

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 7 日現在

機関番号：14301

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25518007

研究課題名(和文) 現代日本の政策実施手段に関する計量分析

研究課題名(英文) Quantitative Analysis of Policy Tools in Contemporary Japanese Government

研究代表者

曾我 謙悟 (Soga, Kengo)

京都大学・法学(政治学)研究科(研究院)・教授

研究者番号：60261947

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,000,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、現代日本の官僚制がどのような形で政策活動を展開しているかを、数量的な形で把握することを試みた。とりわけ、2000年代の省庁再編以降、中央府省庁がどのような形で政策を立案し、実行しているのか、その変化はどのようなものかが研究の焦点であった。

研究の結果、政策の立案において、内閣官房のウエイトが大きく高まりつつあるが、個別省庁によるそれが停滞したわけではないこと、政権によってそうしたウエイトには大きな違いがあること等が解明された。

研究成果の概要(英文)：This research projects aims to reveal the policy makings and implementations of contemporary Japanese government using quantitative dataset. Especially the focus of the research put on changes of central ministries after the rearrangement of those in 2001.

The analysis shows that Cabinet Secretariat put more weights on policy making in recent years. At the same time it does not mean the decline of policy makings of other ministries. In addition to that, this decade by itself has a variety in it. Each government shows the different weight on Cabinet Secretariat and other ministries.

研究分野：行政学

キーワード：官僚制 中央省庁 政策手段 内閣官房

1. 研究開始当初の背景

政策実施については、1970年代の嚆矢となるプレスマンとウィルダフスキーの研究以来、日本でも実証的な研究や、第一線職員についての研究といった成果がある。近年では法社会学などの隣接分野においても実証研究が生み出されている。理論的にも、公共選択論の視点を導入することで、いかなる実施手段をどのような場合に政府が用いるかを解明したフッドの研究のような進展が見られる。ゲーム理論を用いた理論の構築も進められている。

こうした研究によって、政策の対象者の数や性質に応じて、異なる政策実施手段が効果を発揮するといった理論的主張が一方では示され、他方では、政策領域ごとの実態の解明も進んできているとはいえる。しかし日本の中央省庁による政策実施手段について、政策領域横断的な比較や、時系列的な比較を行った研究は皆無である。その大きな原因は、研究の基盤となる数量化されたデータセットが存在しないことにあると考えることができる。

2. 研究の目的

この研究の目的は、戦後日本の中央省庁がいかなる政策実施手段を用いてきたのか、具体的には、規制、給付、直接実施、情報提供という四つの選択肢をどのように選んできたのかについて、数量的な把握を試みることである。そして、長期間にわたり政策領域間比較を可能とするデータベースを作成・公開して、広く公共政策研究における公共財を提供するとともに、ゲーム理論を用いた枠組みからの分析を進めていくことにより、政策実施研究における理論的革新を図ることを試みた。これによって、より効率的、効果的な

政策実施手段の選択を行うという実践的な課題に取り組む基礎を築くことができると考えている。

具体的には、本研究は、次の仮説を確かめていくことを目的とする。すなわち、各省庁がいかなる政策実施手段を用いるのか、言い換えるならば、規制、給付、直接実施、情報提供という四つの手法をどのように組み合わせさせて政策を実施していくかは、行政機関側の要因、すなわち権限、金銭、人員、情報といった資源をどの程度容易に調達できるかという要因と、政策対象者側の要因、すなわち公共政策の対象者の数がどの程度であり、どの程度固定的であるか、対象者間の関係はいかなるものかといった要因の両方の相互作用として説明することができる。

この仮説は、これまでの通説的な二つの仮説を否定し、統合しようとするものである。一方には、行政機関の要因が政策実施手段を規定するという仮説、たとえば、財政が苦しくなってきたことで、給付行政から規制や情報提供への転換が進むという仮説がある。他方では、政策対象者の要因が政策実施手段を規定するという仮説、すなわち、児童数の増加や学力低下が、教員数を増大させるといった仮説がある。これらは直観的ではあるが、いずれも政策実施手段の選択の全容を説明するものではなく、両者を包括的に見ることで初めて全体の説明が可能になることが明らかとなる。

3. 研究の方法

本研究の具体的な方法は、次のものである。政策実施手段、行政の資源、政策対象者の特徴といった三つの側面について、計量化されたデータセットを構築し、統計分析を通じて仮説の検証を行う。データセットは、年ごとの中央省庁を観測ユニットとして、1980年代

以降のおよそ 30 年間を対象とする。

具体的には、政策実施手段については、規制については許認可数、給付については補助金の数と額、直接実施としては地方支分部局や出張所の数、情報提供については新聞での報道数を指標とする。行政機関が保有する資源としては、所管する法律数、予算額、関連する地方自治体職員数を含めた職員数、所管する公益法人数と法定受託事務の数を指標とする。政策対象者の要因については、個別の政策領域ごとに異なるが、たとえば初等中等教育政策であれば、対象児童・生徒数、小中学校数といったところに始まり児童・生徒の学力への評価といったもの、金融政策であれば、業態別金融機関数、業態別の市場構造、業態別の業界団体のあり方、事業所数と雇業者数といったところが考えられる。

