

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 5 月 21 日現在

機関番号：14301

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2013～2014

課題番号：25590031

研究課題名(和文) 公共政策の成功と失敗の研究

研究課題名(英文) Rethinking public policy success

研究代表者

秋月 謙吾 (Akizuki, Kengo)

京都大学・法学(政治学)研究科(研究院)・教授

研究者番号：60243002

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は、政策が解決しなければならないと認定している「現状」、政策によって達成すべきであるとしている「目標」および政策が到達した「帰結」という観点から政策の成功と失敗を分析し、これに影響する要因を解明することである。政策失敗の事例として二酸化炭素(CO2)規制政策、政策成功の事例として二酸化硫黄(SO2)規制政策、政策の成功と失敗の対比の事例としてゴミ量の規制政策を取り上げる。

研究成果の概要(英文)：The primary aim of this research to help demystify the complex phenomena of policy success and failure. The secondary aim is to identify the factors to affect policy success and failure.

To measure the factors, regulation policy such as CO2, SO2, and garbage disposal serve as an example of policy success and failure.

研究分野：行政学

キーワード：公共政策の成功 公共政策の失敗

1. 研究開始当初の背景

これまでの公共政策研究は、「良い政策とは何か」という実践的で規範的な学問を求めてきた。例えば、公共政策研究の代表的な教科書である足立幸男著『公共政策学とは何か』2009 には、「公共政策学という学問は、…本質的に規範的な学問であるといわねばならない」と宣言されている(12頁)。この宣言は、政府の掲げる政策の目標そのものを批判的に検討することを要求している。しかし、いうまでもなく、どのような政策が正しいのかという規範について、コンセンサスを得ることはできない。また、日本公共政策学会のホームページには、「学会の概要」が掲げられており、そこには次のように書かれている。「公共政策研究は、学際的です。政治学、行政学、経済学、社会学などの社会科学のみならず、たとえば環境政策や電力エネルギー政策の分析においては、エントロピー理論をはじめ物理学や化学の研究成果からのアプローチも必要になります。日本公共政策学会は、このことを踏まえ、最初から学際的な学会として発足しました。」この文章を読む限り、公共政策は、一個のディシプリンであることを拒否しているように見える。そして、日本公共政策学会の目標も、もう一度概要を引用すれば、「学際的な学問としての『公共政策学』の研究を進めていくための情報交換の場を提供すること」だと述べている。つまり、多様なディシプリンの研究者が交流する場であると宣言し、1つのディシプリンの研究発表の場ではないというのである。

2. 研究の目的

本研究の目的は、政策が解決しなければならないと認定している「現状」、政策によって達成するべきであるとしている「目標」および政策が到達した「帰結」という観点から政策の成功と失敗を分析し、これに影響する要因を解明することである。そこで、第一に、意図した政策目標を達成することができなかった状態と、第二に目標の達成に成功したとしても、当初の計画より過度な費用の追加的な発生を含む予期せぬ副作用が生じた状態を政策失敗として定義する。逆に、意図した政策目標が達成できた状態と副作用が生じなかった状態は政策成功である。

このように公共政策の成功と失敗を定義した上、ここからさらに一步踏み込んで、政策の成功と失敗の要因を解明し、条件を特定するが本研究の目的である。

3. 研究の方法：比較事例分析

比較の方法は大きく分けて一致法 (method of agreement) と差異法 (method of difference) がある。一致法とは、同じ結果 (従属変数) が生み出された複数の事例を比較して、その結果を引き起こした共通の要因を明らかにする方法である。他方、差異法は、異なる結果が起こった複数の事例 (あるいは

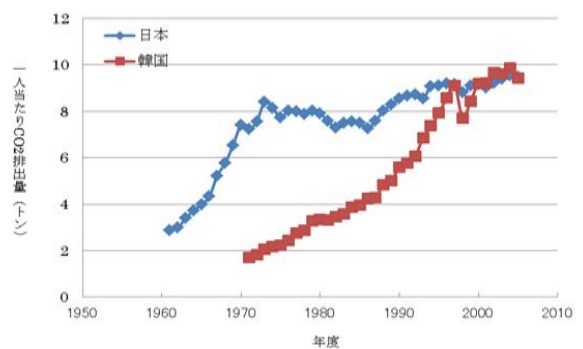
ある結果が発生した事例と発生しなかった事例) を比較して、その結果を引き起こした原因をつきとめる方法である。実際に、比較研究を行う上では、この2つの方法しかないとも考えられるが、それぞれ致命的な限界が存在する。一致法には事例選択に関するバイアス (case selection bias) を避けて通れないという問題が、差異法には自由度 (degrees of freedom) の問題がしばしば指摘されている。

