

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年 5月31日現在

機関番号：14301

研究種目：基盤研究(B)

研究期間：2010～2012

課題番号：22330042

研究課題名（和文） 公共政策の分析手法

研究課題名（英文） Approaches to Public Policy Analysis

研究代表者

真淵勝（MABUCHI MASARU）

京都大学・公共政策研究連携部・教授

研究者番号：70165934

研究成果の概要（和文）：公共政策を時間について経済学における収穫逓増論による正のフィードバックに基づく理論研究と事例研究、過誤回避については生活保護などの事例研究、情報についてはインテリジェンス論などの観点から分析する手法を暫定的に開発した。

研究成果の概要（英文）：We have developed provisionally the techniques of analyzing public policies from viewpoints of time, space, error evasion, information and so on.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	6,200,000	1,860,000	8,060,000
2011年度	3,800,000	1,140,000	4,940,000
2012年度	3,100,000	930,000	4,030,000
年度			
年度			
総計	13,100,000	3,930,000	17,030,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：政策類型論、インテリジェンス、インフォメーション、過誤回避、正のフィードバック、収穫逓増

1. 研究開始当初の背景

公共政策の分析が政策分野ごとにタテワリで分析されている現状に鑑み、より一般性のある分析手法を開発する必要がある。

2. 研究の目的

政策分野を横断してヨコワリで公共政策を分析する手法を開発する。

3. 研究の方法

先行研究の整理 事例研究 サーベイ調査

4. 研究成果

第一は時間軸による分析である。正のフィードバックのメカニズムを制度または政策の有する収穫逓増性にまで遡ることによって、ロックイン、非エルゴード性、複数均衡の様態を理論的に整理するとともに、先行研

究をより明晰に再構成した。

ここでエルゴード性というのは、本来、集合平均と時間平均が一致する性質のことをいう。たとえば、1000個のサイコロを一気に転がした場合、出る目の平均は3.5となるであろう（集合平均が3.5）。他方、1個のサイコロを1000回転がした場合も、出る目の平均はやはり3.5となるであろう（時間平均が3.5）。この場合、集合平均と時間平均が一致するのでエルゴード性があるという。したがって、非エルゴード性とは集合平均と時間平均とが異なることを指す。したがってまた、試行の順番を変えた時間平均Aと時間平均Bもまた異なることになる。

「時間」を重視する議論においては、この

考え方を拡張して、事象 a, b, c がある場合、 $a \rightarrow b \rightarrow c$ という順番では X という結果が得られるが、 $b \rightarrow a \rightarrow c$ という順番では Y という結果が起こることを指している。事象の発生する（ゲーム論で用いられるフォーマル・モデルでは表現できない）順番が重要ということである。フィギュアスケートのような採点競技において、演技の順番が得点に影響を及ぼすことは広く知られている。これなどは非エルゴード性のわかりやすい例である。

第二は空間に注目した分析である。理論構造を解明することには至らなかったが、都道府県の東京事務所が一定の場所に集中的に開設されていることに注目することによって、相互学習が高密度で行われている様態が明らかにできた。

都道府県会館は、国会議事堂の間近にあり、地下鉄でいえば、有楽町線、半蔵門線、南北線の「永田町駅」から地下通路を使って徒歩1分という便利なところにある。この立地の良さは、同会館がその役割の一つとして掲げている「東京における地方自治の拠点」に物理的な根拠を与えている。同会館とは別の場所にオフィスを構えているのは5道県である。しかし、そのうち北海道、岩手県、山口県および福岡県は同会館に「分室」を持っている。都道府県会館にまったく活動拠点を持たないのは広島県だけである（これ自体興味深い事象であるが、その意味するところは現在ほろ不明である）。都道府県は一県を除いて、都道府県会館という一つの「空間」に出張所を構えているのである。

これは一体何を意味するであろうか？

自治体の東京事務所についての研究は皆無であるが、一般的なイメージは、日本の中央地方関係の中央集権性を象徴する存在ということである。すなわち、東京事務所は、地方自治体が中央省庁に陳情する際の拠点として、あるいは中央省庁が自治体職員を呼びつけて各種の指導を行うのに便利であるという理由から置かれていると理解されてきた。

しかし、この理解では、第一に都道府県会館に集中していることを説明しにくく、第二に東京都ですら都道府県会館に東京事務所を構えていることは説明できない。

第一の点についていえば、中央省庁（霞ヶ関）が都道府県を低いコストで「支配」するために東京事務所を開設させているのであれば、分割統治（divide and conquer）する方がよいはずであり、事務所は分散させなければならない。そうでなければ、地方は意思統一して中央に刃向かうこともある危険極まりない存在になるからである。

第二についていえば、東京都庁と霞ヶ関との距離は、地下鉄の駅と駅の間だけで言えば、

20分余りであるから、陳情のためにであれ、呼びつけに応じるためであれ、都庁舎から職員はすぐに行くことができる。東京事務所をわざわざ開設する必要はない。賃料も決して安くはないはずである。

とするならば、東京事務所を、中央から地方であれ、地方から中央であれ、垂直的な意思疎通のための拠点とだけ見るのは、かなり無理があると言わざるを得ない。むしろ、都道府県の間での水平的意思疎通のために存在していると見るべきではないだろうか。

第三は政策分野とは異なる政策類型論の検討および過誤回避の観点からの政策型論である。「政策が政治をつくる」という古典的な命題を経験的に実証、錯誤回避戦略の経験的な検証など、今後の理論的研究の基礎になる経験的研究、すなわち生活保護および金利規制に関する事例研究をすることができた。ただし、引き続き事例研究などの経験的研究を蓄積する必要がある。

第四はインテリジェンスを公共政策のインフラとして位置づける視角を得たことである。インテリジェンスを「得をするインフォメーション」と簡潔に定義することによって、その範囲を拡大すると同時に、必ずしも体系的に記述されてこなかったインテリジェンス論を体系化することができた。また、シギントといわれるインテリジェンスの一部を構成する暗号論について古代暗号から公開鍵暗号にいたる発展を整理し、それを公共政策論の一部に組み入れる可能性を確信できた。

とくに重要であることが判明したのは、公開鍵方式である。ここではその代表であるRSA暗号方式で、そのイメージを伝えよう。

必要な知識は素数と素因数分解である。素数は1とその数自身以外では割り切れない1より大きい自然数のこと、素因数分解はある数字を素数に分解することである。たとえば、 $21 = 3 \times 7$ ということになる。この素因数分解を用いて公開鍵方式のイメージを示せば以下のようなことになる。

メッセージの送り手は21という数字を鍵にして施錠する。受け手は3と7という数字を鍵にして解錠する。この過程において、2組の鍵（21および3と7）を作るのは、秘密のメッセージを送ってほしい受け手である。そして、受け手（鍵の作り手）は21という施錠用の鍵を全世界に公開し、3と7という解錠用の鍵を自分だけの手元においておくのである。ここでのポイントは、鍵には施錠用と解錠用の2種類があること、鍵の作り手（受け手）は施錠用の鍵（21）を「公開鍵」として公開するが、その素になる解錠用の鍵（3と7）は「秘密鍵」として自分だけのものにしておくこと、したがって送り手ですらいったん施錠した後は、解錠できないことで

ある。この過程において、鍵の受け渡しはないので、鍵配送問題は解消されている。

とはいえ、上の例では 21 という数字を素因数分解して、3 と 7 を割り出すことなど簡単にできるので、3 と 7 を秘密にしておいてもまったく意味はない。公開鍵から秘密鍵を割り出すのは簡単である。しかし、たとえば、740567 (公開鍵) を素因数分解して 787 と 941 という 2 つの素数 (秘密鍵) を得ることはかなり時間がかかる。反対に、787 と 941 とを掛けて 740567 を得るのは電卓があれば簡単にできる。

つまり、受け手 (鍵の作り手) は 2 つの大きな素数 (秘密鍵) を掛け算することで公開鍵を簡単に作成できるが、それ以外の人や、送り手も含めて、公開鍵から秘密鍵を割り出すことは極めて困難なのである (黄色の絵の具と青色の絵の具を混合して緑色を作るとは簡単であるが、緑色の絵の具を分離して、黄色の絵の具と青色の絵の具を作ることは非常に難しいのと似ている)。

実際に RSA 暗号方式で採用されているのは 200 桁から 500 桁の素数であるらしい。現在発見されている最大の素数 9、152、052 桁からみればかわいいものであるが (9、152、052 ではない。9、152、052 はたかだか 7 桁にすぎない)、それでも、解読には、完了した時点で秘匿されたメッセージが役に立たないほどの、時間がかかる。

スーパーコンピュータには様々な用途があるであろう。しかし、そのうちの一つは暗号の解読に関係している。インテリジェンス、そして安全保障に関心を持つ限りは、やはり「二位ではダメで、世界一を目指す」必要があると思えてくる。最高の技術を持たない限り、秘密を長期間秘匿することは難しいからである。

第五はしばしば指摘される制度と実態の乖離について現実に基づく理論整理を行えたことである。

「制度」ではあるが「実態」が伴っていない「タイプⅡの乖離」の解説からはじめよう。その典型は職階制である。職階制は、アメリカで広く用いられている制度であり、仕事を種類と責任の程度に基づいて分類整理し、個々に割り当てる制度である。日本ではアメリカの影響の下、1950 年の「国家公務員の職階制に関する法律」によって規定された。この制度は、多くは個人が個室にこもって、当たえられた仕事のみ責任をもつ執務形態に適している。しかしながら日本では、大勢が机を並べ、お互いに助け合いながら仕事をすることが多いために、このような明確な分業はなじまなかつた。そのために、職階制は凍結されたままの状態が長らく続いた。そして、2007 年、同法は廃止され、(フォーマルな) 制度としても姿を消した。

他方、厳しく批判にさらされている国家公務員のキャリア制度は「制度」にはないが「実態」として存在している「タイプⅠの乖離」の典型である。かつての国家Ⅰ種試験、現在の総合職試験に合格して採用された者 (キャリア組) は、他の試験に合格・採用された者 (ノンキャリア組) と比べて格段に早く昇任していく。たとえば、キャリア組は 40 歳過ぎには課長またそれに準じる役職にほぼ確実に就くが、ノンキャリア組は 50 歳くらいに例外的に就くにとどまる。しかし、このような制度の根拠となる法令はない。あるとするならば、給与法上、ある級からその上の級に移行するための必要な最低年限 (在級期間) が採用試験の種類によって異なるという規定だけである。しかし、これとても、最短距離で昇任させることを可能にしているだけであって、最短距離で昇任させることを保証しているわけではない。キャリア制度は、国家Ⅰ種の採用者を事実上、最短距離で昇任させることによって成立している制度である。

キャリア制度がテーマの一つである大きな研究会において、報告者が「制度をいくら変えても実態との乖離は解消しない」と発言したことがある。この国家公務員試験を改革してⅠ種を総合職に変えてもキャリア制度はなくなると指摘したかったようである。この指摘には異論ないが、その前提にある一般的な主張は根本的に間違っていると云わなければならない。制度を実態に合わせて改革すれば、すなわちキャリア制度をフォーマルな制度として認めてしまえば、乖離はたちまちにして解消されるからである。キャリア制度に法的な根拠がないので改革すべきであるというだけのことであれば、それに法的根拠を与えるという方法もある。しかし、そのような視点が完全に欠落していたことにいまも違和感を覚えている。

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 13 件)

- ① 真淵勝、「制度改革のとらえ方」、『書齋の窓』、査読無、621 号、2013、22-27
- ② 真淵勝、「インフラとしてのインテリジェンス」、『書齋の窓』、査読無、622 号、2013、22-27
- ③ 上川龍之進、「グリーゼン金利廃止をめぐる政策過程：「作為過誤」回避から「不作為過誤」回避への転換 (2)」、『阪大法学』、査読無、62 巻 5 号、2013、115-154
- ④ 上川龍之進、「グリーゼン金利廃止をめぐる政策過程：「作為過誤」回避から「不作為過誤」回避への転換 (3)」、『阪大法学』、査読無、62 巻 6 号、2013、51-93
- ⑤ 真淵勝、「公共的人間の概念について」、

『書齋の窓』、査読無、618号、2012、22-27

- ⑥ 真淵勝、「時間のなかの公共政策」、『書齋の窓』、査読無、619号、2012、24-29
- ⑦ 真淵勝、「空間のなかの公共政策」、『書齋の窓』、査読無、620号、2012、22-27
- ⑧ 原田久、「政策類型論・再考：規制政策は政治を規定するか?」、『季刊行政管理研究』、査読無、138号、2012、4-13
- ⑨ 上川龍之進、「グレーゾーン金利廃止をめぐる政策過程：「作為過誤」回避から「不作為過誤」回避への転換（1）」、『阪大法学』、査読無、62巻2号、2012、147-186
- ⑩ 上川龍之進、「高金利引き下げ運動にみる大企業と市民団体の影響力」、『年報政治学2012-II 現代日本の団体政治』、査読無、63巻2号、2012、134-155
- ⑪ 原田久、「中央省庁における情報資源調達活動の実証研究」、『立教法学』、査読無、86号、2012、300-317
- ⑫ 原田久、「エビデンスに基づかない政策形成?」、『立教法学』、査読無、87号、2012、205-224
- ⑬ 南京兌、「地方分権の国際比較：チリ・ボリビア・ペルー・コロンビア・フィリピンの比較分析」、『法学論叢』、査読無、172巻、第4・5・6号、2012、385-462

〔図書〕（計4件）

- ① Ryunoshin Kamikawa, *Market-Based Banking and the International Financial Crisis*, Oxford University Press, 2013, 249
- ② 稲継裕昭、『自治体行政の領域』、放送大学教育振興会、2013、258
- ③ 南京兌、『地方分権の取引費用政治学：大統領制の政治と行政』、木鐸社、2013、250
- ④ 稲継裕昭、『大規模災害に強い自治体間連携：現場からの報告と提言』、早稲田大学出版部、2012、98

6. 研究組織

(1) 研究代表者

真淵 勝 (MABUCHI MASARU)
京都大学・公共政策研究連携部・教授
研究者番号：70165934

(2) 研究分担者

上川 龍之進 (KAMIKAWA RYUNOSHIN)
大阪大学・法学研究科・准教授
研究者番号：40346656
南 京兌 (NAM KYONTE)
京都大学・法学研究科・准教授
研究者番号：50432406
原田 久 (HARADA HISASHI)
立教大学・法学部・教授
研究者番号：70275460

稲継 裕昭 (INATSUGU HIROAKI)
早稲田大学・公共経営研究科・教授
研究者番号：90289108
(3) 連携研究者
()
研究者番号：