

政策類型と官僚制の応答性

——パブリック・コメント手続を素材にして——

原 田 久

はじめに

第1章 仮説の設定

第2章 仮説の検証

おわりに

参考文献

はじめに

行政学は行政官僚制の集団行動に焦点を当てる学問であるが（西尾 2001：47）、この集団行動の特性は政策領域ごとに異なりうる。なぜならば、例えば、行政官僚制が関わる政治家及び利益集団の選好配置や彼らの有する政策知識が政策領域によって異なりうるからである。しかし、ある政策領域における行政官僚制の集団行動に関する記述やこれを規定する要因についての分析が別の政策領域においても妥当するのかを明示する日本の行政研究は少なく、通常は特定の時点での特定の政策領域における記述と分析にとどまっている。その意味では、日本の行政官僚制の集団行動に関する記述と分析は政策類型や政策領域との接点の少ない議論であり、研究の成果として抽出された命題がどこまで、すなわちいかなる政策類型や政策領域においてまで妥当するののかについての検証が今日求められている。

しかし、筆者による行政官僚制研究もこのような課題を残している点では決して例外ではない。

原田（2011）では、各府省が「規制」の政省令等の案の作成段階において企業・団体等と接触し彼らの意見を斟酌しているのみならず、これに続くオフィシャルなパブリック・コメント手続（行政手続法 39 条以下）において提出され

た意見をも一定程度取り入れていることを明らかにした上で、日本の行政官僚制を「(制約された) 広範囲応答型の官僚制」として描いた。この研究を公表した2011(平23)年2月の段階では、パブリック・コメント手続の法的根拠が閣議決定「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」(1999(平11)年3月23日)¹⁾から行政手続法へと格上げされていた(同閣議決定は2006(平18)年4月1日に廃止)。しかも、パブリック・コメント手続の対象が、「規制」から「規制」を含む「命令等」(行政手続法2条8号、具体的には、内閣又は行政機関が定める法律に基づく命令又は規則、審査基準、処分基準、及び行政指導指針)へと拡大されていた。原田(2011)は、分析に用いたデータ²⁾が規制政策に限られていることを承知しつつも、パブリック・コメント手続を通じた意見提出数や原案修正率が同手続の法制化前後で「大きな差異が見られない」(原田2011:20)ことから、「(制約された) 広範囲応答型の官僚制」という行動様式が規制以外の政省令等のパブリック・コメント手続における各府省の行動にも妥当するか否かについては明確な言及をしていなかった。

そこで、本稿では、規制以外の政省令等のパブリック・コメント手続における各府省の応答性を論じることにより、原田(2011)の理論的な射程距離を画定してみたい。

まずは、パブリック・コメント手続において提出された意見に対する各府省の応答性と政策類型との関係についての先行研究をレビューした上で、規制以外の政策のパブリック・コメント手続における各府省の応答性に関する仮説を設定する(=第1章)。その上で、パブリック・コメント手続に関する最新の調査結果である総務省行政管理局「行政手続法の施行状況に関する調査結果」(2010(平22)年12月)のバック・データを用いた計量分析を行い、当該仮説の検証を行いたい(=第2章)。

ローウィによる政策類型論(Lowi 1964; Lowi 1972; 佐藤 1987)に続いて公表されてきた政策類型論は、多様な側面を持つ政策を類型化する明確な基準を見出すことができず、他方で、詳細な分類基準を提示しようとするほど何

1) http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/tetsuzukihou/iken_teisyutsu.html (2014(平26)年6月30日最終アクセス。以下、同じ)

2) 原田(2011)で用いたデータは、総務省行政管理局の内部資料である「『規制の制定又は改廃に関する意見提出手続』の実施状況について」(2001(平13)~2004(平16)年度)である。

のための類型化なのかが問われてきた。そのため、政策類型論は議論が停滞して久しく、「古典の領域」(北山ほか2010:15)と評されるに至っている。しかし、本稿では、パブリック・コメント手続における行政官僚制の集団行動の在り方が政策類型ごとに異なることを提示し、行政学における政策類型論の意義を再確認したい。

第1章 仮説の設定

本章では、パブリック・コメント手続において提出された意見に対する各府省の応答性と政策類型との関係についての先行研究をレビューした上で、規制以外の政策のパブリック・コメント手続における各府省の応答性に関する仮説を設定する。

(1) 先行研究のレビュー

パブリック・コメント手続で提出された意見に対する各府省の応答性と政策類型との関係についての先行研究は日本には存在しない。パブリック・コメント手続についての研究が増加しつつあるアメリカでも事情はさほど変わらず、パブリック・コメント手続においていかなる政治的アクターが規則案の修正に影響力を行使しているかに関心が集中している(例えば、最新の研究として、West & Raso 2012)。

