

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 8 月 4 日現在

機関番号：24302

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26512014

研究課題名(和文) 国の政策変化に伴う地方行政の政策実施活動における行政進展

研究課題名(英文) The Local Administration's Policy Implementation along with the Central Government's Policy Change

研究代表者

松岡 京美(孫京美)(Matsuoka, Kyomi)

京都府立大学・公共政策学部・准教授

研究者番号：40425020

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：本研究が構築した仮定的な理論枠組は、政策実施の執行機関や社会環境にかかわらず、官僚行政組織は「何をどのように」するのが合理的かに従い、「何を」と「どのように」のいずれを重視するかの作動様式で政治文化を区別できることである。それを日本、韓国、タイの洪水政策の事例について、実質的には上下関係にある中央地方関係をも視野に置き国際比較分析を行った。得られた知見は、他の二国と異なり、日本は「どのように」重視の中央の政策展開に、地方が「何を」重視で補完する作動様式である。そのような日本の政治文化での行政進展には、他律的服従と自律的自発の均衡への地方政府の「何を」での工夫が重要であることを示せた。

研究成果の概要(英文)：The theoretically hypothetic framework in this study is that a political culture is distinguished by the operational emphasis of "what" or "how" on the administratively rational basis of the importance of the both "what and how" to be done. According to it, the policies of flood disasters are analyzed in comparison between Japan, Korea and Thailand while taking into account the substantial hierarchy of the central and local relation. The findings of Japanese characteristics differed from the two other countries are that the emphasis of "how" to be done in Japanese central government's policies may be complemented by the emphasis of "what" to be done in Japanese local governments' implementation. The administrative progress in such Japanese characteristics called a political culture may be brought by local administrations' elaborating "what" to be done in order to make a balance of the "heteronomous obedience" and the "autonomous discretion" in the local policy process.

研究分野：政治学

キーワード：行政進展 作動様式 政策実施 比較分析

1. 研究開始当初の背景

この研究は、政策の形成、実施、評価のサイクルにおける実施を担う行政の進展を捉えようとした。それは、行政改革の組織変革の議論は多いが、行政の変化の制度記述は別にして、変化の構造そのものを論じる先行研究があまりないことから出発した。例えば、リンドブロムのインクリメンタリズムからも合理性を排除する視点からの変化への消極的な理解には疑問を感じた。そこで、合理的な行政行動に基づく行政進展を捉えられることができれば、より積極的な行政の変化への知見を知る可能性ではないかと考えた。行政進展は、合理性を追求する官僚制行政組織の行動様式の特徴と関わっているかもしれない。上位機関と下位機関から成る官僚制行政組織では、地方行政のような下位の行政組織の行動を、上下関係での服従と自発の均衡の特徴で示すことができる。具体的な政策実施において、他律的な服従と自発の兼ね合いの工夫をうまく行えるような行政の変化が見られる時、それを行政進展と呼べるのではないかと考えた。

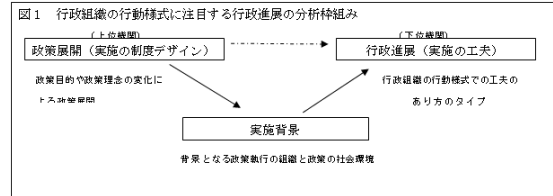
2. 研究の目的

本研究の目的は、今まであまり論じられなかった行政進展に注目し、政策実施において行政が進展する構造を解明することである。震災等の被災から地域の生活を再建するための国の地域振興政策において、その目標や理念が変化する政策変化がある時、実施を担う地方行政の官僚制組織は、展開に応じて行政行動の仕方を工夫することが期待される。このような工夫が行政進展であると見て、政治文化論のアーモンドらのアプローチを援用し、国内および国際比較の手法で比較分析を行う。その分析から合理性を求める官僚制行政組織の行動が、政策実施の背景とあいまって、行政進展にいかにつながるかを明らかにする。

3. 研究の方法

本研究では、政策の変化に伴う政策実施活動が、施策の慣例的な継続もしくは改良から、変化に適応する改革の工夫へと行政が進展する契機がどこにあるかを明らかにする。そのための仮説「国の政策展開が、どのような背景とあいまって、行政進展の行動様式に結びつくのか」を実証的に検証する。独立変数の政策の展開と従属変数の行政組織の行動様式の結びつきを、媒介変数の実施背景を視野に置き検証する本研究の分析枠組みが図1である。政策目的や政策理念の変化による政策展開に伴う行政組織の行動様式での工夫のあり方は、その結びつきの背景となる政策実施の執行組織と政策の社会環境の媒介変数によって左右されることを具体的に明らかにする。そのために、国内の事案についての分析から分析枠組みをより精緻化し、加えて、日本、韓国、タイの行政進展の行政過

程の構造を比較分析する。その比較分析は制度比較ではなく、政策過程の構造を知るためのいわゆる「OFの知識」を求めての実証的な政策科学研究(Lasswell, *A Pre-View of Policy Sciences*)である。



官僚制行政組織の行動様式での工夫のあり方については、主に日本の阪神・淡路大震災から東日本大震災にかけての地域振興政策での行政進展の構造を分析し、行政進展の研究枠組みの精緻化に努める。そのための官僚制行政組織の行動の仕方を分析する枠組みは、アーモンドの *The Civic Culture* の研究以来、実証的な文化論研究として一般的に用いられる行動様式の理念型による実証の方法をとる。行動様式の分析の基本となるユニットが、政治文化論アプローチでは方法論的個人主義の個人であったが、ここでは、行政組織を行動主体のユニットとして分析する。そのよう分析での二軸の組み合わせで作るタイポロジーが表1である。そこでは基本となるベンディックスの自律と他律の軸に、「何をするか(What)」と「どのようにするか(How)」の軸を加えて理念型の分析モデルの精緻化を目指す。

表1 行政組織の政策実施での行動様式の理念型

	何をするか (What)	どのようにするか (How)
自律的(上下機関の関係において)	自律的「何を」型行動様式	自律的「どのように」型行動様式
他律的(上下機関の関係において)	他律的「何を」型行動様式	他律的「どのように」型行動様式

まず、阪神・淡路大震災から東日本大震災を経て復旧から復興への政策理念の変化がもたらす国の政策展開が、都道府県や市町村の実施環境により、どのような行動様式の工夫となって表れているかを確認する。次に、日本・韓国・タイにおける洪水災害での比較分析から、国の政策展開に対する地方行政の行動様式の特徴を探ってみる。そのために、災害を踏まえた地域振興政策について、図1

の分析枠組みをもとに日本の大震災での行政進展を検証する。最後には、精緻化した図1の検証モデルを用いて国の政策展開がどのような背景とあいまって行政進展の行動様式に結びつくのかを検証する。

4. 研究成果

まず、政策実施における行政進展の構築の解明とそこにおける実施背景についての考察を行った。研究代表者の松岡京美による発表、「行政行動の変容による行政実施の進展」(2014年、日本行政学会)から行政行動の根本的な変容として行政進展を抽出することができた。そこでは官僚個人の行動ではなく、官僚制行政組織の集団としての行動について、実施を担う組織の役割の具体化と使命の具体化での行政実施の趣旨の変容を伴う行政行動に注目し、行政進展の契機となりうる計画の展開の分析結果から、阪神・淡路大震災での兵庫県と東日本大震災での宮城県において行政行動の根本的な変容による行政進展があったことが確認できた。それを踏まえて松岡京美と村山皓の共同発表、「A Trust-risk Management Model of Japanese Administration」(韓国行政学会の World Conference for Public Administration、2014年)では、行政行動の分析モデルを構築し、精緻化した。社会環境については、村山皓の発表による「慶尚南道金海市における都市水害と被災空間データベース構築」(人文地理学会、2014年)で要因を検出した。

次に、さらに行政行動の分析モデルの精緻化を図りながら、国際比較の分析を行った。研究代表者の松岡京美は、「地方自治体の政策実施における行政進展」(京都府立大学『学術報告 公共政策』、2015年)で、行政進展の意味は、官僚制行政組織がその機能を高める工夫を凝らした変わり身の行政進展の作動様式の芽から、地方自治体の行政の空洞化への処方箋になる可能性を示唆した。加えて、研究代表者の松岡京美、研究分担者の村山皓・上子秋生・村山徹、海外の研究協力者の Ahn, Young Hoon(韓国)・Tanwattana, Puntita(タイ)は、今までの研究交流を踏まえて『災害と行政』(松岡京美・村山徹編、晃洋書房、2016年)を作成した。そこでは、災害対応政策における日本、韓国、タイの比較を行い、日本の災害対策の実施においては、中央政府が「どのようにするか」の実施環境を整備するのに対して、地方政府が「何をするか」の実施を決定する役割の分担を見いだせることに特徴があることを明らかにした。その結果をまとめたのが表2である。

表2 災害政策における日本・韓国・タイの特徴

	韓国	タイ	日本
災害政策の理念	復旧	復旧+減災	復旧+復興+減災
災害政策の取組方法	中央政府が国民防災管理情報システムを構築し、それを基盤に中央政府の判断で一括して触率	中央政府が新たな行動戦略を国連世界防災会議から取り入れ、地方政府がその基盤を形成	中央政府が支援策のガイドラインを決定、地方政府は自身の各種の計画を策定して取り組む
災害政策の対応における中央政府と地方政府の作動様式	中央政府が「何を」実施するか、「どのように」実施するかを決める	中央政府が「何を」実施するかを決め、地方政府が「どのように」実施するかを決める	中央政府が「どのように」実施するかを決め、地方政府が「何を」実施するかを決める

(出典)松岡京美・村山徹編『災害と行政 - 防災と減災から』晃洋書房、2016年、p.180
修正。

最後に、構築した中央地方関係での中央政府と地方政府の作動様式の検証モデルを用いて、研究代表者の松岡京美は「洪水災害対応策での中央地方関係に見られる日本の行政の作動様式」(京都府立大学『学術報告 公共政策』、2016年)の論文を作成し、図1の「国の政策展開が、どのような背景とあいまって、行政進展の行動様式に結びつくのか」を実証的に検証した。具体的には、京都府の由良川流域の4市の地域防災強化施策の比較分析を行い、それぞれの地方政府の工夫のあり方が異なっていることを明らかにした。中央政府で「どのように」実施するかが決まったことで、地方政府は「何を」実施するかの作動様式で工夫をするが、由良川流域での京都府内4市の綾部市、福知山市、舞鶴市、宮津市は実施背景を媒介してそのあり方を異にしていることが示された。そこからは、それぞれ4市が政策実施の背景に応じて異なる施策展開を見せつつも、いずれも国が「どのように」実施するかを決めている時に、地方政府が「何を」実施するかの政策対象の内容で工夫する作動様式を示すことを明らかにできた。

5. 主な発表論文等 (研究代表者は下線)

[雑誌論文](計 5 件)

松岡京美、災害での住民避難施策の展開における基礎自治体の作動様式の混乱-洪水災害と原発災害の住民避難施策での地方政府の工夫の検討-、立命館大学政策科学、査読無、24巻3号、2017、pp.111-126

村山皓、公共政策を知るための一般理論-政策文化と政策価値と政策発展に注目する公共的な政策システム-、立命館大学政策科学、査読無、24巻2号、2017、pp.15-28

松岡京美、洪水災害対応策での中央地方関係に見られる日本の行政の作動様式-由良川流域における京都府内の4市の地域防災力強化施策の比較分析から-、京都府大学学術報告公共政策、査読無、第8号、2016、pp.23-46

上子秋生、カンボジアの地方分権、立命館大学政策科学、査読無、23巻4号、2016、pp.15-71

松岡京美、地方自治体の政策実施における

行政進展-行政行動の変容が新たなガバナンスとなる可能性-、京都府立大学学術報告公共政策、査読無、第7号、2015、pp.1-21

〔学会発表〕(計 14 件)

Hiroshi Murayama, The Regional Revitalization Policy and Democracy in Today's Japan, BK21PULUS Special Lecture, Graduate School of Public Administration, 2017年3月24日、「ソウル市(韓国)」

Akio Kamiko, How to Bolster Ethical Standard of Permanent Public Officials, At 2016 HIPIS International Conference "The Role of Social Science in the Global Competition", 2016年10月26日、「(パレンバン市)インドネシア共和国」

Akio Kamiko, Officials' Conduct and People's Trust, At 2016 International Conference, Eastern Regional Organization for Public Administration, 2016年10月12日、「(マニラ市)フィリピン共和国」

松岡京美, 洪水災害対応策での中央地方関係に見られる日本の行政の作動様式、高麗大学国政設計研究センター主催国際ワークショップ、2016年9月21日、「ソウル市(韓国)」

村山徹, 減災手法の進展にみる日本の災害政策の特徴、名古屋地理学会、2016年6月18日、「中部大学、(愛知県、名古屋市)」

松岡京美, 個人間から社会におけるソーシャルキャピタルへ、日本公共政策学会関西支部、2016年2月20日、「関西大学高槻ミュージックキャンパス(大阪府、高槻市)」

村山皓, 行政信頼を政治信頼から区別する意味、日本政治学会、2015年10月11日、「千葉大学(千葉県、千葉市)」

Akio Kamiko, what Came after Market-oriented Reforms, Eastern Regional Organization of Public Administration, 2015年10月20日、「上海市(中国)」

Kyomi Matsuoka, The Analysis of Aged People's Expectation to Policy Programs in Japanese Local Government, Policy Implication of Comparative Study on Ageing Society, 2015年8月13日、「ソウル市(韓国)」

Toru Murayama, Hazard Mapping for Aged Society, Policy Implication of Comparative Study on Ageing Society, 2015年8月13日、「ソウル市(韓国)」

Kyomi Matsuoka, Hiroshi Murayama, Akio Kamiko, The Process of Policy Formation For the Aged Society by the National and a Local Government in Japan: The Case of Securing Employment and Working Opportunities for the Elderly, South Korea's National Brain Korea Program: Major Issues of Public Administration in the Smart Governance Era, 2015年1月16日、「立命館大学大阪梅田キャンパス(大阪府、大阪市)」

村山徹, 慶尚南道金海市における都市水害と被災空間データベースの構築、人文地理学会、2014年11月9日、「広島大学東広島キャンパス(広島県、広島市)」

Kyomi Matsuoka, Hiroshi Murayama, A Trust-risk Management Model of Japanese Administration: A Model Formulated by Analyzing Administrative Implementation in the Aftermath of Two Great Earthquakes, The Korean Association of Public Administration, 2014年6月27日、「ディグ市(韓国)」

松岡京美, 行政行動の変容による行政実施の進展-阪神・淡路大震災の兵庫県と東日本大震災の宮城県での展開-、日本行政学会、2014年5月26日、「東海大学高輪キャンパス(東京都、港区)」

〔図書〕(計 1 件)

松岡京美・村山徹編、晃洋書房、災害と行政-防災と減災から-、2016、210

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

松岡 京美(MATSUOKA, Kyomi)
京都府立大学・公共政策学部・准教授
研究者番号：40425020

(2) 研究分担者

村山 皓(MURAYAMA, Hiroshi)
立命館大学・政策科学部・教授
研究者番号：50230016
上子 秋生(KAMIKO, Akio)
立命館大学・政策科学部・教授

研究者番号： 70378503

村山 徹 (MURAYAMA, Toru)

愛知大学・三遠南信地域連携研究センタ

ー・助教

研究者番号： 80706862

(3)研究協力者

Ahn, Young Hoon

韓国地方行政研究院 (韓国)・主席研究員

Tanwattana, Puntita

チュラロンコン大学 (タイ)・Environmental

Research Institute 専任研究員