

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 5 年 6 月 23 日現在

機関番号：14301

研究種目：基盤研究(B)（一般）

研究期間：2019～2022

課題番号：19H01445

研究課題名（和文）中央省庁の組織形態と政策活動：大規模データセットに基づく時系列分析と省庁間比較

研究課題名（英文）Organizations and Policy Outputs of Japanese Government: Time Series Cross Sectional Analysis Using Original Datasets

研究代表者

曾我 謙悟（Soga, Kengo）

京都大学・法学研究科・教授

研究者番号：60261947

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 12,400,000円

研究成果の概要（和文）：日本の中央府省庁の活動の実態を把握するための基礎的なデータセットを作成した。データセットに含まれているのは、権限に関しては、所管する法律、政令、省令の数。金銭に関しては、科目別の一般会計予算や政府調達の数と額。組織に関しては、省庁別定員数、俸給表別常勤職員数、総合職採用者数、課数。情報に関しては、情報公開、公文書管理、統計といった指標である。

このデータセットを用いて、府省庁がどの時期にどの程度の活動を行っているかを明らかにすることを試みた。権限のように政権交代の影響が現れやすい資源もあれば、そうでない資源も多いことや、どの資源を用いるかに府省庁の違いは大きいことなどが明らかにされた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

日本の中央府省庁を対象とする実証分析としては、サーベイデータを用いた分析や、個別府省庁を対象とした事例研究が多く、その活動を客観的に把握する計量分析は少ない。長期間にわたり、府省庁間の比較が可能となる時系列・クロスセクション分析が可能となる形で、データベースを整備したことで、今後の実証研究の基礎を築くことができた。また、権限、金銭、組織、情報といった各種の資源についてのデータを集めたことで、行政組織の活動を捉える上でも貢献できるデータセットになっている。

日本の行政について正確な理解を提供することは、日本の社会や経済に対して行政が持っている意味を理解することにも貢献するだろう。

研究成果の概要（英文）：A basic dataset was created to understand the actual activities of Japan's central government ministries and agencies. The dataset includes the number of laws, cabinet orders, and ministerial ordinances under their jurisdictions. For money, the number and amount of general account budgets and government procurements by subject. As for organization, the number of full-time employees by ministry and agency, the number of full-time employees by salary schedule, the number of career-track employees, and the number of divisions. For information, indicators such as information disclosure, archives management, and statistics were collected.

Using this dataset, we attempted to determine the extent to which ministries and agencies are active at any time. We found that some resources, such as authority, are easily affected by governing parties changes, while others are not, and that there are large differences in which resources are used by different ministries and agencies.

研究分野：行政学

キーワード：中央省庁 データベース 権限 金銭 組織 情報

## 1. 研究開始当初の背景

国内において省庁間の違いを捉えようとする主な研究としては、事例研究に基づくもの(城山ほか 1999, 城山・細野 2002)と、サーヴェイ調査に基づくものがあった(村松・久米 2006, 村松 2010)。しかし、いずれについても、時期的に一時点、あるいは約 10 年間隔のものであるという限界と、対象とする省庁の数が限られるという問題がある。これに対して本研究は、過去に遡及した統一したデータを用いることで毎年の変化を捉えるとともに、当初は 4 つの省からはじめ、長期的には全省庁を対象とする計画を立てた。

他方で、海外においては、省庁間の違いを捉えるという視点は弱い。省庁の違いよりも、官僚の行動や意識を規定する要因は、大きく分けて、官僚個人の属性と、官僚が現在所属している課業環境の二つであると捉えられる。官僚個人の属性が意識や行動を規定するという考え方は、代表的官僚制の考え方に典型的に見られ、社会的属性が意識や行動を実際に規定するという実証命題について検討が積み重ねられている(Nicholson-Crotty, et al. 2011, Krause 2013)。官僚が置かれている組織の中での位置がその官僚の意識や行動を左右するという見解の代表例は、第一線職員論であり、ここでも実証研究が蓄積されている(Maynard-Moody and Portillo 2010)。これらの成果を継承しつつも、組織固有の違いに目を向けることで、海外の研究にはない視点からの官僚制分析の発信を行えるのではないかと考えたのである。