しかし、パブリック・コメント手続におけるアクターごとの影響力を分析する過程で、政策類型の違いを考慮に入れた研究が少数ながら存在する。例えば、ヤッキーらは、ハイ・セイリアンスな規則案とロー・セイリアンスな規則案、及び技術的にみて複雑な規則案とそうではない規則案とに区分した上で利益集団によるパブリック・コメント手続を通じた影響力を計量分析している(Yackee 2005; Yackee & Yackee 2006)。

規則案のセイリアンスと技術的な複雑さという二軸による政策の類型化は、Gormley (1986) による規制イシューの類型化に遡る(参照、図表1~2)、ゴームリーによれば、規制イシューのセイリアンスや技術的複雑さのレベルに応じて政策過程に関与する政治的アクターが異なるという。具体的に言えば、①セイリアンスも技術的な複雑性も低いイシュー(例:建築検査)では、リブスキーのいうストリートレベルの官僚制による標準作業手続(standard operat-

図表1 Gormley (1986) による政策類型

		複雑さ	
		低い	高い
セイリアンス	低い	①ストリートレベルの政治	②重役室政治
	高い	③公聴会政治	④手術室政治

出典：Gormley (1986 : 607)

図表2 Gormley (1986) の政策類型における支配的な政治的アクターと行動規範

		複雑さ	
		低い	高い
セイリアンス	低い	①ストリートレベルの官僚(SOP)	②ビジネス (経済的動機)
	高い	③政治家 (再選動機)	④幹部官僚 (専門規範)

出典：Gormley (1986 : 615)

ing procedure, SOP) に沿ったルーティンの決定がなされる (「ストリートレベルの政治」)。②セイリアンスが低いが技術的な複雑性が高いイシュー (例：ケーブルテレビの規制) では、規制客体である企業などが経済的動機に基づき閉じられた空間で官僚制と対峙し、首尾よくいけばこれを「捕虜」にする (「重役室政治」)。

他方、ゴームリーは、官僚制や企業など規制政治における「レギュラー」の独擅場である①②の類型以外では、政治家、ジャーナリスト、市民など「イレギュラー」なアクターが政策過程に参画することになるという。その最たる例が③のセイリアンスが高く技術的な複雑性が低いイシュー (例：土地利用規制) である。この種のイシューでは、レギュラーな政治的アクターに加えて、多数のイレギュラーなアクターが議会の公聴会での発言機会を求めるとのごとく政策過程に参画する。また、官僚制も再選動機で行動する政治家の意向を常に意識せざるを得ない (「公聴会政治」)。また、④セイリアンスも技術的複雑性もともに高いイシュー (例：原子力規制) では、政策決定にあたり政治的なアカウントビリティのみならず技術的専門性が求められるため、政治家はデッドラインの設定など手続的統制のみを行い、専門的知識を備えた幹部官僚に判断を委

ねる。しかし、他のイレギュラーなアクターも、手術室前で固唾をのんで手術結果を見守るかのごとく官僚制による決定に関心を持ち続ける（「手術室政治」）。

しかし、パブリック・コメント手続で提出された意見に対する各府省の応答性と政策類型との関係を分析しようとする本稿の視点からすれば、ヤッキーらやゴームリーの研究には課題が残る。それは、彼女らが（規制）政策案のセイリアンスや技術的複雑さを判断する操作的な指標を提示していないことである。セイリアンスは時とともに移ろうものであり、例えば、耳目を引く出来事や経済的・社会的諸条件によっても大きく変化する。また、何が技術的に複雑なのかもイノベーションの進捗具合によっては短期間で変化しうる。しかしながらヤッキーらの研究では、複数のコーダーが各規則案のセイリアンスや技術的複雑さを4段階に区分しているにとどまる。セイリアンスや技術的複雑さという軸を用いた政策の分類はそれ自体としては有意義だとしても（例えば、著作権法改正を取り上げた研究として京（2011）がある³⁾、パブリック・コメント手続における個別の政省令等の案というマイクロ・レベルを対象とする実証研究にあたっては指標の操作化が必要である。

そこで(2)では、先行研究のレビューを踏まえ、マイクロ・レベルの分析に耐えうるオペレーショナルな政策分類軸を設定することにより、規制以外の政策のパブリック・コメント手続における各府省の応答性についての仮説を設定したい。

