度に留まった。

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り、本研究でもその一端は明らかにし得た。

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するが、個々の寄せられた意見や概要も知ることができる。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、どのような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。

加えて、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。

しかしながら、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く、それは本研究の目的を超えるものであるが、今後の課題としたい。

もう1つの課題に掲げた省庁間の案件に関する比較考察は、研究成果として公開できていないが、文科省の学士力政策と経産省の社会人基礎力政策を取り上げ、前者は国の補助金誘導型、後者は地域の経済産業局を活用したグランプリ誘導型と、資金面でも浸透面でも異なるアプローチを採用していることを明らかにするとともに、一部のメディアが後者の協賛となっているというバイアスがあるものの、マスメディアを通じた政策の浸透という面では、後者が前者を大きく凌いでいることがわかった。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計1件)

小方直幸 2015「輿論と政策形成 - パブリック・コメント制度に関する試論 - 」『大学経営政策研究』第5号、35-47頁。

〔学会発表〕(計1件)

小方直幸 2014「輿論と政策形成 - パブリック・コメント制度の可能性 - 」(日本高等教育学会第17回大会於大阪大学)

〔図書〕(計0件)

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

○取得状況(計0件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

取得年月日:

国内外の別:

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

小方直幸 (Ogata, Naoyuki)

東京大学大学院教育学研究科・教授

研究者番号: 20314776

(2) 研究分担者

山本清 (Yamamoto, Kiyoshi)

東京大学大学院教育学研究科・教授

研究者番号: 60240090

福留東土 (Fukudome, Hideto)

東京大学大学院教育学研究科・准教授

研究者番号: 70401643

両角亜希子 (Morozumi, Akiko)

東京大学大学院教育学研究科・准教授

研究者番号: 50376589

(3) 連携研究者

()

研究者番号: