

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 18 日現在

機関番号：12613

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2013～2014

課題番号：25885034

研究課題名(和文) 日本企業による政策決定プロセスへの参加実態に関する調査研究

研究課題名(英文) Factual investigation of Japanese firms who participating in policy making process

研究代表者

尾田 基 (ODA, Hajime)

一橋大学・大学院商学研究科・特任助手

研究者番号：00709686

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は日本の民間企業が行政機関に対してどのように規制上の問題を報告し、討議しているのかについて調査した。公的会合の開催状況の調査から、以下の発見事実を得た。(1)基本的政策型審議会の会合数は2008年から2012年にかけて急速に減少している。(2)各省庁の懇談会の会合数は、各省庁の予算規模と正の相関関係にある。(3)懇談会は企業家が行政官に専門的な情報を直接提供できる機会となっている。

研究成果の概要(英文)：This research investigated how Japanese private sector communicate with public administration to report and negotiate the problem relating to regulation. Through the data of public meetings, following facts were founded: (1) the number of councils for policy making is decreasing through 2008 to 2012; (2) there is a positive correlation between the number of workshops of each ministries and the budget amount of each ministries; (3) entrepreneur can provide technical information to bureaucrats directly at workshops.

研究分野：経営学 イノベーション論

キーワード：法規制 新事業 審議会 懇談会 行政機関 政策形成 政治参加

1. 研究開始当初の背景

企業家は新規事業の社会的正当性や公益性を主張し、慣習や偏見に反論することで事業環境に関連する制度を変革、または構築していくことがある。とりわけ、企業家が新事業の法的問題をめぐって行政や司法の専門職とどのように折衝し、説得するのか。研究代表者はこのような問題に関心を抱き、本研究の開始以前から既存理論の検討と事例調査を主体とする研究を推進してきた。

ところが、日本の経営学や政策科学の研究では、企業と政治・行政の関係や折衝を取り扱った研究は、高度に官民関係が発達した規制産業等を検討対象とした研究が多いことが明らかとなった。これらの研究では官民の間にはすでに長期にわたる関係が構築されており、既存の規制をいかに緩和するかという問題が論じられていた。

仮に、新興企業がこれまでにないような新しいカテゴリーの製品を考案したものの、既存の法律ではそのような製品の利活用が想定されていないというような状況を想定してみよう。企業家にとって、新製品をどのような論点で擁護するのかという問題は勿論のことながら、そもそも行政のどの省庁に相談に行くべきなのか、行政官に相談するのと政治家に相談するのとではどのようなメリット・デメリットが生じるのかという説得対象の選定がそもそも戦略的に検討すべき問題となる。このような状況を想起すれば、高度に発達した政財官の“鉄のトライアングル”を分析するのとは異なる道具立てが求められていると考えられる。

このような研究背景から、本研究では特に審議会・懇談会等、行政機関で開催される公的会合に着目し、企業や業界団体・経済団体がどの程度行政へのアドボカシー・チャンネルを形成しているのかについて、その実態を調査することにした。

2. 研究の目的

本研究の目的は、行政機関で開催される公的会合について調査し、日本の民間企業の政治参加状況についての基本的な知見を得ることにある。

多数ある政策形成手法の中でも、特に審議会や懇談会などの会合に着目する理由は3つある。第1に、他の政策形成手法と比較して、これらの会合における意見陳述が、行政システムに対して直接、正確に、継続的に意見することができる制度であるということである。パブリック・コメントなどの意見申し立ての制度も近年整備されているが、コメントの募集期間は数週間程度で、行政とのやりとりは1往復程度と短時間に限定されている。行政会合の委員は半年から数年の期間にわたり継続的に意見を論述することができる。

第2に、これらの会合の開催状況は第三者が全体像を観察可能である。本来であれば行政官と企業の直接・非公開コミュニケーション(ロビイング)を観察するのが望ましいが、実態を第三者が調査することは難しい。審議会・懇談会の開催状況は全体像を調査可能でありながら、行政機関はその全体像を把握できておらず、研究者の立場から調査することに社会的貢献の余地がある。

第3に、事業者が審議会や懇談会の委員であるということはイノベーションの法的正当化という観点からは、正当化プロセスの中間成果として重要な位置づけにあるといえる。

イノベーションにかかわる法的問題は事例によって懸念されている問題の内容が異なり、複数の事例を横断的に評価しうる成果尺度を開発することは容易ではない。しかしながら、審議会・懇談会等の委員であるということは、企業家が事業の法的正当化を忌避せず、行政や社会を説得する意思があり、最初の直接接触を終え、合意形成のテーブルについている状態であるといえる。もちろん、審議会・懇談会の委員になる理由は様々であるので、新事業の正当化問題だけを問うことが出来るデータではないが、事例研究以外の手法による研究が成立しうる数少ない手段であるといえる。

3. 研究の方法

(1) 基礎的情報の収集

主たる分析に入る前に、基礎的な情報の収集と整理を行った。事実関係の確認作業は4点あった。第1に審議会の改廃状況の変遷を確認した。第2にそれらの審議会の根拠法の一覧を作成し、主要な変数を確認した。第3に未公開の内部規則が存在するかどうか各省庁に問い合わせ、それらの内部規則を入手した。第4に、懇談会については、旧総務庁による調査や先行研究の存在が確認できたので、それらの調査手法を把握し、貢献と限界を確認した。

(2) 理論的整理

理論面の整理も平成25年度から平成26年度にかけて、一連の実証分析と並行して進められた。本研究が開始される平成24年度までの状況では、事例研究の蓄積により実践的に重要な問題であることと、経営学領域でまとまった研究蓄積が存在しないことは確認できていたものの、政策形成の手法の多様性を理解し、イノベーションと政策に関連する近接領域の研究と、本研究の位置づけがどのように異なっているのかを明示的に論じることはできていなかったため、先行研究の探索と整理を行った。

(3) 審議会・懇談会のデータベース構築

本研究の主たる作業内容は、行政上開催される審議会及び懇談会のデータ収集である。2001年1月から2013年3月に至るまでの中央省庁が主催する審議会等及び懇談会等について、会合名、所管官庁、開催日、委員名、委員の所属先の各情報を省庁のウェブサイトからデータを収集した。

当初の計画では、まず審議会のデータを収集し、続いて懇談会のデータを収集するという手順を想定していた。ところが、この方式で進めると全体の工程数がいつまでも不明のまま作業をすることになるという問題がある。そのため、収集するデータを複数の段階に区分して順次収集することとした。具体的には、会合日等からなる会合データと、名簿のURL一覧からなる名簿データ、名簿に記載されている委員とその所属情報からなる委員データの3種類に区分した上で、早期段階に審議会と懇談会会合数を把握しようと試みたのである。

平成25年度中に会合名と開催日の情報を入手したことで、全体的な傾向と収集できたデータの精度について把握することができた。会合数のデータからは、2007年以前のデータについて、先行研究と比較して収集精度に問題があると考えられた。そのため、委員名と委員の所属組織の情報については2008年から2013年の会合に限って収集することとした。

4. 研究成果

(1) 理論的整理

本研究に関連する既存研究として、新技術を受容する社会の側に立脚した研究が科学技術社会論や合意形成論などの領域に存在することが明らかになった。テクノロジー・アセスメント(TA)を行う機関の常設化の試みが失敗に終わってきたこと、既存の分野別TAにおいても、専門家の意見が政治的に反映されないケースがあることを先行研究は指摘している。

行政の中に一定の仕組みや制度を組み込もうとすると、その制度自体が権力や権限の源となり、意図した通りの結果を得られない、あるいは、他のアクターから対抗されてしまうことがある。組織の設計とその意図せざる結果は組織論や安全管理論が古くから検討してきた領域であり、行政機関の制度設計をこれらの観点から整理することで、立場の異なる既存研究を本研究に関連づけて整理することが可能になる。

また、本研究と制度企業家論(institutional entrepreneur)の相違点を整理することができたことも、本研究期間内の進展である。制度企業家論で想定されているアクターは制度の変革それ自体が目的として仮定される場合が多いが、本研究の想定する企業家の目的は、自事業の存続という私

的利益の追求であり、法制度の変革や構築はそのための手段にすぎない。制度の変革に協力的であるかどうかは、日々刻々と変わる企業家のインセンティブを確認する必要がある。本研究の調査設計の範囲を越える論点であるため、今後の研究課題としたい。

(2) 審議会・懇談会の実態調査

開催状況の全体的動向

本研究の調査の特徴は、審議会の開催状況を分科会や部会、ワーキンググループなどのサブセクションも含めて全て集計していることである。既存の調査では審議会のサブセクションの状況が明らかでなかったため、会合の量的動向を懇談会と比較することができなかった。

年間を通して1回以上開催された会合は、審議会と懇談会を合計すると毎年1300から1500程度存在する。懇談会は年間550会合程度が毎年開催されている。審議会はやや減少傾向にあり、特に基本的政策型審議会は2008年に583会合あったのが2012年には456会合にまで減少している。

省庁の基本的な情報(行政職の定員数や予算規模)の中に、減少傾向を統一的に説明できる変数は確認できなかった。各省庁の定員数と会合数や開催回数との間に相関関係は確認できず、省庁別の懇談会の会合数・開催回数は各省庁の予算規模と正の相関関係にあることが明らかとなった。省庁の情報収集を行う機会である懇談会の設置状況は、予算の制約を受けていると考えられる。

省庁による会合の使い分け

省庁によって審議会を多用する省庁、懇談会を多用する省庁、審議会と懇談会の両方を使い分ける省庁があることが明らかになった。特に、民間企業と関係がある経産省や総務省は両方の会合共に数多く開催している。

委員構成

経済産業省所管の審議会と懇談会の委員構成を比較すると、両会合の役割が異なることを裏付ける結果が得られた。

委員の選任に法的な制約のない懇談会で特筆すべきは、民間企業所属の委員が約4割、行政官が約1割となっており、企業と行政の直接コミュニケーションに重きが置かれていることである。

審議会では、委員の構成がより多様となる。学識者が4割弱を占め、懇談会ではわずかだったジャーナリストや消費者団体関係者などが一定の割合を占める。行政官や議員が委員になることは制限されているケースが多い。多様な立場の委員に参加してもらうことで、審議会の蓋然的な正当性を高める効果があると考えられる。

実践的含意

調査から得られた発見を元に得られた含意は2点ある。第1に、中央省庁の懇談会開催状況は予算に依存しているため、行政官が獲得できる情報も予算に依存して制約を受けている部分があると想定される。勉強会や調査研究を行政が主催するのではなく、企業や業界団体が引き受け、行政官が社会問題を政策課題に変換するプロセスを支援することは有効な手段であると考えられる。

第2に、懇談会のみを多用する省庁や、審議会のみを多用する省庁に対して接触を行う際には、政策形成プロセスの中で問題となる箇所が異なる。懇談会を多用し審議会がない省庁では、最初の意見交換は容易くとも、後の正当化段階をコントロールすることは難しい可能性が高い。審議会を多用し、懇談会はあまり開催していない省庁では、最初の接触が難しいとか、コミュニケーションを既に確立した、実績のある既存企業が著しく優位に立つという問題が生じる可能性が高い。このような問題を予め想起しておくことで、最初の接触先の選定や、労力のかけ方の配分をより効果的に立案することができる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計1件)

尾田基(2014年)「アドボカシー・チャンネルとしての諮問機関：審議会と懇談会の使い分けに着目して」一橋大学イノベーション研究センターワーキングペーパー、#14-01、査読無し、pp.1-28。

〔学会発表〕(計10件)

尾田基(2015年6月13日)「制度変革におけるアドボカシー・チャンネルの多様性：行政上行われる会合の使い分けに着目して」日本経営学会東北部会2015年度6月部会、東北学院大学(宮城県仙台市)。

尾田基(2014年9月14日)「アントレプレナーは制度変革者たりうるか」CIRIEC次世代研究部会サマースクール2014熱海会議、東洋大学熱海研修センター(静岡県熱海市)。

尾田基(2014年8月28日)「行政ルーティンとしてのイノベーション・アセスメント」IIRサマースクール2014、一橋大学佐野書院(東京都国立市)。

Oda, Hajime (July 4th, 2014) "Institutionalized lobbying channels: An analysis of public councils and workshops in Japan," 30th EGOS Colloquium, Rotterdam School of Management, Erasmus University, Rotterdam, The Netherlands.

尾田基(2014年6月22日)「事故としてのイノベーション：リスク・コミュニケーション研究からイノベーション研究へ」2014年度組織学会研究発表大会、北海道大学(北海道札幌市)。

尾田基(2014年6月7日)「制度化されたロビイングチャンネル：行政上の審議会・懇談会についての分析」日本公共政策学会第18回研究大会、高崎経済大学(群馬県高崎市)。

尾田基(2013年12月21日)「審議会・懇談会等の行政諮問機関の実態調査研究」IMPPイノベーションリサーチセミナー、一橋大学イノベーション研究センター(東京都国立市)。

尾田基(2013年7月17日)「新事業の社会的正当化と“フリー”の効果：グーグル・ストリートビューを事例として」イノベーションフォーラム、一橋大学イノベーション研究センター(東京都国立市)。

尾田基(2013年6月16日)「新事業の収益モデルと法的正当化：グーグル・ストリートビューを事例として」2013年度組織学会研究発表大会、専修大学(神奈川県川崎市)。

尾田基(2013年5月25日)「日本企業の政策決定プロセスへの参加実態調査」IMPPイノベーションリサーチセミナー、一橋大学イノベーション研究センター(東京都国立市)。

〔その他〕

ホームページ等

<https://sites.google.com/site/hajimeoda/>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

尾田 基 (ODA, Hajime)

一橋大学・大学院商学研究科・特任助手

研究者番号：00709686