(2) 広範囲応答型の官僚制と政策類型

さて、各府省が実施するパブリック・コメント手続を通じて提出される意見は概して少なく、また、提出された意見に基づいて各府省が政省令等の案を修正する割合は低い。そのため、パブリック・コメント手続は当初の目的通りに機能しておらず、結果として各府省は企業・団体等や一般市民からの意見に耳を傾けることなく自律的に政策を立案しているのではないかという批判が根強い。しかし、原田（2011）では、各府省がパブリック・コメント手続開始前の段階において関係する企業・団体等と接触し彼らの意見を斟酌しているのみならず、これに続くオフィシャルな手続を通じて提出された意見に対しても応答

3) セイリアンスや技術的複雑さをを用いた政策類型研究については他日を期したい。

的であることを指摘した。その際、規制を所管する本府省課長の「共鳴板」（城山ほか1999：4）としての性格が原案修正率に一定の影響を与えていることを主張した。そこでは March & Olsen（1989）のいう「適切さの論理（logic of appropriateness）」に依拠し（参照、**図表 3**）、本府省課長の複数の部局を跨ぐ異動経験の違いが特定の部局へのアイデンティティの強弱をもたらし、結果としてこれが外部から提出される意見への応答度の違いにつながっていると述べた。より具体的に言えば、伊藤（1980：99）のいう「規則革新派」としての応答の行動がよりあてはまるのは部局を超えた異動経験が多いが故に特定の部局に対するアイデンティティが弱い（キャリア）事務官の本府省課長であり、他方で（キャリア）技官の本府省課長は複数の部局を跨ぐ異動経験に乏しいことから所属する部局へのアイデンティティが強くなる。結果として、所管の（キャリア）事務官の課長は（キャリア）技官の課長に比べて提出された意見に耳を傾ける傾向があると主張した。

図表 4 は、本府省課長の官の種類と政策類型との対応関係を示したものである。上で述べたように、原田（2011）では、パブリック・コメント手続きにかけられた規制の政省令等を所管する本府省の課長が（キャリア）事務官である場合（①）には、課長が（キャリア）技官である場合（②）よりも提出された意見に対して各府省が応答的であることを計量分析により明らかにした。他方で、パブリック・コメント手続きにかけられた規制以外の政省令等を所管する本府省の課長が（キャリア）事務官である場合（③）に、課長が（キャリア）技官である場合（④）よりも外部から提出された意見に対して各府省が応答的か否かについては、すでに述べたデータ上の制約から明確に述べることができなかつた。

そこで、以下では、**図表 4** の類型を参考に、規制以外の政策のパブリック・コメント手続きにおける官僚制の応答性に関する仮説を設定する。

原田（2011）からすれば、パブリック・コメント手続きにかけられた規制以外の政省令等を所管する本府省の課長が（キャリア）事務官である場合には、課長が（キャリア）技官である場合に比べて外部から提出された意見に対してより応答的であると考えられることができる。この場合、規制以外の政策においても、（キャリア）事務官と（キャリア）技官の一般的な昇進経路の違い、具体的には複数の部局を跨ぐ異動経験の違いが特定の部局へのアイデンティティの強弱をもたらし、結果としてこれが外部から提出される意見への応答度の違いに

図表3 March & Olsen (1988) による「適切さの論理」に沿った意思決定の諸段階

①	これはどのような状況か？（状況認識）
②	私はどのような人間か？（アイデンティティ）
③	このような状況で私のような人間は何を行うのが適切か？（ルール）
④	最も適切なことを行う（行動）

出典：原田（2011：112）を一部修正

図表4 課長の応答度の類型

		政策類型	
		規制	規制以外
課長の官の種類	（キャリア）事務官	①	③
	（キャリア）技官	②	④

出典：筆者作成

つながっていると予想される。この予想が正しければ、原田（2011）が規制政策領域において主張したことが規制以外の政策領域にも妥当することになるう。

しかし、別稿（原田2012）で詳述した、政策が社会・経済にもたらす費用・便益の帰着構造に着目すれば、上記の予想とは異なる仮説を設定することも可能である。この仮説は、規制以外のパブリック・コメント手続を通じて提出された意見に対する各府省の応答度は所管課長の属性によって異なるわけではないとする仮説である。この仮説は、規制が社会・経済にもたらす費用・便益の帰着構造によって（規制の）政策過程が規定されるとするウィルソンの考え方と関係する（Wilson 1980：367-371）。

規制政策では、費用・便益が集中・分散する程度に差こそあれ、あるアクターの追加的な費用負担なしには別のアクターの便益増加を行うことが不可能である。つまり、規制政策においては費用・便益の帰着がゼロサム的だと考えられる。したがって、複数の部局を跨がる異動経験に乏しい（キャリア）技官は特定部局へのアイデンティティが強いため、（現在所属する部局と密接な関係のある企業・団体等の利害との親和性が既にチェックされた）規制原案がもたらす費

用・便益の帰着の見直しに（キャリア）事務官に比べて消極的となるはずである。逆に、複数の部局に跨がる異動経験を持つことが多い（キャリア）事務官は特定部局へのアイデンティティが弱いいため、規制原案がもたらす費用・便益の帰着の見直しに（キャリア）技官ほどのこだわりがないはずである。

これに対して、規制以外の政策、例えば福祉政策では、あるアクターの追加的な費用負担なしに別のアクターの便益を増加させることが可能である。つまり規制以外の政策の変更については費用・便益の帰着が非ゼロサムのと考えられる。この違いに着目すれば、規制以外の政策のパブリック・コメント手続では、（キャリア）技官である本府省課長も、規制の政省令等の場合のように、原案修正が現在所属する部局と密接な関係のある企業・団体等の利害にどのような影響をもたらすかをさほど意識することなく、提出された意見に向き合うことが可能になるはずである。つまりこの仮説によれば、規制以外の政省令等のパブリック・コメント手続における官僚制の応答性は所管課長の官の種類によって左右されないと予想されるのである。

第2章 仮説の検証

本章では、ロジスティック回帰分析を通じて、規制以外のパブリック・コメント手続における官僚制の応答性に関する仮説の検証を行う。

(1) データ・セット

分析に際して用いるデータは、総務省行政管理局によるパブリック・コメント手続に関する最新の状況調査（2009（平21）年度⁴⁾）のバック・データ（エクセル・データ）である。同データは、筆者による情報公開請求により2013（平25）年3月29日に総務省行政管理局から開示を受けたものである（総管査第121号⁵⁾）。

分析に際しては、2009（平21）年度に意見提出がなされた全てのパブリッ

4) http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/pdf/word/tetsuzuki/heisei22_kuni_honbun_iken.pdf

5) 但し、開示されたデータには誤入力か幾つか存在したため、分析にあたっては「電子政府の総合窓口」におけるパブリック・コメント手続の「結果を閲覧する」欄 (http://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?ANKEN_TYPE=3) から得られた数値を一部で用いている。

ク・コメント手続の案件を、規制に係る政省令等（規制政策）のパブリック・コメント手続の案件とそうでない政省令等（規制以外の政策）のパブリック・コメント手続の案件に区分する。ある政省令等が規制の政省令等と規制以外の政省令等のうちいずれに区分されるかは、各パブリック・コメント手続における「根拠条項」に記載された法令が「規制に係る総括的報告」（2009（平21）年7月20日、以下「総括的報告」と略⁶⁾）に記載された規制の各条項に——複数の根拠条項が挙げられているときにはそのうち一つでも——該当するかどうかによって判別している。

この「総括的報告」とは、内閣府に設置されていた旧規制・制度改革担当事務局が各省庁等に対し、2009（平21）年度末時点での許認可等及びその関係法律を対象として規制の目的や制定時期等に関する報告を求めたものである。「総括的報告」における「許認可等」とは、「国民（個人及び法人）の申請、出願等に基づき行政庁が行う処分及びこれに類似するもので、法律、政令、省令及び告示において、許可、認可、届出等の用語を使用しているもの」であり、「是正命令、許可・認可等の取消処分等、行政庁の一方的行為や、行政処分を介させず直接国民の権利を制限し、義務を課すもの、地方公共団体等が条例等で行うもの等は含まれない」ものである。従来、総務省行政管理局が定期的に調査してきた「許認可等の統一的把握」における「許認可等」とは、「国民（個人及び法人）の申請、出願等に基づき、行政庁が行う処分及びこれに類似するもので、法律、政令、省令及び告示において、許可、認可、免許、承認、検査、登録、届出、報告等の用語を使用しているもの⁷⁾」であった。内閣府の説明によれば、「総括的報告」において調査された「許認可等」は従来の「許認可等の統一的把握」における「許認可等」と「ほぼ同様⁸⁾」であるという。その意味では、「総括的報告」で示された条項が2009（平21）年度末の段階における日本の規制のほぼ全てをカバーしていると捉えてよかろう。なお、行政指導指針は規制政策に分類している。

6) http://www.cao.go.jp/sasshin/kisei-seido/publication/p_index.html

7) 最新（2012（平24）年3月末日現在）の調査結果として、参照、http://www.soumu.go.jp/main_content/000214580.pdf

8) 内閣府旧規制・制度改革担当事務局「規制全般の見直しに向けた考え方（議論用ペーパー）」（2012（平24）年1月18日）、<http://www.cao.go.jp/sasshin/kisei-seido/meeting/2011/subcommittee/120118/item1.pdf>

したがって、「総括的報告」を用いれば、パブリック・コメント手続にかけられた全ての政省令等の案を規制政策（を含む政策）と規制以外の政策とに操作的に区分することが可能になる。その結果、2009（平21）年度に意見提出がなされた全パブリック・コメント手続案件412件のうち、(1)の規制政策（を含む政策）に相当するものは105件、(2)の規制以外の政策に相当するものは307件となった。以下では、同一年度における規制以外の政省令等に係るパブリック・コメント手続の分析結果と比較するために、規制の政省令等のパブリック・コメント手続案件を対象とする計量分析もあわせて行うことにする。

（2）変数の設定

ここでは、ロジスティック回帰分析において用いる被説明変数及び説明変数について記述する。

被説明変数は、政省令等の案の修正の有無である（修正あり＝1、修正なし＝0のダミー変数。以下「修正ダミー」と略）。被説明変数の設定にあたって修正の程度（例えば、文言等の形式的な修正かそれとも内容に関わる実質的な修正か？）や修正の方向性（例えば、規制を緩和する修正かそれとも規制を強化する修正か？）を問わない点は、原田（2011）と同様である。

次に、説明変数は、①政省令等を所管する本府省課長（室長等の職を含む）の官の種類別の別（技官＝1、事務官＝0のダミー変数、以下、「技官ダミー」と略）である。これを説明変数として用いるのは、規制政策については特定の部局に長期間勤務することが多い（キャリア）技官の課長と複数の部局を跨いで短期間に異動を繰り返す（キャリア）事務官の課長とでは外部から提出される意見への共鳴度が異なるはずだという予想に基づく。官の種類別の別については、原則として出身大学（院）とその後のキャリア・パスから判断した⁹⁾。また、データの主たる出所は、原田（2011）と同様に、毎年度春・秋に出版されている『政官要覧』（政官要覧社）¹⁰⁾及び一部の官庁について毎年度発行されている米

9) 1998（平10）年度から事務官・技官の一元的選考を実施している経済産業省の課長については、原田（2011：122）と同様に、出身大学（院）が理工系であっても全て事務官として判断している。

10) 『政官要覧』には本府省課長の具体的な着任日が記載されていない。そのため、例えば、着任日が「2009年7月」と記載されている場合には7月1日とした。また、本府省課長の官の種類別の別は、パブリック・コメント手続締切日を基準として判断した。

盛康正編『各省名鑑』(時評社)である。これらの資料やその他の情報媒体を用いても本府省課長の官の種類を判断できない場合——その大半はⅡ種・Ⅲ種等採用職員であると推定される——には、当該課長及びその前任者・後任者のキャリア・パスを用いて官の種類を推定した。仮に、本稿の仮説が妥当ならば、規制政策のパブリック・コメント手続案件を対象とする計量分析では当該変数が有意となるはずである。これとは対照的に、規制以外の政省令等のパブリック・コメント手続案件を対象とする計量分析では当該変数が有意とはならないはずである。

その他の説明変数としては、原田(2011)に倣い、以下の変数を用いた。

② パブリック・コメント手続を通じて提出された意見数(以下、「意見」)

これを説明変数として用いるのは、先行研究に倣って、「意見の『数』と意見の『質』との間に因果関係は存在しないけれども、両者の間に一定の相関関係があることは予測される。意見の数が多ければ、その中に説得的な意見が存在している蓋然性はより高くなる。この意味で意見の『数』は意見の『質』のproxyとして活用できる可能性がある」(森田2005:11)からである。つまり、提出される意見の中に一定割合で含まれると推定される質の高い説得的な意見を各府省は真摯に受け止めて原案を修正するはずだという予想に基づく。また、用いるデータは1件から最大9,824件までかなりのばらつきがあるため¹¹⁾、対数変換した上で用いている。

③ 当該政省令等の共管の別(共管あり=1, 共管なし=0のダミー変数。以下、「共管ダミー」と略)¹²⁾

④ 当該政省令等が政令かそれより下位の法令かの別(政令=1, 省令以下=0)