本研究はこうした2つの方法の中で、差異法を採用しているがゆえ、差異法の限界についてより具体的に検討しておきたい。差異法は1つの要因を除いて他の条件がまったく同じであることを仮定することによって、その要因が従属変数に及ぼす影響を見極めようというものである。しかし、現実において1つの要因を除いて他の条件がまったく同じ状況にある事例を見つけ出すことは、事実上不可能である。それゆえ、こうした差異法の限界を解消するために、1つの要因を除いて他のすべての条件が同じであると仮想的に事例を設定する反実仮想 (counterfactual) 分析がよく使われている。また、自由度の問題を解決するために、事例の数を独立変数の数よりも十分に増やすことが要請されている。本研究もこうした差異法の問題を明確に自覚しているがゆえ、独立変数を除く他の変数をコントロールした上、研究対象として直接取り上げた事例以外のものについても考察を加える。

4. 研究成果

(1) 政策失敗の事例：二酸化炭素 (CO₂) 規制政策図

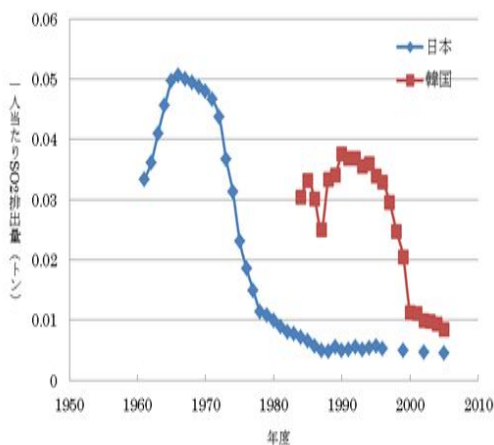
日韓の CO₂ 排出量



日韓とも二酸化炭素の排出量を削減しようとしているが、増加し続けている。単調増加している。政策失敗の事例である。失敗の理由の一つは、政策ワクチンが欠如していることである。すなわち、二酸化炭素の主な排出源である各家庭を規制するための政策ワクチンが存在しない。

(2) 政策成功の事例：二酸化硫黄 (SO₂) 規制政策

日韓の SO₂ 排出量



日本の SO₂ 政策

SO₂ に係る環境基準の設定と達成に向けた様々な対応策 (1969 年)

大気汚染に係る環境基準は、ターゲットを健康問題に絞り、硫黄酸化物について 1969 年に「1 時間値の年間平均値が 0.05ppm を超えないこと」等を主な内容とする環境基準が定められた。この環境基準は、1970 年の公害対策基本法の改正や 1972 年に出された四日市公害裁判の判決を背景に、その後得られた科学的知見に基づいて、1973 年に、二酸化硫黄について「1 時間値の 1 日平均値が 0.04ppm 以下であり、かつ、1 時間値が 0.1ppm 以下であること」として改定された。1965 年以降の継続測定局における大気中の二酸化硫黄濃度の年平均値は、1967 年度の 0.059ppm をピークに減少傾向に転じた。

日本の一人あたり SO₂ 排出量が最も多かったのは 1967 年で、日本社会では、公害汚染が飛躍的に増加した時期であり、なおかつ、日本で初めての公害防止政策である「公害対策基本法」が制定され、公害規制が本格化した時期だった。続いて、「大気汚染防止法」(1968 年)、硫黄酸化物に係る環境基準(1969 年)、燃料の低硫黄化対策 (1969 年)、水質汚濁に係る環境基準 (1970 年)、そしていわゆる公害国会 (1970 年) の公害関係 14 法案の制定または改正を経て、1971 年には環境庁が設立された。

韓国の SO₂ 政策

韓国の SO₂ 排出量が転換点を迎えたのは 1990 年であり、この年は、住宅部門において燃料の LNG および軽油の使用が義務づけられた時期である。同年の 8 月には、「環境政策基本法」「大気環境保全法」「水質環境保全法」「消音・振動規制法」「有害化学物質管理法」「環境汚染被害紛争調整法」といったいわゆる「環境 6 法」が制定された。

ソウルオリンピックが開催(1988 年)され、高度成長から安定的な経済成長期に転じた。1990 年代には従来の経済発展優先から環境と開発の調和が提案されるようになり、少し

