

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 5 月 28 日現在

機関番号：32606

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2010～2012

課題番号：22530114

研究課題名（和文） ガバナンス時代における政策実施の実証的研究

研究課題名（英文） An Empirical Study Concerning Governance and Policy Implementation

研究代表者

伊藤 修一郎（ITO SHUICHIRO）

学習院大学・法学部・教授

研究者番号：70323326

研究成果の概要（和文）：自治体による屋外広告物規制の実施過程、市民意識、屋外広告業者の意識と行動に関するアンケート調査結果を分析した。量的・質的分析の結果、政策実施機関への権限移譲のあり方や市民の関わり方が、政策実施過程に違いを生み、ひいては政策アウトカムを変化させることが明らかになった。

研究成果の概要（英文）：This study analyzed survey data concerning implementation processes of local governments that enforced the regulation of outdoor advertising and signs, as well as survey data on the perception of citizens and the behavior of advertising firms. The qualitative and quantitative analyses revealed that the degree of delegation to the implementing agencies and the commitment of local residents made differences in the implementation processes and, as a result, in the policy outcomes.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010 年度	600,000	180,000	780,000
2011 年度	1,500,000	450,000	1,950,000
2012 年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	2,600,000	780,000	3,380,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：行政学、公共政策

1. 研究開始当初の背景

食品偽装、建築偽装、狂牛病対策における米国産牛肉の買い取りの偽装、事故米の食用転売など、行政の責務が果たされていないことが原因となって、様々な政策分野で社会問題が発生している。偽装の問題に限らず、屋外広告物の違法掲示、生活保護の返上問題等々、行政の対応次第で防げたと思われる問題も多い。なぜこのような問題が起こるのか。行政の現場ではどのような対応がなされていて、それはなぜ改善されないのか。組織に

問題があるのか。職員の意識の問題か。社会が行政改革を求め、小さな政府が標榜される中では、そもそも行政機関による介入は期待されていないのか。更に、政府による一元的な公共サービス供給から、政策過程に多様な主体がステイクホルダーとして参加する「ガバナンス」への移行が唱道される時代にあつては、従来と異なる政策実施のあり方が存在するのか。こうした疑問に答えることを意図して、本研究を提案した。

当初は、食品安全、建築確認、屋外広告物

規制の3分野について、それぞれ文献調査、聞き取り調査、アンケート調査を実施する計画をたてていた。2010年度に同分野の文献・資料を収集するところまで行ったところで、東日本大震災が発生した。研究代表者の所属機関が被災したうえに、食品安全分野では食品の放射線測定が求められ、建築確認分野では復興のための被災地支援が行われて、自治体の担当部局が繁忙となり、調査対象とすることが難しくなった。

このため、比較的震災の影響が少なかった屋外広告物規制に研究分野を限定し、被災3県及び被災市町村は研究対象から除外した。行政機関に対するアンケート調査を3分野から1分野に減らしたことに伴い、屋外広告業者及び市民に対するアンケートを実施し、冒頭の問題関心をより深く掘り下げる計画に修正した。2011年度補助金の一部は被災と計画変更に伴い2012年度に繰り越したため、聞き取り調査の一部及び屋外広告業者に対する質問紙調査は2012年中に実施した。

以上の計画変更によって、当初の研究計画に比べると、研究対象の広がり限定されたが、他方、絞り込んだ研究対象（屋外広告物規制）を深く掘り下げることができ、結果として研究目的は概ね達成できた。なお、以上の変更については、2011年度補助金を繰り越す際に合わせて承認を受けた。

2. 研究の目的

政策実施の実態を事例研究と質問紙調査によって明らかにし、理論研究と併せて、なぜ行政機関の不作为や問題解決につながらない表面的な対応といった問題が発生するのか、その原因を探求した。特に、組織構成、行政組織がもつ権限、行政職員の行動原理と意識、行政組織のもつリソースや職員の専門知識などと政策実施のあり方との関連を調査した。更に、それが政策アウトプット、ひいては政策アウトカムに違いを生むのかを解明するよう試みた。

ガバナンス時代においては、行政機関以外の多様な主体——たとえば、市民やNPO・市民団体など——が政策過程に参加するといわれる。こうした行政外部の主体が関わることで、従来の実施のあり方がどのように変容し、結果として政策アウトカムにいかなる違いを生むのかを探求した。

この研究は政策提言を直接の目的とはしていないが、研究で明らかになった知見が、実施機関への権限配分、体制整備、人員配置、市民協働の仕組み等の設計に活かされることが期待される。

3. 研究の方法

文献調査に基づく理論研究、聞き取りによる事例記述と比較分析、質問紙調査によって

得られたデータの統計分析を組み合わせ、多面的に政策実施過程の実態に迫ることとした。各年度に具体的に実施した方法と内容は以下のとおり。

2010年度は、政策実施研究、ガバナンス論に関する先行研究の文献調査を中心に研究を実施した。政策実施研究に関しては、文献収集を集中的に行い、先行研究を網羅的に検討した。政策分野の各論（当初予定の屋外広告物規制、建築確認、食品安全の3分野）については、国土交通省、農水省等の図書館や自治体の資料室等を訪れ資料収集を行った。また、屋外広告物規制については、自治体担当者への聞き取り調査を実施した。

2011年度は、前年度末に発生した東日本大震災によって所属大学が被災し、かつまた、当初計画で研究対象としていた自治体食品安全部局や建築部局が震災対応に追われることとなった。このため、当初計画のうちのどの部分が遂行可能かを模索しつつ、屋外広告物規制及び政策実施研究についての文献調査を継続し、研究枠組みの作成に努めた。研究補助者の協力も得ながら、関東以西の10自治体に聞き取り調査・事例収集を行い、屋外広告物規制や政策実施一般に関する実態把握に努めた。この結果を踏まえて、屋外広告規制の実施窓口機関に対する質問紙調査

（「自治体調査」と呼ぶ）を郵送法で実施し、集計結果の分析を行った。更にこの分析結果を発表するため、政策実施研究に取り組む行政研究者の賛同者を募り、日本公共政策学会にパネルを提案し、政策実施に関する議論の場をもつことを実現した。

2012年度には、屋外広告業者に対する質問紙調査（「事業者調査」と呼ぶ）を郵送法で実施し、統計分析を実施した（予算は2011年度分）。併せて、市民意識を探るウェブモニタ調査（「市民意識調査」と呼ぶ）を実施した。これらの量的データを分析するにあたっては、理論研究から導かれた枠組みを適用した。自治体調査、事業者調査、市民意識調査それぞれの報告書を作成し、調査協力者及び関係機関に送付した。

4. 研究成果

文献調査に基づく理論研究及び政策実施の実態を探る事例研究の成果は、3で述べた3種のアンケート調査（自治体調査、事業者調査、市民意識調査）に活かされている。このため、以下では、3種のアンケート調査別に分析結果を報告し、続いて研究の意義を示すこととする。

1) 自治体に関する分析において、計量モデルに投入した主な従属変数は、①実施組織、②実施のあり方、③政策アウトプット（採用された政策数）、④政策アウトカム（担当職

員の自己評価と違反広告の割合)である。このうち①～③は④を従属変数とした分析に投入される独立変数でもある。

一方、特に重視する独立変数は、実施機関に与えられた権限であり、次の3種の値をとる：①自主条例を制定して自らの基準等を設定している市町村(制定済市町村)、②都道府県から委任を受けて都道府県条例を執行する市区町村(委任市区町村)、③都道府県出先機関。

以上の分析の結果得られた知見は多岐にわたるので、要点を箇条書きで述べる。

- ・ 制定済市町村で、都道府県出先機関より、職員配置が手厚い。
- ・ 制定済市町村がデザイン審査、委任市区町村と都道府県出先機関が機械的審査を行う傾向にある。
- ・ 委任市区町村は違反広告物の把握や是正指導に割く業務時間が少ない。
- ・ 違反是正活動は、委任市区町村では1、2回指導してやめてしまうところが過半なのに対して、制定済市町村は繰り返し指導する割合が比較的高い。法的手段を発動する割合は都道府県出先機関が最も高い。
- ・ 最も手厚く施策を採用しているのが制定済市町村で、最も手薄なのが委任市区町村。
- ・ 施策総数を左右する要因は、重回帰分析によると、権限、新規許可件数、職員数、協力団体の存在、ステイクホルダーとの接触である(ステイクホルダーとはNPO・市民団体、上位団体、市民を指す)。
- ・ アウトカムの自己評価が最も高いのは、都道府県出先機関である。
- ・ ルーティンに係る自己評価を決める要因：制定済市町村と委任市区町村で評価が低い。新規許可件数が多いと評価が低い。職員意識は、現状肯定得点と定型処理得点が正の効果をもつ。許可事務に時間をかけるほど評価が高い。
- ・ アウトカムに係る自己評価を決める要因：施策総数、現状肯定得点、行政経験が正の効果をもつ。違反に厳しく対応する実施機関は評価が高い。職員意識のうち、実施困難得点が高いと評価は低い。違反割合が多いと評価が低い。
- ・ 違反広告物の割合をアウトカムとみなす重回帰分析では、委任市区町村が都道府県出先機関より違反割合が多い。
- ・ 厳格な対応をしている組織で違反割合が少ない。
- ・ 協力団体が多いほど、違反が多い。

以上をまとめると、屋外広告物規制の実施機関となる市区町村が、いかなる権限をもつかが実施方法や政策アウトプット、アウトカムに影響を及ぼすことが確認された。すなわ

ち、理論研究によって予測されたとおり、都道府県の政策実施を単に市区町村に委任するのでは、実施方法もアウトカムも都道府県が実施するのと比べて改善しないことが明らかになった。

ここから導かれる政策的含意は、条例制定権を含めて権限移譲して初めて、組織のあり方、実施方法、職員意識が改善し、アウトカムも向上するということだ。

このほかにも、市民団体等との協働(接触)が政策アウトプットを左右すること、他方で違反割合との関係では、予想に反する結果が出たことなどが、研究目的との関係で注目される。詳細は伊藤(2012)に譲りたい。

2) 屋外広告業者を対象とした調査(事業者調査)の分析では、自治体調査の結果が事業者の目から見た政策実施の姿と整合するかの確認、事業者の意識の解明、規制機関と被規制者の間の戦略的相互作用の分析の3点を主眼にした。その結果は次のとおり。

- ・ 屋外広告業者は全体として規模が小さい。年間の申請件数は10件未満が7割を超え、屋外広告物担当者10人未満が8割を超える。回答者の3割以上が業界団体に加盟していない。
- ・ 制定済市町村できめ細かい厳しい政策実施(審査会の活用やデザイン審査など)を行っていることが明らかになり、自治体調査による発見が事業者調査でも確認された。
- ・ 事業者は自治体の審査基準が明確だと感じているが、他方で、景観と不調和な広告物でも許可されてしまうと感じている。
- ・ 自治体担当者のデザイン知識は不十分であり、広告設置場所の状況も把握しておらず、事業者の意見を十分聞いてくれないと感じている。
- ・ 約半数の事業者が、窓口でデザイン等の変更を求められており、約6割の事業者が窓口機関によって厳しさが違うと感じている。厳しいと感じる割合が多いのは、制定済市町村である。
- ・ 自治体による政策実施の現状については、自治体担当者自身の認識と同様の傾向を示している。ただし、事業者の方が厳しく評価する傾向にある。
- ・ デザイン審査まで行う自治体の方が、機械的審査を行う自治体よりアウトカム達成度に関する事業者評価が高い。
- ・ 一般的にみて、屋外広告物に条例違反が多い理由は、広告主の要求、他の違反物件が多いこと、経済的利益の優先、住民の関心の薄さ、行政の甘い対応などがあると事業者は考えている。これらは自治体調査と類似した傾向である。

- ・屋外広告業者の現状認識は、条例違反がはなはだしいととらえている点など、自治体担当者の認識と概ね合致している。
- ・事業者の意識は違反者に対して厳しい対応を求めるなど、緩やかな対応に終始しがちな自治体の姿勢との間で乖離がある。
- ・8割以上の事業者が、住民の関心の高まりや広告主の評判重視が景観配慮を促すと考えている。このことは、ガバナンスを考えるうえで重要である。
- ・8割の事業者が効果があると考えた改革案は、累積的反則金の徴収である。それに続くのが広告主の氏名・企業名公表と不適格広告撤去への助成である。

以上をまとめると、自治体調査の結果は、事業者の観点からみて、概ね確認できたといえる。事業者からみても、制定済市町村で、きめ細かい、景観の向上に寄与する政策実施が行われていると結論づけられる。また、事業者の立場から見て、宥和的な政策実施の現状は満足できるものではないこと、ルールに従う事業者との公平性から違反者への厳しい対処が求められていること、住民の関与が景観配慮を促すことなどが確認された。

