

令和 7 年 6 月 3 日現在

機関番号：12601

研究種目：挑戦的研究（開拓）

研究期間：2022～2024

課題番号：22K18256

研究課題名（和文）持続的改革とデジタル化時代の制度作動に対する総合的研究

研究課題名（英文）A Comprehensive Study on Continuous Reform, Kinetics, and Operation of Public Institutions in the Digitalization Era

研究代表者

牧原 出 (Makihara, Izuru)

東京大学・先端科学技術研究センター・教授

研究者番号：00238891

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 8,900,000円

研究成果の概要（和文）：公的制度の運用という思考様式は古典的な政体論に見られるが、現代におけるデジタル化はデジタル空間においてどう機能するかという問題を提起している。本研究は両者を制度の「作動」と捉え、そこに接近する方法を創出しつつ、制度作動の理論を構築し、事例研究によりその態様を解明しようとした。方法としてはオーラル・ヒストリーにより誤作動への対応を聞き取り、デジタル化については情報工学との連携を進めた。理論としては、先行研究から誤作動へ適切に対応した作動のサイクル。モデルを構築し、誤作動要因とそれへの対応の一般化を目指した。その上で人事行政・地方創生事業におけるアプリ開発、中央地方関係における事例研究を進めた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は従来静態的な設計図の作成を制度設計ととらえる方法を脱却し、制度の作動を設計する方法を提唱した。その際には、制度の誤作動要因をとらえ、それを設計段階で予測して修正することが重要となる。そして、社会科学のみならずデジタル化をふまえた情報工学との融合を試みた。今後こうした連携によって社会科学における制度論が新しく展開することはほぼ確実であり、本研究はその端緒となると思われる。さらに制度設計を具体的に提言するシンクタンクとも共同研究を行い、提言的・実践的な研究と状況理解を目指す学術的な研究を同時並行して進め、相補的な研究成果を出すことができた意義は大きい。

研究成果の概要（英文）：The mindset of operating public systems can be seen in classical political theory, but digitalization in the modern era raises the question of how such systems function in the digital space. This study approaches both as kinetics, that is, the “operation” of systems, creating methods to approach them while constructing a theory of system operation and elucidating its characteristics through case studies. Methodologically, oral history was employed to gather insights into responses to malfunctions, while collaboration with information engineering was advanced to address digitalization in the public sphere. Theoretically, a cycle model of operation that appropriately responds to malfunctions was constructed based on prior research, aiming to generalize the causes of malfunctions and responses to them. Based on this, case studies on personnel administration, app development for regional revitalization projects, as well as central-local government relations, were advanced.

研究分野：政治学

キーワード：デジタル化 統治構造改革 制度 作動 オーラル・ヒストリー

### 1. 研究開始当初の背景

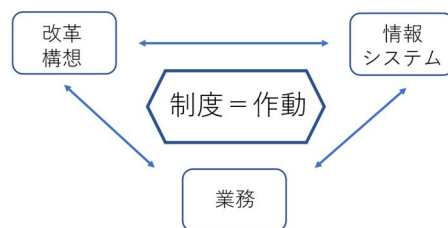
本研究は、冷戦終結後の持続的改革と情報システムの加速的变化とが重畳している時代である現在、第1に制度の特性を個人・システム双方のレベルの「作動」ととらえなおす。第2に、一方でそれがいかにして作動の失敗に陥り、他方でいかにして正常に作動するのかを分析する。第3に、旧制度論・歴史的新制度論・合理的選択論など旧来の制度論が前提としない要因である持続的改革と情報システムを取り入れ、現代懸案となっている具体的事例の分析を通じて、今後の時代に適合的な制度論を構築する。第4に、以上により文理融合・社会実装を含む新分野を開拓する。

研究総括を行う牧原は、制度の作動の意味について早くから着目して研究を重ねてきた。初期の著書である『内閣政治と「大蔵省支配」』、『行政改革と調整のシステム』は、省内の企画調整過程を綿密に追って、制度作動の政治的意義について論じた。また、論文「政治化と行政化の狭間の司法権」以来、独立機関の「作動」にも着目して研究を進めている。これらの上に立った『崩れる政治を立て直す』で、制度の作動の分析を提唱した。そこでは、情報化によりシームレスな改革が要請され、制度の安定的な作動が必須とされるようになり、作動しない制度への不信や疑念が高まっていることを指摘し、第二次以降の安倍晋三政権が森友・加計学園問題での違法な公文書改ざん・不当な廃棄によって、公文書管理制度が十全に作動せず、結果として官邸主導の政策形成が困難に直面する過程を分析した。

その後牧原は2つの政治学会報告を通じて、この「制度作動」の視角で具体的な事例へと接近できることを明らかにした(2020年度日本政治学会研究大会・共通論題「現代日本政治における代表性とアカウンタビリティ」・報告「行政・官僚制における代表制とアカウンタビリティ」、2021年度日本政治学会研究大会・分科会 D3「震災復興 10年は政治学に何をもたらしたのか?」報告「東日本大震災復興構想会議における専門知としての政治学の役割」)。すなわち前者では作動しない公文書管理制度を、法令審査・財政・省庁人事と比較し、後者では、作動しないかみえた有識者会議を作動させた議長など政治学者の役割を分析した。とりわけ後者では、議長などの政治学者においてオーラル・ヒストリーの経験が、制度の作動に重要なヒントを与えたことが抽出されている。かくして現在、より広い事例を取り上げて制度の作動を分析することで、新しい制度理論を構築する段階に至っている。

### 2. 研究の目的

本研究は、継続する改革と情報システムの加速的变化との中で、諸々の政治制度とりわけ行政制度を捉え直すことで、制度をシステムと個人双方の作動の中で再構成することを目的とする。その焦点は、第1に改革・情報システムが制度に要請する「作動」が、現実の業務(task)にいかなる影響を与えるかという分析軸である。つまり制度を、業務、改革構想、情報システムの三者の総和と定義するのである。第2にこうした改革・情報システムの変化にまつわる制度の作動を、業務の層で検討するために必須であるオーラル・ヒストリーやインタビューを綿密に行う。第3に、研究分担者の間で分担して、事例研究を蓄積する。第4に、業務・改革構想・情報システムによる制度理論を彫琢することで、従来の制度論とは全く異なる新しい制度論を提示し、社会実装を目指す。



### 3. 研究の方法

まず本研究の基本的視角は、業務・改革構想・情報システム三者それぞれの「作動」の総体として制度をとらえることにある。第1に、改革の対象となる制度におけるゴーイング・コンサーンとしての「業務」がある。いわば業務慣行である。第2に、これを変容させる改革構想があり、PDCA サイクルが典型だが、改革は業務を変容させ、制度全体を変化させることを狙う。第3に、近年の情報システムの急速な技術革新により、組織の情報処理のスタイルが急速に変化しつつある。たとえば地方自治体の基幹系情報システムの標準化はアプリの変更に留まらず、業務フローの見直しや、例規の大幅な変更を伴う。1980年代以前は、数十年に一度の大改革を除けば業務が緩慢に変化するのが通例であったが、1990年代以降、改革が常態化し、NPMなどが典型のように改革改善が業務に内在化したことで、複数の改革が重畳して制度の作動を変化させている。情報システムの影響は特に2010年代に加速化したことで顕在化しつつある新しい現象であり、それが業務に過剰な負担を与え「ブルシット・ジョブ」(D. Graeber)を大量に生み出したとする見方や、働き方改革を進める要因とする見方など、多様な解釈が生じつつある。

したがって、改革 業務、情報システム 業務は、前者が目的プログラムとして後者に作用するが、情報システム 改革構想においては、改革が前提としない情報システムの変化が、改革構