研究代表者はそれまで、日本の行政機構について計量分析を重ねてきた(曾我 2016)。そこでは各国の行政組織についてのデータと、日本の省庁別の法令数や定員、採用者における試験区分などのデータを用いた。そこから、日本の行政機構について基礎的なデータが未整備なこと、海外においてもデータの整備は進んでおらず、各国の中央省庁の数ですら容易には収集できないことを知った。ここで痛感したデータ整備の必要性を、研究分担者のコアメンバーたちと共有し、具体的に必要な変数や加工方法について話し合いを行っていた。こうした準備作業の上に、研究を開始した。

[参考文献] 城山英明・細野助博編(2002)『続・中央省庁の政策形成過程』; 城山英明ほか編(1999)『中央省庁の政策形成過程』; 曾我謙悟(2016)『現代日本の官僚制』; 村松岐夫(2010)『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』; 村松岐夫・久米郁男編(2006)『日本政治変動の 30 年』; Krause, George A. (2013) "Representative Democracy and Policy-Making in the Administrative State: Is Agency Policy-Making Necessarily Better?"; Maynard-Moody, Steven, and Shannon Portillo (2010) "Street-Level Bureaucracy Theory." ; Nicholson-Crotty, J., et al. (2011) "Bureaucratic Representation, Distributional Equity, and Democratic Values in the Administration of Public Programs."

## 2. 研究の目的

「省庁の違いは、官僚の行動やその政策活動の違いを本当にもたらすのか」。そして、「官僚の行動や政策活動は、この半世紀、どのように変化しているのか」。これが本研究の追求する問いである。言い換えるならば、時系列と省庁間比較の二つを用いることで、日本の省庁の姿はどのように描き出せるのか。本研究を通じてこれを明らかにすることを目指した。

省庁が違えば、そこに属する官僚の考え方や行動が違ふこと、省庁が策定し実施する政策の内容が違ふことは、当たり前だと思われるかもしれない。採用から退職に至るまで、一つの省庁に属し、そこで社会化が行われる。本人達も、入省時点で省の特徴に応じた選択を行い、採用する側も自省に適合的な人材を選んだ上で、OJT による教育・訓練を通じ、その省の官僚として染め上げていく。省による違いがあるのは当然に思える。それゆえ、大蔵官僚や通産官僚、内務官僚といったものの特徴を語り、その機関哲学を明らかにすることが試みられてきた。

しかし省庁の違いへの注目は日本特有のバイアスを帯びている。省庁の違いを自明視するために、省庁横断的な要因に注目したり、その多寡により違いを説明したりする試みが十分に行われていない。これまで省庁の違いとして認識されてきた特徴も、省庁横断的な要因の多寡によりもたらされた疑似相関である可能性もある。

その逆に、海外の研究の多くは、省庁横断的な要因として、職員の属性やタスクの内容に注目することが多く、省庁の違いに目を向けることは少ない。したがって、省庁横断的な要因と省庁固有の要因の双方を考慮することにより、日本の官僚制研究に対しては、省庁横断的な要因による説明、海外の官僚制研究に対しては省庁固有の要因による説明を新たに付加できるのではないかと考えた。両方の視点を統合し、横断的な要因と固有の要因それぞれが説明する領域を正確に確定することで、日本の省庁の姿を描き直す。これが本研究を開始するにあたってのねらいであった。

## 3. 研究の方法

本研究では、省庁の人員、予算、法令や通達、関係する団体や審議会といった官僚制の実態や

行動に関する観察可能なデータを、過去に遡って分析可能な形で整備し、公開する作業に取り組んだ。これらのデータの特徴は、原資料そのものは公開されている点と、官僚の認識ではなく、何らかの決定の結果として生じる組織の状態や活動の結果を示すという点である。加えて、長期間にわたり一定間隔で繰り返し観察されるデータを整理することによって、時系列分析が可能になる。つまり、官僚の認識について調査を通じて探り出すサーヴェイ調査とは逆の性質のデータを収集する。大規模なサーヴェイ調査を頻繁に行うことは難しく、そもそも過去に遡って実施することはできないものである。

しかし、原資料が公開されているからといって、分析可能なデータセットにすることは容易ではない。理論から導出された仮説が提示する従属変数や独立変数の指標として用いるには、分析のユニットを合致させ、観測時点を揃えるといった加工が必要となる。数量データの存在と、計量的な仮説検証を可能とするデータセットの存在には大きな距離が存在する。これは、オープン・データが謳われるようになったものの、それをを用いた分析やその成果が思ったように出てこない原因とも共通する。したがって本研究は、行政によるオープン・データの試みをアカデミックの立場から支援する意味も持つものである。

また、行政が生み出した原資料に基づいて計量データを収集する試みはこれまでも行われてこなかったわけではない。しかし、本研究は時系列の側面を重視し、省庁（さらにその局）×毎年の時系列・クロスセクションデータとして整備することに特徴を持つ。これにより、差分の差分法（DID: Difference In Difference）や回帰不連続デザインなど準実験手法に基づく分析を行いやすいデータセットを作り出す。このことは、因果推論の厳格化という近年の政治学の動向全般に対して、行政学が対応していくための一つの方策でもある。

まとめると、この研究は、中央省庁の公開・観察データを用い、過去に遡及した時系列・クロスセクションのデータセットを、省庁（さらには局）を単位として作成することにより、準実験手法による厳格な因果推論を可能にする。これにより、政治的要因、組織内在的要因、環境要因などがどの時期にどのように行政組織の形態と行動を変化させるかを解明していく基礎を構築しようとするものである。

#### 4. 研究成果

「1. 研究開始当初の背景」で述べたように、当初は対象とする省の数を絞り、多面的に、また長期的なデータセットの構築を考えていたが、データ収集の作業をする中で、府省庁については限定をかけずに、そのかわりに期間を短めにする方が収集の効率がよいことがわかったので、そのように方針を切り替えた。

最終的に、中央府省庁の活動を把握するための四つの資源についてのデータベースを以下のような形で、一通り完成させた。

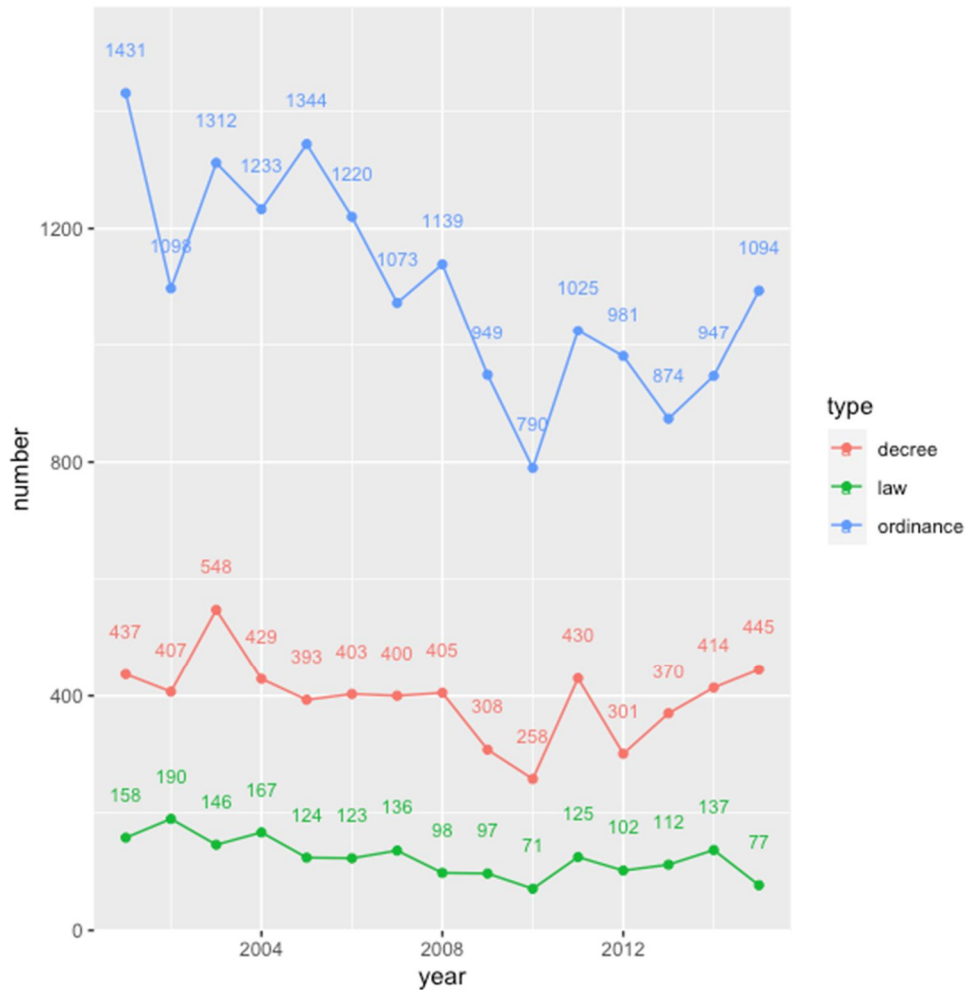
権限に関しては、2001年から15年までの法律、政令、省令について、所管府省、上位法令といったデータセットを作成した。金銭に関しては、2001年度から2022年度までの一般会計予算科目別、補正予算組織別のデータセットを作成した。また、政府調達については、2010年度から2022年度までの委託調査、改善計画に関するデータセットを作成した。組織に関しては、省庁別定員数、俸給表別常勤職員数、総合職採用者数、課数について、2001年度から2021年度を対象とするデータセットを作成した。情報に関しては、情報公開（2001年度から2019年度）、公文書管理（2011年度から2019年度）、統計（2009年度から2021年度）のデータセットを作成した。