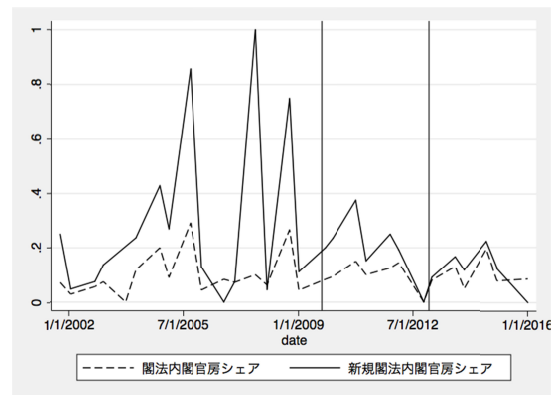
4. 研究成果

本研究の成果として、現代日本の中央官僚制の政策活動について、様々な知見を得た。その中の一例として、立法活動を取り上げておく。

この領域においては、次の発見を得た。第一に、現代日本の政策立案機能の中心が内閣官房に移りつつあることを、定量的に確認した。たとえば、図 1 は政府提出法案のうち、内閣官房が主管した法案の比率を示したものである。改正法を含む全ての法案と、改正法を除く新規立法に分けて示している。ここに示されるように、郵政改革が進められた 2005 年にかけて、内閣官房が新規法案に占める比率は大きく高まっている。その後の福田内閣においてもシェアは非常に高い。ただしこの政権では、上に見たように法案数そのものは少ない。内閣官房への集権化は非常に高いが、政策形成活動全体としては活発とは言えない時期であった。

これに対して民主党政権、第二次以降の安倍政権はともに、内閣官房の法案形成が占める比重は低い。これもまた首相動静データに表れていたように、各省大臣との接触の多さにおいて、民主党政権と第二次以降の安倍政権が近い位置にいたことをよく反映している。首相主導や強い首相というイメージで語られがちな第二次以降の安倍首相だが、確かに内閣官房を利用した新規の法律策定も行っているものの、同時に各省を通じた法改正を中心とした政策形成も用いていることがここからは読み取れる。

図 1 法案提出における内閣官房の比率

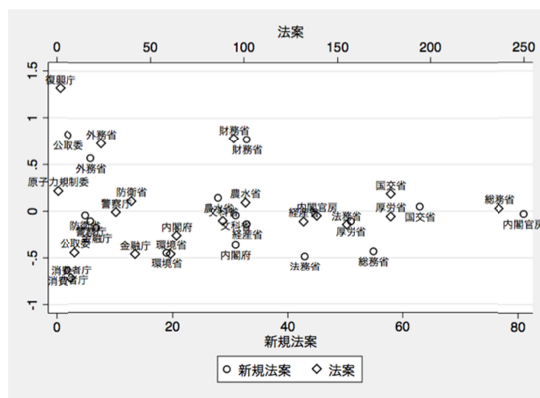


しかし同時に、内閣官房が立法活動において最も優先されるようになったわけではないことも明らかになった。図 2 は、各府省の法案が、国会の提出順序においてどこに位置しているのかの平均値をとったものである。それを法案数と組み合わせてプロットした。

これを見らるとつぎの諸点が明らかになる。第一に、内閣官房は、今や新規立法活動の一番の中心である。この 15 年間で合計 80 の新規立法に携わり、第二位の国交省の 60 程度、第三位の総務省の 60 弱とは大きな差をつけている。他方で、法案提出順位に関しては必ずしも、特段の優遇を受けておらず、ほぼ平均に位置する。また、改正法も含めた提出法案数は 150 弱である。第二に、総務省と法務省は改正法、新規立法のどちらも盛んだが、

その上で改正法のウエイトが高く、その順位も高いのに対し、新規立法の提出順位においては必ずしも優遇されていないという点が共通する。経産省もやや似た性格を持つ。これに対して第三に、国交省と厚労省は、新規立法、改正法の双方ともやはり多く、加えてどちらにおいても提出順位が平均程度という点で共通性を持つ。農水省、文科省も傾向としてはこれらに類似している。第四に、財務省は、法案提出順位において明らかな優遇を受けており、特徴的である。新規法案、改正法とも数としては中程度である。提出数はぐっと下がるものの、法案序列の優遇という点では外務省も似た性格を持つ。

図2 各府省の法案序列ランクと法案数



以上が研究成果のうち、中央府省の立法に関わる部分の成果の一例である。この他の研究成果もまとめ、2016年秋には、東京大学出版会から単著の学術書を出版する予定であり、現在、刊行準備を進めている。

こうした形でまとまった研究成果が出た暁には、2000年代に入って、官邸主導とよばれるようになった日本の中央府省庁における政策活動の実態が明らかになり、政治と行政のそれぞれの役割や、官僚制が果たすべき専門性とはいかなるものなのかといった論点について、広く議論のベースとなるような知見を提供できるものと考えている。

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 1 件)

曾我謙悟. 2013. 「広報・広聴メディアの発達と自治体：いかなる自治体がフェイスブックやツイッターを利用するのか」『都市問題』104(8), 査読無, 44-53.

〔学会発表〕(計 0 件)

〔図書〕(計 4 件)

曾我謙悟. 2016. 「東日本大震災に対する中央府省の対応」辻中豊(編)『政治過程と政策』〔大震災に学ぶ社会科学第1巻〕東洋経済新報社, 371(担当部分, 27-53).

曾我謙悟. 2016. 「縮小都市をめぐる政治と行政：政治制度論による理論的検討」加茂利男・徳久恭子(編)『縮小都市の政治学』岩波書店, 188(担当部分, 159-182).

曾我謙悟. 2015. 「選挙アカウンタビリティの構造：数理モデルによる解明」高橋百合子(編)『アカウンタビリティの政治学』有斐閣, 308(担当部分, 57-82).

曾我謙悟. 2013. 「都道府県議会議員から見た県連組織：サーベイ調査からの知見」建林正彦(編)『政党組織の政治学』東洋経済新報社, 323(担当部分, 31-51).

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

取得状況(計 0 件)

〔その他〕

ホームページ等

6 . 研究組織

(1)研究代表者

曾我 謙悟 (SOGA, Kengo)

京都大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：60261947

(2)研究分担者

なし

(3)連携研究者

なし