想の意味そのものを変化させよう。公文書管理制度を例にとれば、紙媒体を前提にした各省の公文書管理があり、2011年に施行された公文書管理法以降、新しい改革が進みつつあるが、各省では廃棄したはずの文書が外付けHDとして発見されたり、改ざん・廃棄などの諸問題が生じている。近年の情報システムの急速な発展を、公文書管理制度は全面的に想定しておらず、廃棄した文書の復元をどうするかといった問題などが未解決である。

そこで本研究では、こうした業務、改革、情報システムの三者の関係がどのように変容し、そこで何が制度を作動させ、何が作動させないのかを特定する。従来綿密に特定の制度領域への分析を手がけてきた行政学者とともに、事例に則した分析を進める。

その際に、これまでの研究から、業務の実態を把握するには、公開資料・未公開資料の収集はもちろんのこと、口頭でのインタビューやオーラル・ヒストリーが有用であることがすでに経験上示されており、本研究もそれを十全に活用する。ちょうど幼児が口づてで言語を習得するように、現場職員も口頭の会話で業務の相場観を体得するのが実情であり、業務に触れるには口頭での現場インタビューが欠かせない。すでに「質的エリートインタビュー」としてインタビューを多用して、いかに政府内調整過程において官僚制が「作動(work)」しているかという問題設定から研究を重ねている R. A. W. Rhodes、P. Weller らもこの口頭コミュニケーションの重要性を強調しているが、理論的な意義を明確にするには至っていない(ex. R. A. W. Rhodes & Heidi H. Salomonsen, "Duopoly, court politics and the Danish core executive," Public Administration, Vol.99, pp.72-86, 2021)。現段階では、インタビューにおいては「業務の作動異常があり、それへの対処に追われた」という語りのパターンが存在していると想定しうが、本プロジェクトでは事例研究の中でインタビューを積極的に行い、またこれまでに行われたオーラル・ヒストリーを再度分析し、口述資料の意義の理論化を図る。

また具体的な業務の現場を研究分担者が分析するに際して、富士通総研の若生による業務調査の方法と諸問題について、シンクタンクからみた問題点を随時聞き取る。さらに東大先端研の稲見からは、VR・AI 技術の革新が身体を自在化させるという年来の議論を、制度論に拡張した場合何が起こるか、情報システムの最先端の研究現場の動向を絶えずインプットする。また稲見は牧原と、2021年6月より宮崎県小林市で情報化と業務改革のアドバイザーとなっており、行政現場で起こりつつある制度変化の状況を定期的に聞き取る。このように若生、稲見の協力によって、本研究での分析を、社会実装へと連結することが可能となる。

以上のように、加速する情報化とたえざる改革の継続という21世特有の制度状況において、これに即応した制度理論の構築と、それに見合った事例研究の蓄積を進めることで、本研究は制度理論の刷新と文理融合・社会実装への貢献を目指す。

#### 4. 研究成果

第1に、情報収集としてのオーラル・ヒストリー、インタビューを続けた。特にデジタル化について、日本ではいまだ事実発見が十分ではなく、住民基本台帳ネットワークシステム、マイナンバー制度の創設過程について綿密な聞き取りを行った。地方自治体のデジタル化の鍵である情報システムの基盤となる住民基本台帳ネットワークの成立過程がはらむセキュリティ強化が、マイナンバー制度の不十分な考慮による多面的展開によって、現在においてネットワークの作動不全の原因となることが判明した。それはネットワークのメンテナンス不良というべき要因であることが導かれた。

また、厳密にはオーラル・ヒストリーではないが、作動学の視点で第2次以降の安倍晋三政権の官邸で政策形成・調整に従事した官僚集団に聞き取りを行い、官邸の作動について報告書『官邸の作り方』をまとめた。官邸では、階級構造が弱く、相互に同等の官僚が政策形成に従事しており、案件に応じて柔軟にチームが形成されて対応している。どの案件がどのメンバーでチームを組むかを実質的に認識していることが、官邸を理解する上で必須であり、それこそが官邸の基本的な作動形態である。以上より、官邸とは静態的な制度ではなく、作動の中で機能を発揮する。それが階級型ではなく水平的なコミュニケーションを特質とする集団であり、さらには執務環境が政治状況に規定されることから生じていることを明らかにできた。いずれも十分に学界に認識されていない論点であり、作動学の貢献と思われる。

第2に、実務との相互フィードバックとして、一つに、日本政策総研で地方自治体等に提言を続けている研究分担者の若生幸也から、討議において実務からの視座を得、若生自身から研究会の成果として作動学の視点を得た論説「自治体作動学試論」「地方自治体の情報システム経費の捉え方と将来的な課題」が発表された。それらは今後さらなる彫琢を受けるものではあるが、実務と融合した研究期間中の成果である。

二つに、牧原が作動学の方法で、地方自治法改正における国の地方自治体への指示権の規定を対象に分析を行った。これについては牧原が国会で二度にわたり分析結果を報告する機会を得、並行して種々の新聞に主張を寄稿した。新聞での寄稿は国会審議でも取り上げられ、議論の素材となる効果を得た。最終的に牧原は、雑誌『地方自治』に「改正地方自治法における国の一般的な指示権はどう作動するか？」を成果を発表した。

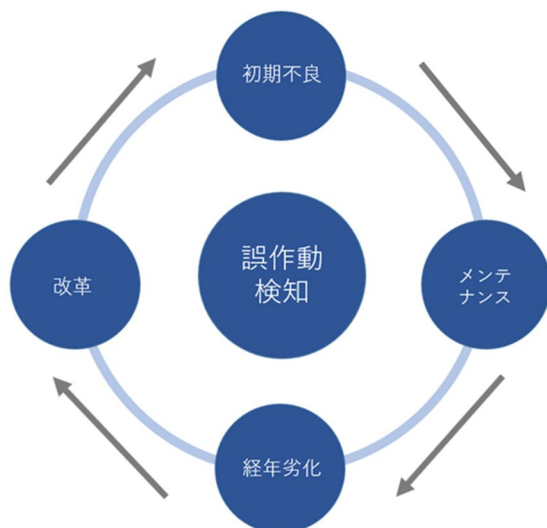
三つに、作動学の理論化に際しては、絶えず各方面の行政実務家に草稿を説明し、そのコメントを受けて内容のブラッシュアップを図る作業を続けた。これにより、理論の精緻化とともに、

実務界に作動学を浸透させることが一定範囲で可能となった。

第3に、異分野融合としては、VRを専門とする稲見昌彦・檜山敦と政治学者とのコラボレーションが実現した。毎回の研究会ではVRの観点から多くのコメントを得、その上で各自が事例研究を進めた。またVRの側から政治学者に対して、その技術の社会実装に向けた行政組織上の制約要因について説明を求められ、協力して制約克服策を議論した。その結果が第1に、檜山敦・小林悠太による2024年度日本行政学会研究会でのポスター報告「住民参加を促進する情報プラットフォームの地域実装 GBERを通じた社会連携」であり、行政学の学会で初めてVR研究者が登壇するという報告となった。さらに稲見・牧原により、宮崎県小林市においてeスポーツ大会を実現させることができた。これは地方自治体行政の政策課題を引受け、様々な疑問に二人が応じつつ、地方創生事業の一環で、稲見の研究課題である超人スポーツとeスポーツを市民に根付かせる企画であり、現在に至るまで継続するイベントとなった。

第4に、本研究を通じて、作動学の本格的な理論枠組みの構築が図られた。作動学の理論的根拠としては、古典的政体論とデジタル化にまつわる諸技術とがある。前者については、古代ギリシアに端を発するポリスの政治論、さらには社会契約論を介して現代の憲法論に至る知的水脈であり、そこでは常に国王、議会、市民がどう政治ルールの下で作動するかが議論されている。これに加えて現代では、デジタル化によって政治的決定が加速し、コミュニケーションに際して扱う情報量が飛躍的に増大した。それが古典的政体論から憲法論に至る政治制度論を変容させつつある。

こうした見通しを得た上で、作動と誤作動のサイクルモデルを確定し、他の研究成果の発表とともに、その洗練を図った。基本のサイクルモデルは以下の図となる。まず制度設計の段階で「初期不良」という誤作動要因は不可避であり、それを絶えず補正する「メンテナンス」が必要となる。それでも「経年劣化」が進む中、ある段階で「改革」という全面的な刷新がとられる。そこで作られる新しい制度にもやはり「初期不良」は必ず存在し、また新たなサイクルに入るというものである。制度設計における初期不良と経年劣化という要因を組み込むことが、従来の制度論にはほぼ見られないモデルであった。それにより、制度の微修正と抜本的改革という制度改革論をより精緻に説明できる。また、決定が加速する中で、誤作動とは作動を停止ないしは減速させる効果を持つため、加速のまま分析するのではなく、その変化を精細に観察することを可能とする。さらに、こうした要因を考慮した制度設計手法を新たに開発する端緒を得られる。



こうしたモデルを元に、2024年度より牧原は、東京大学先端学際工学専攻の博士課程学生向けに「作動学への招待」と題した講義を開講し、作動学の理論的体系化を図りつつ、具体的な制度事例に即した分析を行った。これにより、体系化に必要な広範な対象のもとで、とりわけ、内閣制度、省庁制度、司法権、地方自治体、天皇制、国会・政党など統治機構に関する個別の論点を精緻に解釈することが可能となった。引き続き講義を開講し、その洗練化を図る予定である。

第5に各自がそれぞれの事例研究に従事した。地方自治体のデジタル化、気象庁と地方自治体の連携、公衆衛生、住宅政策、地方創生におけるアプリ開発、港湾行政の長期的発展、人事行政と働き方改革において分析が行われ、研究会で報告され、全員でブラッシュアップに努めた。

以上から、新分野である作動学の理論化と多分野連携、社会実装、事例研究といった多面的に展開し、今後のさらなる発展の基礎を構築することができたものと思われる。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計9件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 牧原出	4. 巻 273
2. 論文標題 非平時の国・地方の役割と一般的な指示権の意義	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 月刊ガバナンス	6. 最初と最後の頁 19-21
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 若生幸也	4. 巻 826
2. 論文標題 地方公共団体におけるアナログ規制の点検・見直しの在り方（上） アナログ規制の点検・見直しと押印見直しとの異同	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 月刊地方財務	6. 最初と最後の頁 229-233
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 若生幸也	4. 巻 827
2. 論文標題 地方公共団体におけるアナログ規制の点検・見直しの在り方（下） アナログ規制の点検・見直しの推進体制と具体的推進手法のポイント	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 月刊地方財務	6. 最初と最後の頁 235-243
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 若生幸也	4. 巻 834
2. 論文標題 自治体作働学試論 相互関連性の深まりと円滑な移行に向けて	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 月刊地方財務	6. 最初と最後の頁 234-239
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 小林悠太	4. 巻 183
2. 論文標題 知識労働としての公務：出版市場からの接近	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 季刊行政管理研究	6. 最初と最後の頁 4-13
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 出雲明子	4. 巻 716
2. 論文標題 公務での離職、時間外勤務の縮減、ワーク・エンゲイジメントの向上をどのように考えるか 「ポスト・コロナ期の地方公務員のあり方に関する研究会」での議論から	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 地方公務員月報	6. 最初と最後の頁 2-16
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 若生幸也	4. 巻 816
2. 論文標題 地方自治体における副業・兼業人材活用の在り方	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 月刊地方財務	6. 最初と最後の頁 18-22
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 若林 悠	4. 巻 113
2. 論文標題 気象庁による地域への防災対応 地方気象台と自治体の連携を中心に	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 都市問題	6. 最初と最後の頁 48-57
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 22
2. 論文標題 個人情報の連携は支持されるか：ヴィネット実験による検証	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 公共政策研究	6. 最初と最後の頁 59-71
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6件（うち招待講演 1件/うち国際学会 1件）