これらのいずれにおいても、各年度の各府省庁を単位とする時系列・クロスセクションデータとなっており、日本の中央政府の行政機構の活動を多面的に分析することのできるデータベースを作成することができた。現在のところ、それぞれの資源ごとに、どの時期に、またどの府省にどのような特徴が見られるかを確認しているところだが、これらを横断的に分析していくことで、より多面的な実態の解明が可能になる。

このデータセットについては、今後、一定期間においては、本研究グループでの利用を行った後、一般への公開を進めていきたいと考えている。

データセットを利用した分析からは、さまざまな結果が得られているが、一例として、権限に関する分析の一部を掲げておく。まず、すべての府省庁が各年で成立させた法律、政令、省令の数の変化を見たのが、図1である。これを見ると、法律と政令のあいだには、概ね正の関係が見られるが、それに対して省令は必ずしも一貫した関係が見られないことが分かる。このことは、法律を詳細化するものとして政令が位置づけられる一方で、省令については、法令とは一定程度別個に、それが制定されるという状況にあることを意味している。

図1 法律、政令、省令の制定数：時系列変化



このことをさらに、府省庁別に見てみたのが、図2と図3である。図2では法律と政令数の関係を示している。非常に強い線形の関係が見られ、法務省と総務省が、やや法律数に比して政令数が少ないが、その他の府省庁はほぼ同じような法律と政令数の比率を有している。府省庁の性質の違いなどに関係なく、法律と政令において、何をどのように定めていくかという点で共通する構造が存在していることが窺える。

これに対して、法律と省令の比率を示した図3では、より大きなばらつきが見出される。厚労省、経産省、農水省、国交省については、法律の数に比して省令の数が多いのである。その他の府省庁は、傾向線よりも下に位置しており、上述の4省とは対照的な関係にあることがわかる。

ここに見られるような、(1) 総務省と法務省、(2) 厚労省、経産省、農水省、国交省、(3) その他の府省庁という分類が、何に起因するのか。また、金銭、情報、組織といった他の資源ではどのような分類が行われ、それらをさらに横断した構造としてどのようなものが浮かび上がるのか。こういった論点は今後、さらに解明を進めていくところだが、現時点においても、データを用いて、各府省庁の特徴や時期による変化を捉えていくということが可能となったことは、ここでの例示において、十分に示されるところだろう。

図2 府省庁別の法律・政令数比率

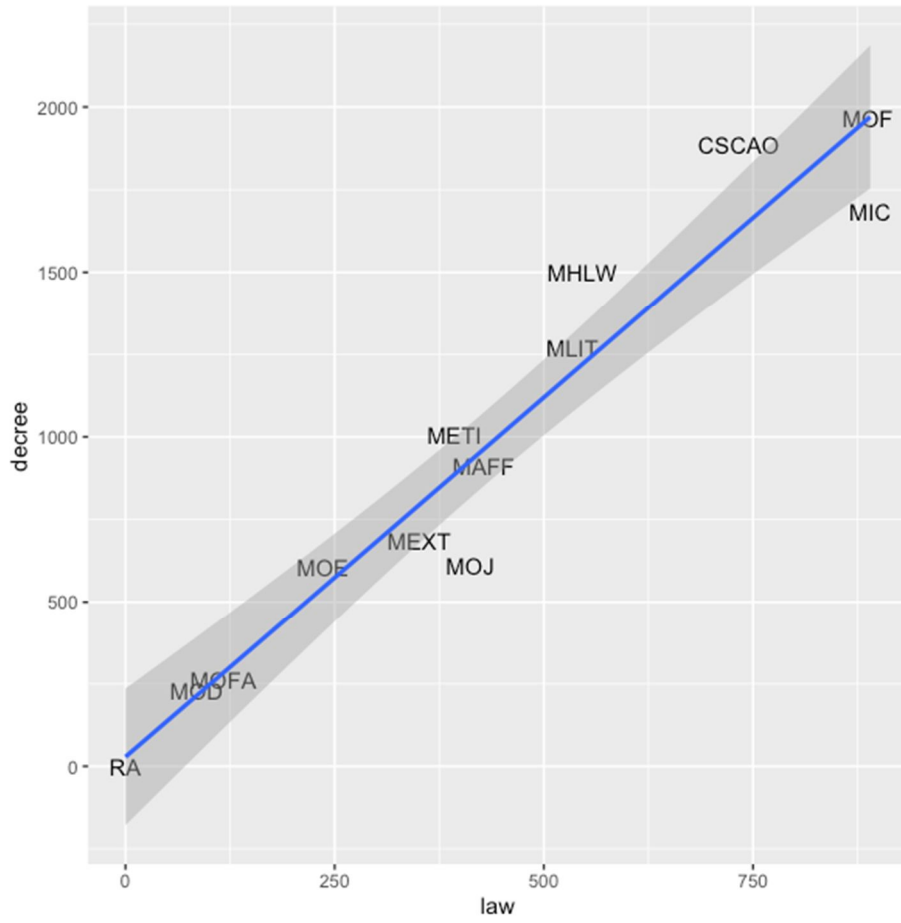
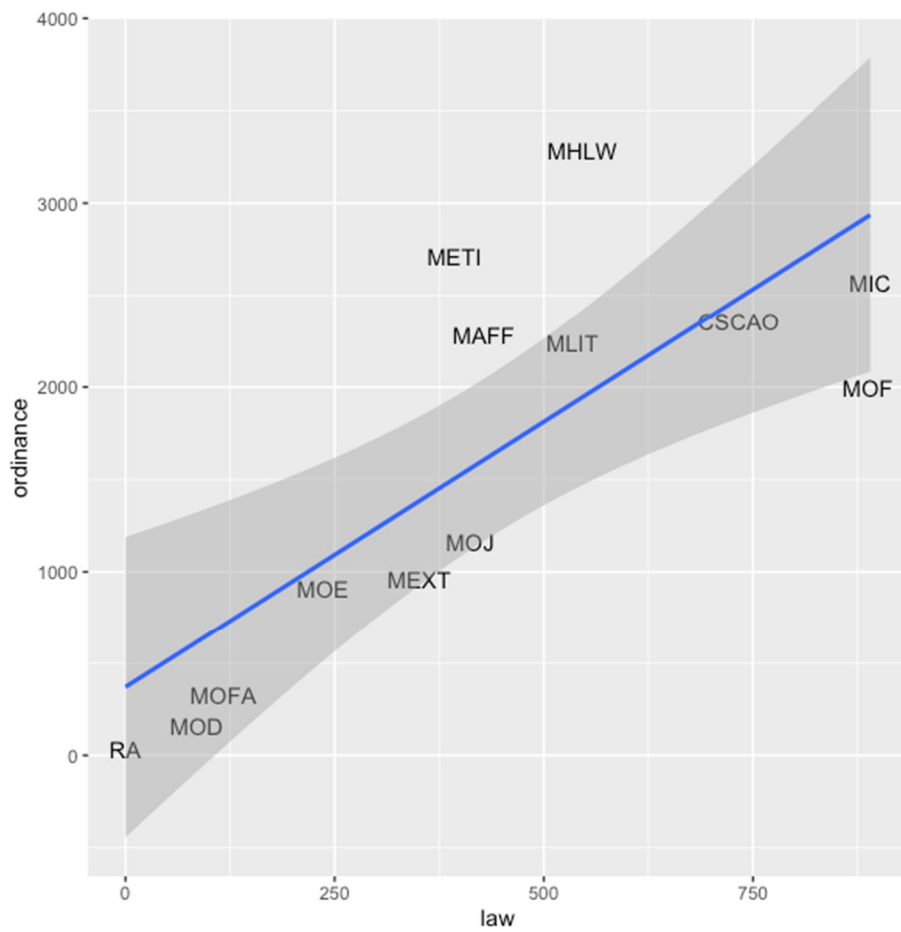