3) 市民意識の分析では、屋外広告物規制に市民がどのくらいの優先順位を与えているかを知り、他の諸価値と比較したとき、規制強化にどれほど賛同するかを確認することを目指した。

ウェブモニタ調査は、未だ学会での評価が定まっておらず、報告者自身初めて実施するものであるため、詳細な分析には踏み込まず、単純集計による仮説の確認にとどめているが、興味深い結果が得られた。主な内容は次のとおり。

- ・予想に反して、屋外広告物規制の存在は、6割以上の回答者に知られていた。
- ・市民にとって屋外広告規制の優先順位は低いことが確認された。都市土木分野の4政策で比較して、半数近くの回答者が最低順位に位置づけた。
- ・ただし、順位1位・2位とした割合が2割以上いたことは特筆しておきたい。なぜなら、自治体の担当者が優先度が高いと考える割合は1割にも満たないからである。
- ・景観保全と対比して、土地建物の利用権、自由な経済活動、利便性などの優先度を尋ねたところ、6-8割の回答者が景観保全を優先するという傾向が示された。
- ・広告デザインを各店舗が競い合うより基準を設定して各店舗が従うことを優先する回答者は8割近く、行政機関が基準を設定することを認める回答者が約6割いた。逆に自治体担当者は8割以上が行政のデ

ザイン審査には無理があると考えており、市民の意識との間に乖離がある。

- ・違反に対して行政機関は厳しい姿勢で臨むべきだとする回答者が約6割、行政指導よりも命令等の発動を求める意見が8割、指導に従わない違反者には罰則の適用を是認する意見が8割あった。ここでも約半数が罰則の適用にためらいがあるとする自治体の姿勢との間に乖離がある。
- ・財政資源が限られていても、約5割の回答者が取締強化を求めるという予想外の結果も得られた。

4) 研究の意義をまとめると、政策実施に関する研究において、規制機関に対して行われる調査は珍しくないが、事業者及び市民に対しても調査を実施し、結果を規制者と被規制者、ステイクホルダーとしての市民の観点から確認したところに本研究の特長がある。これによって、各調査で得られたデータの信頼度も高まった。

また、屋外広告物に関する研究については、建築・都市計画分野では、相当の蓄積があるが、もっぱら広告又は景観の中身をどうデザインするかに焦点が当てられる。本研究では政治学・行政学の枠組みを用いて制度、組織、権限等と政策実施過程及び政策アウトカムの関連を探り、規制機関と被規制者の相互作用を記述・分析したところに意義がある。

特に、権限移譲のあり方や市民の関わり方が、政策実施過程（組織のあり方、実施手段、職員意識など）に違いを生み、ひいては政策アウトカム（自治体のパフォーマンス）を変化させることが明らかになった。このことは、自治体の現場において政策提言を行う際に発想の基礎として役立てることができる発見であると考えられる。

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4件）

- ①伊藤修一郎「「コモンズの悲劇」の解決策としての法」法社会学 73号、2010、188～203
- ②伊藤修一郎「ガバナンス時代の政策実施：権限移譲、職員意識、協働は屋外広告物政策のアウトカムに違いを生むか」季刊行政管理研究 140号、2012、2-19
- ③伊藤修一郎「屋外広告物政策の実施：地方自治体への「権限移譲」は違いを生むか」学習院大学法学会雑誌 48巻2号、2013、3-43
- ④伊藤修一郎「屋外広告物規制に係る事業者意識と実施過程：屋外広告業アンケート結果から」学習院大学法学会雑誌、49巻1号、2013（9月刊行予定）

〔学会発表〕（計 1 件）

①伊藤修一郎「屋外広告物条例に係る実施組織、職員意識及び市民の関与は違いを生むか」日本公共政策学会、2012年06月16日～2012年06月17日、立命館大学

〔図書〕（計 1 件）

①秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉『公共政策学の基礎』有斐閣、2010、該当箇所：「政策の実施」203-222

6. 研究組織

(1) 研究代表者

伊藤 修一郎 (ITO SHUICHIRO)

学習院大学・法学部・教授

研究者番号：70323326

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし