

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 22 日現在

機関番号：18001

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K16981

研究課題名(和文) 縮小する行政 政策・組織廃止の質的比較分析

研究課題名(英文) The Shrinking Public Sector: Qualitative Comparative Analysis of Policy Termination

研究代表者

柳 至 (YANAGI, Itaru)

琉球大学・法文学部・准教授

研究者番号：20647341

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、政策廃止がどのような場合に行われるかを明らかにした。日本の都道府県におけるダム事業、自治体病院、土地開発公社を対象として、全都道府県に対するアンケート調査をもとにした質的比較分析を行った。分析の結果、政策廃止の前決定過程では政治状況や政策の性質が影響し、廃止の決定過程では科学的な政策知識に裏付けられた政策の必要性の有無を示す主張を提示することができるかが影響することが明らかとなった。こうして本研究では、先行研究で明らかとなっていなかった前決定過程を含めて政策廃止の過程を包括的に明らかにした。

研究成果の概要(英文)：This study aimed to clarify the factors that lead to policy terminations. In this study, a qualitative comparative analysis revealed the factors by using a questionnaire survey, conducted for all prefectures with land development corporations, hospital, and dam projects. As a result of the analysis, it was found that the political situation and character of policy influenced in the agenda-setting process. Also, it became clear that it is important whether the political actors can present an assertion showing the necessity of the policy backed by scientific policy knowledge. This study clarified the process of policy termination, including the agenda-setting process which has not been highlighted in previous research on policy termination.

研究分野：公共政策

キーワード：政策廃止 ダム事業 土地開発公社 自治体病院 地方自治体

1. 研究開始当初の背景

日本は中央政府・地方自治体ともに莫大な長期債務を抱えている。膨れ上がった債務を減少させるため、既存の政策の廃止という形で政府が提供していた公共サービスを縮小させる動きがある。

実際に、日本の公共サービス提供に際して大きな役割を果たしている地方自治体において、その事業や組織を廃止する動きがある。公共サービスの供給主体としては、地方自治体の一般会計以外にも地方公営企業や第三セクター等がある。地方公営企業や第三セクター等は、一般会計における事業や組織とは異なり、その数を把握しやすい。地方公営企業の事業数や第三セクター等の数は、2000年代初頭以降に減少している。

しかし、先行研究では政策廃止は起こりにくいとされてきた。これは、政策はいったん開始されると、その政策から恩恵を受ける有権者が現れるためである。政策廃止は、政策からの利益を享受している関係者からみれば、政策が廃止されることにより現状の利益を手放すという不利益を被る変化となる。政策廃止の最終的な決定権は政治家が有する。選挙での当選を目指す政治家としては、有権者に不利益を与え、有権者からの支持を失いかねない行動を取ることを躊躇するのである。

ただし、前述したように、政策廃止が現に行われている地域もある。それでは、これまで起こりにくいと言われてきた政策の廃止はいかなる過程を経て実現したのだろうか。

政策廃止とは政策過程の段階モデルでは最終段階に位置付けられる現象だが、廃止が実際にどのようにして行われているのかについては先行研究では体系的な分析が行われておらず、不十分な点があった。

先行研究で明らかとなっていなかったのは、(1)アクター間関係とアクターに影響を与える要因の関連性、(2)廃止の段階とアクターに影響を与える要因の関連性という2点となる。

(1) アクター間関係とアクターに影響を与える要因の関連性

先行研究では、政策をめぐるアクター間関係の違いを重視しない傾向があった。政策廃止過程を追跡する研究では1つの政策に注目してどのようにして廃止が起きたかを分析する。計量分析により廃止に影響を及ぼす要因を明らかにする研究では複数の政策を分析対象とすることが多いが、アクター間関係の違いに注目していなかった。

(2) 廃止の段階とアクターに影響を与える要因の関連性

先行研究の多くは廃止の決定過程に注目しており、廃止の前決定過程と決定過程を分けていない。そのため、そもそもなぜ廃止が

議題に上るのが明らかとなっていない。政策廃止から直接的な利益を受けるアクターはいないのに、なぜ廃止が議題に上るのが不明確であった。また、廃止の前決定過程を分析した研究がなかったため、廃止の段階によってアクターに影響を与える要因に違いがあるかということも明らかとはなっていなかった。

2. 研究の目的

本研究では、研究の問いを廃止の前決定過程と決定過程に分けたものにするともに、アクター間関係についても問うことで、先行研究では明らかにされていなかった政策廃止の過程を包括的に明らかにしようとした。

問いとは、だれが廃止を議題に上げるのか、どのような要因が廃止を議題に上げる際に影響するのか、決定過程において、どのようなアクター間関係となるのか、どのような要因が廃止を決定する際に影響するのかという問いである。

また、アクター間関係とアクターに影響を与える要因の関連性を分析するために、本研究では3つのアクター間関係を分析の対象とした。一概に不利益の分配といっても、誰にとって不利益となるかは政策によって異なり、不利益の分配過程のアクター間関係も異なるものとなる。本研究では、政策廃止に際して異なるアクター間関係となる、都道府県の土地開発公社、自治体病院事業、ダム事業を分析対象とした。

地方自治体を対象とするのは、日本の公共サービス供給にあたって、地方自治体が大きな役割を果たしてきたためである。2015年度の目的別の国・地方の純計歳出規模を比較すると、国の割合が42%であるのに対して、地方自治体は58%となる。国が多くを支出している費目は全体の21.3%を占める公債費、6.6%を占める年金関係、3%を占める防衛費などである。その他の生活に直接関連する衛生費や学校教育費などで地方自治体が多くを支出している。

分析対象は都道府県における政策となる。都道府県を対象とするのは、市町村を対象とした場合は2000年代に行われた「平成の大合併」が廃止の要因となることが多いため、市町村合併以外のより一般的な廃止要因を考察するためである。

3. 研究の方法

(1) 政策廃止モデルの構築

問いに答える新たな政策廃止モデルを構築した。政策廃止に際してのアクターに着目したとの問いに対しては、アクターを目的合理的に行動するアクターと仮定して、どのような立場をとるかを演繹的に導いた。アクターに影響を与える要因に着目したとの問いに対しては、必要条件と十分条件の

組み合わせによりどのような要因が影響を与えるかを示した。具体的には、前決定過程では、外部環境の変動(社会経済状況の変化、国や他の地方自治体の廃止決定、有権者の態度変化のいずれか)が必要条件となり、廃止が起こりやすい政治状況と政策の性質が十分条件となる。ここで、必要条件とは、廃止が議題に上がった政策が必ず満たしている原因条件のことを指している。十分条件とは、ある原因条件が存在していれば必ず結果が発生するという条件である。決定過程では、外部環境の変動、政治状況、政策の性質が必要条件となり、政策の存在理由の有無の提示が十分条件となる。政策の存在理由とは、科学的な政策知識に裏付けられた政策の必要性を示す主張のことであり、先行研究では見過ごされてきた要因となる。

(2) 政策廃止モデルの検証

政策廃止モデルを検証するために、土地開発公社、自治体病院事業、ダム事業という3つの政策を分析対象とした。これらの3つの事業・組織は、異なる首長と議会議員の政策選好の組み合わせであるため、分析対象とした。首長と議会は先行研究でその重要性が指摘されていたアクターである。首長と議会議員の政策選好の組み合わせは論理的には4つに分類される。しかし、日本の地方自治体の選挙制度からは首長が廃止に否定的となり、議会議員が廃止に肯定的となる分類は稀であると考え、本研究では3つの異なる事業と組織を対象とした。

土地開発公社は、住民が廃止に肯定的であり利益団体も存在しないため、首長と議会議員が廃止に肯定的となるが、土地開発公社職員や公社所管部署職員という一部の行政職員は廃止に否定的な政策である。

ダム事業は、住民が廃止に肯定的だが、建設業者を中心とした利益団体は廃止に否定的であるため、首長が廃止に肯定的となり、議会議員と事業所管部署職員が否定的となることが想定される政策である。

自治体病院は、自治体病院職員だけではなく、地域住民にとっても不利益となる政策廃止であるため、首長と議会議員、事業所管部署職員が廃止に否定的な政策である。本研究で取り上げた政策廃止は異なるアクターに不利益を分配するものであり、アクター間関係も異なるものである。

政策廃止モデルを、事例過程分析と事例比較分析という2つの手法で分析した。事例過程分析では、先行研究では説明しがたい事例を取り上げて、どのようにして廃止が行われたかを追跡した。ただ、これだけでは知見を一般化できないので、全都道府県を対象としたアンケート調査をもとに、事例比較分析を行っている。事例比較を行う際には、必要条件と十分条件を明らかとする質的比較分析を用いた。

質的比較分析とは、C・レイガンによって

提唱されたアプローチであり、集合と論理の代数であるブール代数を用いている。ブール代数には、現象が存在している場合と存在していない場合という2つの状態がある。この状態は、現象が存在している場合には1、ない場合には0という2値データで表される。ブール代数による比較分析では、ある結果が得られた時に、どのような原因条件が存在していたのか、あるいは存在していなかったかを明らかにしようとする。

質的比較分析を用いる利点としては、廃止という現象の多様性と因果関係の複雑性を分析できるという点にある。本研究では、先行研究では見過ごされてきた政策の存在理由という要因に着目して分析を行うため、見過ごされてきた要因も含めて包括的に廃止という現象を明らかにすることができるという点で適している。

また、先に示した政策廃止モデルは、アクターに影響を与える要因を必要条件と十分条件の組み合わせで示しており、ブール代数を用いた質的比較分析と適合的である。

さらに、本研究で取り上げる事例数は、廃止の決定過程の分析において少ない。こうした条件下で事例比較分析をする際には、計量手法ではなく質的比較分析を用いる方が適当である。

4. 研究成果

この問いについては、概ね事前に予想していた通りの結果となった。ただし、政策所管部署職員と廃止対象となる組織の職員は常に廃止に反対することを想定していたが、取り上げた3つの政策全てで、これらの職員が廃止を提案したり、廃止を主張したりする事例も見られた。当初の想定とは異なり、地方自治体では、セクショナリズムが弱く、行政職員が自らの部署の利益を殊更に主張しなかった可能性がある。

この問いについても、事前に想定していた通りの結果となった。前決定過程において、土地開発公社やダム事業では、廃止が起こりやすい政治状況や政策の性質が十分条件となっていた。廃止の実現可能性が高い場合に廃止を議題に上げるため、首長も議会も廃止に否定的であることが想定される自治体病院はそもそも廃止が議題に上らず、そのために質的比較分析を行うことができないほど廃止が議題に上る割合が低いものとなった。決定過程において、取り上げた3つの政策全てで政策の存在理由の有無が十分条件となっていた。廃止が起こりやすい政治状況だけではなく、政策の存在理由の有無の提示という原因条件を十分条件とすることで廃止が起こることが明らかとなった。

こうして、4つの問いに答える政策廃止モデルを示し、これを検証することで、政策廃止過程を包括的に明らかとした。政策廃止という不利益の分配には政治家が否定的であ

ることが多いことから起きないことが指摘されていたが、行政職員や審議会委員により廃止案が議題に上がっていた。ただし、こうした前決定過程では廃止が起りやすい政治状況や政策の性質である場合に、廃止が議題に上る傾向があることも明らかとなった。決定過程では、先行研究で見過ごされてきた政策の存在理由の重要性が明らかとなった。この政策の存在理由の有無は行政職員や審議会委員が有していることが多いが、政策の存在理由の有無を示すことができるかが帰結を左右した。

このように、どのようにして廃止が行われているかを明らかにすることにより、本研究は大きく2つの貢献をした。

1つ目は、前決定過程を含めて政策廃止の過程を包括的に明らかにしたことである。先行研究で明らかとなっていなかった、政策廃止におけるアクター間関係とアクターに影響を与える要因の関連性と、廃止の段階とアクターに影響を与える要因の関連性を明らかとした。また、質的比較分析という手法を用いることで、先行研究で見落とされていた政策の存在理由の重要性を示した。先行研究では、政治状況と政策の性質の重要性を強調した研究が主流であった。本研究でも、前決定過程においてこれらの要因が影響を及ぼす傾向が確認できた。しかし、これは確率論によるものであり、廃止が起りにくい政治状況や政策の性質を有していても、廃止が議題に上ることがある。こうした場合、決定過程において廃止を左右する要因が政策の存在理由の存否である。政治状況や政策の性質だけでは説明ができない廃止がなぜ起こるかを、政策の存在理由に着目することで明らかにし、政策廃止の過程を包括的に示した。

2つ目は、行政職員が表す専門性と政治家が代表する民意の関係を明らかにしたことである。日本の地方自治体では、前決定過程では行政職員が影響力を発揮し、決定過程では首長や議会が影響力を発揮するということが示されていた。本研究により、先行研究とは異なり、前決定段階ですでにこうした間接的な民意が影響を及ぼしていることがわかった。また、決定過程に専門性が影響を与えているという知見を示した。

本研究の成果は、2018年度に単著の学術書として出版される予定である。

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)

柳至・小橋洋平(2017)「行政と協働する団体は行政を統制しないのか」『レヴァイアサン』61号、137-156頁、査読あり

6. 研究組織

(1) 研究代表者

柳 至 (YANAGI, Itaru)

琉球大学・法文学部・准教授

研究者番号：20647341