図3 府省庁別の法律・省令数比率



## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計27件（うち査読付論文 5件 / うち国際共著 1件 / うちオープンアクセス 5件）

1. 著者名 池田峻	4. 巻 57
2. 論文標題 行政組織の制度的独立性	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 年報行政研究	6. 最初と最後の頁 86-103
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 伊藤正次	4. 巻 57号
2. 論文標題 「行政における『冗長性』・再考」を再考する 「非階統型組織の行政学」に向けて	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 年報行政研究	6. 最初と最後の頁 4月21日
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 砂原庸介	4. 巻 897号
2. 論文標題 パブリック・マネジメント再考	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 地方自治	6. 最初と最後の頁 2月15日
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 伊藤正次	4. 巻 62(1)
2. 論文標題 55年体制下の実力組織と政権運営：後藤田正晴オーラル・ヒストリー再読	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 法学会雑誌	6. 最初と最後の頁 185 - 206
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 河合晃一	4. 巻 -174
2. 論文標題 行政学における実験研究の動向 行動行政学としての行政管理研究、組織研究の発展可能性	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 季刊行政管理研究	6. 最初と最後の頁 33-47
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 曾我謙悟	4. 巻 36
2. 論文標題 ワクチン接種の行政学	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 都市とガバナンス	6. 最初と最後の頁 1-8
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 曾我謙悟	4. 巻 176
2. 論文標題 政治過程としてのEBPM：地方分権改革およびDXとの比較	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 季刊行政管理研究	6. 最初と最後の頁 1-3
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 北村巨	4. 巻 134(10)
2. 論文標題 コロナ禍が炙り出す宿痾、意識調査に見る府省間格差 日本の行政はスリムすぎる	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 中央公論	6. 最初と最後の頁 42-51
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 池田峻	4. 巻 2020-1
2. 論文標題 官僚制への統制手段としての審議会 政権党による「手続的指示」の数理的・定量的分析	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 年報政治学	6. 最初と最後の頁 316-340
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 伊藤正次	4. 巻 173
2. 論文標題 岐路に立つ行政改革	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 季刊行政管理研究	6. 最初と最後の頁 1-3
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 砂原庸介・小林悠太・池田峻	4. 巻 169
2. 論文標題 政策会議は統合をもたらすかー事務局編成に注目した分析	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 行政管理研究	6. 最初と最後の頁 22-38
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 河合晃一	4. 巻 54
2. 論文標題 ノンキャリア自治官僚の人事システム	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 年報行政研究	6. 最初と最後の頁 85-104
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -



1. 著者名 伊藤正次	4. 巻 54
2. 論文標題 合議制行政組織における政策論議の健全性 国家戦略特別区域諮問会議と原子力規制委員会の事例から	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 年報行政研究	6. 最初と最後の頁 21-40
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計26件 (うち招待講演 10件 / うち国際学会 6件)

1. 発表者名 小林 悠太
2. 発表標題 官邸主導と閣僚
3. 学会等名 日本政治学会 (招待講演)
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 河合晃一
2. 発表標題 中央省庁の人事システムと技能形成
3. 学会等名 日本高等教育学会 会長プロジェクト「高等教育政策の研究」第3回公開研究会 (招待講演)
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 池田峻
2. 発表標題 官僚制の独立性・民主性・専門性
3. 学会等名 日本政治学会
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 池田峻
2. 発表標題 行政組織の制度的独立性
3. 学会等名 日本行政学会
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 河合晃一・関智弘・横山智哉
2. 発表標題 保健所行政の組織資源とガバナンス
3. 学会等名 日本政治学会
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 Koichi Kawai, So Morikawa, Kiichiro Arai, Yutaka Onishi
2. 発表標題 Do Flat Organizations Work Differently from Hierarchical Ones? Evidence from Laboratory Experiments on Public Sector Organizational Reforms in Japan
3. 学会等名 IPSA 26th World Congress of Political Science (国際学会)
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 河合晃一
2. 発表標題 公務員制度改革をめぐる政官関係
3. 学会等名 日本行政学会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 河合晃一, 関智弘
2. 発表標題 行政学に組織理論を呼び戻す 観察から検証へ
3. 学会等名 日本政治学会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 池田峻
2. 発表標題 乖離した日本の政官関係 国会会議録を用いた量的テキスト分析による理想点推定
3. 学会等名 日本行政学会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 小林悠太
2. 発表標題 中央行政機構の断片化と政策調整 政府中枢拡充の再解釈に向けて
3. 学会等名 日本行政学会
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 Koichi Kawai
2. 発表標題 The Agency Design and the Prime Ministerial Power in Japan
3. 学会等名 The 115th American Political Science Association's Annual Meeting & Exhibition (国際学会)
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 Koichi Kawai, So Morikawa, Kiichiro Arai, Tomohiro Seki, Yutaka Onishi
2. 発表標題 Organizational Structures, Member Behaviors and Public Policy Outcome: Evidence from Laboratory Experiment
3. 学会等名 The Fifth Asia Pacific Public Policy Network (AP-PPN) Annual Conference (国際学会)
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 曾我謙悟
2. 発表標題 安倍一強・忖度・官僚劣化：家産官僚制化する日本の官僚制？
3. 学会等名 日本公共選択学会（招待講演）
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 Masatsugu Ito
2. 発表標題 The Development of Research on Administrative Organizations in Japan
3. 学会等名 International Institute for Administrative Science (国際学会)
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計19件

1. 著者名 縣公一郎・原田久・横田信孝	4. 発行年 2022年
2. 出版社 勁草書房	5. 総ページ数 256
3. 書名 検証 独立行政法人	

1. 著者名 北村 亘	4. 発行年 2022年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 242
3. 書名 現代官僚制の解剖	

1. 著者名 曾我謙悟	4. 発行年 2022年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 490
3. 書名 行政学〔新版〕	

1. 著者名 小林悠太	4. 発行年 2021年
2. 出版社 大阪大学出版会	5. 総ページ数 214
3. 書名 分散化時代の政策調整：内閣府構想の展開と転回	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	早川 有紀  (Hayakawa Yuki)  (20775853)	関西学院大学・法学部・准教授   (34504)	
研究分担者	小林 悠太  (Kobayashi Yuta)  (30824263)	東海大学・政治経済学部・講師   (32644)	

## 6. 研究組織（つづき）

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	北村 亘 (Kitamura Wataru) (40299061)	大阪大学・法学研究科・教授  (14401)	
研究分担者	伊藤 正次 (Ito Masatsugu) (40347258)	東京都立大学・法学政治学研究科・教授  (22604)	
研究分担者	砂原 庸介 (Sunahara Yosuke) (40549680)	神戸大学・法学研究科・教授  (14501)	
研究分担者	青木 栄一 (Aoki Eiichi) (50370078)	東北大学・教育学研究科・教授  (11301)	
研究分担者	河合 晃一 (Kawai Koichi) (50746550)	金沢大学・法学系・准教授  (13301)	
研究分担者	関 智弘 (Sekai Tomohiro) (60796192)	熊本県立大学・総合管理学部・講師  (27401)	
研究分担者	池田 峻 (Ikeda Shun) (80907999)	津田塾大学・総合政策学部・助教  (32642)	

## 7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------