ずつ環境に対する認識が高まった。また、SO₂ 排出量がピークになった 1990 年度に環境庁は環境処に昇格した。

< 日韓環境被害の認識後の政策の変化 >

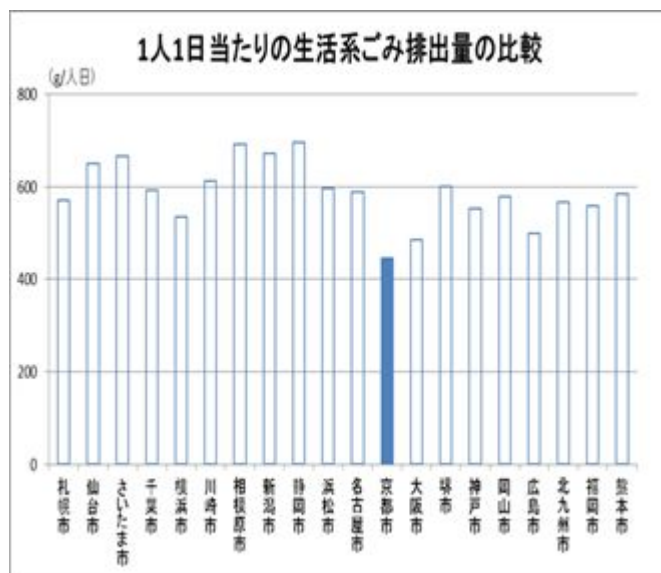
日本と韓国の SO₂ 排出量の削減は、環境事件の発生と被害への認識から始まった。これは、触発事件 (Triggering Events) といわれ、汚染被害者によってメディアに報道され、その結果社会的な関心が高まり、政府が解決のために介入することになる。

例えば、日本では、1962 年に「はい煙排出規制法」が存在していたが、ほとんど機能せず、四日市市の環境事件の以降、「公害対策基本法」に改定させた。一方、韓国の環境保全法は、1977 年に制定されたが、ソウルの大気汚染問題が発生して世論の批判が高まり、1988 年のソウルオリンピックの目前に改定された。

そして、公害に苦しむ被害者や良好な環境を維持したいと考える地域住民は、公害被害の救済、公害の防止をめざして住民運動を展開することになる。このいわゆる公害反対運動が、自治体を動かし、裁判所を動かし、やがて、国のレベルでの政策転換と SO₂ のような環境汚染物質の削減につながった。

(3) 政策の成功と失敗の対比：ゴミ量の規制政策

ゴミ量の規制は市町村の業務であるため、国際比較は難しい。47 の都道府県のうち、京都府を調べる。各都道府県別データの京都府集計結果の処理状況を調べる。京都府を分析対象として選択した理由は、1 人 1 日当たりの生活系ゴミ排出量が政令指定都市のうち、京都府が最も低いからである。



平成 10 年に京都府には 44 の自治体が存在していた。それが数回の市町村合併と通して平成 24 年には 26 までに減少している。本研究の目的は政策の成功と失敗の原因を分析することであるため、合併によって名を残し

ていない自治体の実情を調べることは非常に難しい。なので、合併によってなくなった自治体は分析の対象から外し、平成 24 年に存続している 26 の市町村のみを分析対象にする。

環境省の廃棄物処理技術情報には平成 10 年度から 24 年度までの統計表が公開されている。平成 10 年度から 24 年度の間合併でなくなった自治体を除き、平成 24 年度を基準に市町村を選択する。26 の人口とゴミ量のデータを示す。人口の増減と一人一日当たり生活系ゴミの排出量が連動するのは当然であり、簡単に推測できる。つまり、人口が増えたとゴミの量も増えるだろうし、その逆も成立する。

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)

南京兌、幸福を計測する公共政策、法学論叢、2015、176 巻、328-347。

〔学会発表〕(計 3 件)

城戸英樹 “How do Municipal Governments in Japan Manage Public Service Provision after the Decentralization Reform?” The 23rd International Political Science Association Conference, Montreal, QC, Canada. July 22nd, 2014.

城戸英樹、「政党組織と中央地方関係：財政移転改革の日本カナダ比較」、2014 年度日本選挙学会研究会、早稲田大学、2014。

城戸英樹、「地方分権改革後の基礎自治体の政策展開 単独事業費から見る自治体の自律性」、日本公共政策学会関西支部研究会、2014。

〔図書〕(計 2 件)

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、2014、227

城戸英樹、良県税制調査会(編著)、『望ましい地方税のありかた』、分担執筆、「地方政府における課税自主権の現状」を担当、清文社、2014。

〔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

秋月 謙吾 (Akizuki, Kengo)

京都大学・法学研究科・教授

研究者番号：60243002

(2) 研究分担者

南京兌 (Nam, Kyung-tae)

京都大学・法学研究科・准教授

研究者番号：50432406

城戸英樹 (Kid, Hideki)

京都女子大学・現代社会学部・准教授

研究者番号：30582358

(3) 連携研究者

()

研究者番号：