1. 発表者名 Yosuke Sunahara
2. 発表標題 Motivating Public Employees with a Goal-Oriented Leadership: Evidence from a Conjoint Experiment in Japanese Local Governments
3. 学会等名 Asian Association for Public Administration (国際学会)
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 林 昌宏
2. 発表標題 戦後日本港湾行政の成立と展開 地方分権的な制度の配置に着目して
3. 学会等名 第165回関西公共政策研究会
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 若林 悠
2. 発表標題 現代日本気象行政の行方 組織的性格をめぐる近年の構想とその展開
3. 学会等名 日本行政学会
4. 発表年 2023年

1. 発表者名 出雲明子
2. 発表標題 公務で女性職員の管理職への登用がなぜ進まないのか 人事制度・運用への着目
3. 学会等名 日本行政学会共通論題I <行政とジェンダー> (招待講演)
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 出雲明子
2. 発表標題 官内閣における官邸と各省庁の関係：官僚人事の効果
3. 学会等名 公共政策学会 企画委員会セッション 3 菅義偉内閣を解釈する
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 牧原出、砂原庸介
2. 発表標題 政府の感染症対応の司令塔の意義
3. 学会等名 第9回日経FT感染症会議 感染症危機対応の司令塔機能
4. 発表年 2022年

〔図書〕 計6件

1. 著者名 KITAOKA Shinich and IIO Jun	4. 発行年 2023年
2. 出版社 Japan Publishing Indutry Foundation for Culture	5. 総ページ数 267
3. 書名 Examining Heisei Japan Vol.11	

1. 著者名 羅芝賢・前田健太郎	4. 発行年 2023年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 394
3. 書名 権力を読み解く政治学	

1. 著者名 飯田高ほか	4. 発行年 2023年
2. 出版社 世の中を知る、考える、変えていく―高校生からの社会科学講義	5. 総ページ数 332
3. 書名 有斐閣	

1. 著者名 田中耕太郎	4. 発行年 2022年
2. 出版社 中央公論新社	5. 総ページ数 298
3. 書名 田中耕太郎：闘う司法の確立者、世界法の探究者	

1. 著者名 伊藤正次、出雲明子、手塚洋輔	4. 発行年 2022年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 278
3. 書名 はじめての行政学（新版）	

1. 著者名 Takahiro Yamamoto	4. 発行年 2022年
2. 出版社 Palgrave Macmillan	5. 総ページ数 300
3. 書名 Documenting Mobility in the Japanese Empire and Beyond	

〔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	稲見 昌彦  (Inami Masahiko)  (00345117)	東京大学・先端科学技術研究センター・教授   (12601)	
研究分担者	林 昌宏  (Hayashi Masahiro)  (00632902)	愛知学院大学・法学部・准教授   (33902)	
研究分担者	出雲 明子  (Izumo Akiko)  (10510076)	明治大学・ガバナンス研究科・専任教授   (32682)	
研究分担者	羅 芝賢  (Na jihyun)  (20816235)	國學院大學・法学部・准教授   (32614)	
研究分担者	砂原 庸介  (Sunahara Yosuke)  (40549680)	神戸大学・法学研究科・教授   (14501)	

## 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	手塚 洋輔  (Tezuka Yosuke)  (60376671)	大阪公立大学・大学院法学研究科・教授    (24405)	
研究分担者	若林 悠  (Wakabayashi Yu)  (80843250)	大東文化大学・法学部・講師    (32636)	
研究分担者	若生 幸也  (Wakao Tatsuya)  (90620790)	東京大学・先端科学技術研究センター・客員研究員    (12601)	
研究分担者	小林 悠太  (Kobayashi Yuta)  (30824263)	東海大学・政治経済学部・特任講師    (32644)	

## 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