11) 一部のパブリック・コメント手続において提出意見数が多くなる理由の一つには、原田(2011:120-121)で触れたように、政省令等の成立・施行によって影響を被ることを危惧する団体・集団による意見の大量提出(運動)が挙げられる。大量提出は、インターネット等を通じて配布された意見案のひな型に沿って行われることが多いようである。しかし、提出された特定の意見がひな型に沿ったものであるか否かを厳密に判断することは不可能であり、またこれを可能にする資料も存在しない。そこで、原田(2011)におけるパブリック・コメント手続の計量分析では、提出された意見数をそのまま用いて分析すると分析結果に歪みを与える恐れがあると考え、外れ値検定(スミルノフ・グラブス検定)によって外れ値を計量分析から除外した。しかし、本稿では、お互いの連絡や連携なしに意見が結果として大量に提出される案件を分析から除外してしまうことを避けるために、外れ値検定による外れ値の除外を行わず2009(平21)年度の全てのパブリック・コメント手続の案件を分析対象とした。計量分析に際し、どちらを選択すべきかは悩ましい問題である。

のダミー変数。以下、「法令ダミー」と略）

- ⑤ 当該パブリック・コメント手続における利害関係者等への周知の有無（周知あり = 1, 周知なし = 0 のダミー変数。以下、「周知ダミー」と略）
- ⑥ 意見受付締切日から命令等の公布日・決定日又は対象が定められた日までの意見考慮期間（以下、「期間」と略）

今回の分析では、⑥の「期間」を新たに説明変数として追加した。この変数を追加したのは、March & Olsen (1988) に従い、組織的決定を行うにあたり与えられた期間が短ければ短いほど上で述べた「適切さの論理」に沿った直感的な判断に傾きがちであり、逆に当該期間が長ければ長いほど「適切さの論理」に沿わない合理的な判断の余地があるはずだという予想に基づく（原田 2011 : 111, 167）。米国のパブリック・コメント手続に関する実証分析でも、規則案が公表されてから最終的な規則が確定するまでの期間を説明変数の一つとして用いる研究がある（Yackee & Yackee 2006 : 133 ; Yackee 2005 : 114）。なお、意見考慮期間も1日から1,118日までかなりのばらつきがあるため¹³⁾、対数変換して分析に用いている。

(3) 分析結果

以下では、(1)で述べたデータ・セットの記述統計及び(2)で示した説明変数・被説明変数によるロジスティック回帰分析の結果と解釈を示す。

規制政策に類型化されるパブリック・コメント手続案件 105 件の記述統計は **図表 5** の通りである。この記述統計からは、規制以外の政策に類型化されるパ

12) ③～⑤の変数を説明変数として用いる理由については、原田 (2011 : 117-119) を参照されたい。

13) 一部のパブリック・コメント手続において意見考慮期間が極めて長期に及んだ理由として、府省によっては、意見提出が締め切られ事実上手続が完了していたにもかかわらずパブリック・コメント手続の結果の公示を怠っていたことが挙げられる（原田 2011 : 25-26）。そこで、原田 (2011) におけるパブリック・コメント手続の計量分析では、意見受付締切日から命令等の公布日・決定日又は対象が定められた日までの意見考慮期間をそのまま用いて分析すると分析結果に歪みを与える恐れがあると考え、分析から除外した。しかし、本稿では、既に述べた March & Olsen (1988) の「適切さの論理」に依拠した議論を展開するのならば、意見考慮期間の長短が政省令等の原案修正に影響を与えると考えるのが自然だという判断から説明変数として採用した。この変数を計量分析において採用するか否かは、脚注 11) で述べた意見の大量提出（運動）の取り扱いと並んで悩ましい問題である。

図表5 記述統計 (規制政策)

	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
技官ダミー	105	.00	1.00	.2794	.44846
意見ダミー	105	1.00	1241.00	60.8667	183.45813
共管ダミー	105	.00	1.00	.1143	.31968
法令ダミー	105	.00	1.00	.0857	.28128
周知ダミー	105	.00	1.00	.2286	.42193
期間ダミー	105	1.00	578.00	45.5857	67.51697
修正ダミー	105	.00	1.00	.4476	.49963

出典：筆者作成。但し、「意見」と「期間」は対数変換前の数値

図表6 記述統計 (規制以外の政策)

	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
技官ダミー	307	.00	1.00	.3306	.47034
意見ダミー	307	1.00	9824.00	67.6873	592.12600
共管ダミー	307	.00	1.00	.0684	.25285
法令ダミー	307	.00	1.00	.1270	.33356
周知ダミー	307	.00	1.00	.1173	.32226
期間ダミー	307	2.00	1118.00	74.2959	108.32949
修正ダミー	307	.00	1.00	.2834	.45138

出典：筆者作成。但し、「意見」と「期間」は対数変換前の数値

ブリック・コメント手続案件 312 件についての記述統計 (図表 6) と比べて規制政策のパブリック・コメント手続に関する幾つかの特徴を指摘することができる。まず、パブリック・コメント手続に先だって実施される利害関係者等への周知 (図表 5・6 の「周知ダミー」) は、規制の政省令等が規制以外の政省令等に比べて 2 倍程度多い。この理由は、規制政策が規制の名宛人に一定の負担を強いるために、政省令等の案が成立する前に内容を周知させ、意見がある場合にはパブリック・コメント手続を通じた意見提出を促す必要があると各府省が

判断しているからだと推測される。また、規制の場合には、所管課が、誰が規制によって影響を被るのかを通常特定しているからだと推定される。次に、規制の政省令等の案が規制以外の政省令等の案に比べて1.5倍程度多く修正されている（図表5・6の「修正ダミー」）。これは、規制政策を通じて一定の負担を強えられる規制の名宛人から提出された意見に各府省が配慮した結果だと推察される。両者は、他の政策領域とは異なる、規制政策に特徴的な各府省の行動と言ってよいであろう。

次に、上記変数を用いたロジスティック回帰分析の結果を、(1)規制政策及び(2)規制以外の政策の順に記述する。

(1) 規制政策（図表7）

まず、モデル係数のオムニバス検定は.000であり、求めたロジスティック回帰式が予測に役に立たないという仮説は棄却される。また、Hosmer & Lemeshowの検定も.777であり、求めたモデルはデータに適合している。さらに、モデルの当てはまりの良さを示すNagelkerke R²は.356である。

次に、方程式中の変数の有意性について記述する。「技官ダミー」は5%水準で有意であり、しかも係数の符号はマイナスである。つまり、本稿の計量分析は、規制の政省令等に関するパブリック・コメント手続では当該政省令等の所管課長が（キャリア）技官の場合には原案修正を拒む傾向を、逆に（キャリア）事務官の場合には原案修正を許容する傾向を示している。この分析結果は原田（2011）のそれと同一である。

また、「意見」は1%水準で有意であり、しかも係数の符号はプラスである。つまり、本稿の計量分析は、規制政策の領域においては、各府省が提出される意見の中に一定割合で含まれると推定される質の高い説得的な意見を真摯に受け止め、応答的に政省令等の案を修正していることを裏付けている。この点も原田（2011）の分析結果と同じである。

なお、「共管ダミー」及び「法令ダミー」は、原田（2011）の分析結果とは異なり有意水準には達しなかった¹⁴⁾。

(2) 規制以外の政策（図表8）

次に、モデル係数のオムニバス検定は.000であり、求めたロジスティック回帰式が予測に役に立たないという仮説は棄却される。また、Hosmer &

図表7 ロジスティック回帰分析の結果 (規制政策)

	B	標準誤差	Wald	有意確率	Exp (B)
技官ダメー	-1.301	.623	4.353	.037*	.272
意見	1.570	.384	16.753	.000**	4.806
共管ダメー	.307	.754	.165	.684	1.359
法令ダメー	.481	.898	.287	.592	1.618
周知ダメー	.358	.568	.397	.528	1.431
期間	.488	.585	.697	.404	1.629
定数	-2.340	.965	5.880	.015*	.096

出典：筆者作成。なお，**p < 0.01, *p < 0.05

図表8 ロジスティック回帰分析の結果 (規制以外の政策)

	B	標準誤差	Wald	有意確率	Exp (B)
技官ダメー	-.067	.303	.049	.824	.935
意見	.506	.095	28.689	.000**	1.659
共管ダメー	-.496	.609	.663	.416	.609
法令ダメー	-.967	.507	3.646	.056	.380
周知ダメー	.257	.413	.388	.533	1.293
期間	.106	.136	.613	.434	1.112
定数	-2.069	.566	13.373	.000**	.126

出典：筆者作成。なお，**p < 0.01

Lemeshow の検定は .728 であり，求めたモデルはデータに適合している。さらに，モデルの当てはまりの良さを示す Nagelkerke R^2 は .181 である。

次に，方程式中の変数の有意性について記述する。「技官ダメー」は，規制

- 14) 原田 (2011) では，パブリック・コメント手続の対象となる政省令等が共管の場合には提出された意見が関係府省間の対立の引き金となりうるため修正につながりやすい，また，政令の方が内閣法制局のチェックや国会答弁あるいは付帯決議等との関係を問われるためにそれより下位の省令等に比べて修正が困難であるはずだ，という予想に基づいて計量分析を行っていた。2つの変数が有意にならなかったことについての立ち入った分析は他日に期したい。

政策に関する分析結果とは異なり、5%有意とはならなかった。他方で、「意見」は1%水準で有意であり、しかも係数の符号はプラスである。

なお、「共管ダミー」、「法令ダミー」、「周知ダミー」、及び「期間」の各変数は、規制政策の分析結果と同様に5%有意水準に満たなかった。

本稿が行った計量分析からすれば、規制政策では、政省令等の案を所管する課長の官の種類がパブリック・コメント手続における各府省の応答的行動に一定の影響を及ぼしている、他方で、規制以外の政策領域ではパブリック・コメント手続における各府省の応答性は政省令等の案を所管する課長の官の別とは無関係である。すなわち、パブリック・コメント手続における各府省の応答性には規制政策か規制以外の政策かという政策類型に応じて差異が見出されるのである。

おわりに

本稿では、パブリック・コメント手続において提出された意見に対する各府省の応答性と政策類型との関係についての先行研究をレビューした上で、規制以外の政策のパブリック・コメント手続における各府省の応答性に関する仮説を設定し、実証分析を行った。

その結果、本稿の分析結果は、規制以外の政策領域では、各府省のパブリック・コメント手続における各府省の応答的行動が所管課長の官の種類別の別と無関係だとする仮説の妥当性をサポートしている。この分析結果は、規制のパブリック・コメント手続における各府省の応答的行動が所管課長の官の種類別の別と関係しているという分析結果を導いた原田（2011）と対照的である。すなわち、パブリック・コメント手続における各府省の応答性には、規制政策か規制以外の政策かという政策類型に応じて差異が見出されるのである。また、規制政策に限って政省令等の案を所管する課長の官の種類別の別が各府省の応答的行動に影響を与える理由の一つとして、政策が社会・経済に及ぼす費用・便益の帰着構造、より具体的には費用・便益の帰着がゼロサムのか非ゼロサムのかという違いであることもあわせて主張した。

「政策類型は（行政研究において）重要か？（Do policy typologies matter?）」

——ローウィ以来繰り返し設定されてきたこの問いに対して、本稿は一定の答えを提示している。

参考文献

(1) 邦語文献

- 伊藤大一 1980. 『現代日本官僚制の分析』(東京大学出版会)
北山俊哉ほか 2010. 『公共政策学の基礎』(有斐閣)
京 俊介 2011. 『著作権法改正の政治学』(木鐸社)
佐藤 満 1987. 「T. J. ローウィの『権力の競技場』論(1)」法学論叢 121 卷 1 号
城山英明ほか 1999. 『続・中央省庁の政策形成過程』(中央大学出版部)
政官要覧社編 各年度. 『政官要覧 春・秋号』(政官要覧社)
西尾 勝 2001. 『行政学〔新版〕』(有斐閣)
原田 久 2011. 『広範囲応答型の官僚制』(信山社)
同 2012. 「政策類型論再考——規制政策は政治を規定するか？」季刊行政管理研究 138 号
森田 果 2005. 「パブリック・コメント手続は有効に機能しているか？」民商法雑誌 133 卷 2 号
米盛康正編 2009. 『各省名鑑』(時評社)

(2) 外国語文献

- W.T. Gormley, Jr. 1986. Regulatory Issue Networks in a Federal System, *Polity* Vol.18, pp.595-620.
T. J. Lowi 1964. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, *World Politics* Vol.6, pp.675-715.
T.J. Lowi 1972. Four Systems of Policy, Politics, and Choice, *Public Administration Review* Vol.32, pp.298-310.
J.G. March and J.P. Olsen 1989. *Rediscovering Institutions* (London : Macmillan)
(邦訳：遠田雄志訳『やわらかな制度』(日刊工業新聞社, 1994年))
S.W. Yackee 2005. Sweet-Talking the Fourth Branch : The Influence of Interest Group Comments on Federal Agency Rulemaking, *Journal of Public Administration Research and Theory* (J-Part) Vol.16, pp.103-124.
J.W. Yackee & S.W. Yackee 2006. A Bias Toward Business? Assessing Interest Group Influence on the U.S. Bureaucracy, *Journal of Politics* Vol.68, pp.128-139.
W.F. West & C. Raso 2012. Who Shapes the Rulemaking Agenda? Implications for Bureaucratic Responsiveness and Bureaucratic Control, *J-Part* Vol.23, pp.495-

519.

J.Q. Wilson (ed.) 1980. *The Politics of Regulation* (New York : Basic Books)

（本稿は、文部科学省・科学研究費基盤研究（A）「公共政策の総論的分析」（研究代表者：真淵勝，課題番号：25245019-1）による研究成果の一部である）