

2014 年度

日本行政学会総会・研究会要項

2014 年 5 月 24 日（土）・25 日（日）

東海大学高輪キャンパス

2014年度日本行政学会総会・研究会のご案内

今年度の日本行政学会総会および研究会を下記により開催いたしますので、ご案内申し上げます。

日本行政学会理事長 縣 公一郎

日 時： 2014年5月24日(土)・25日(日)

場 所： 東海大学高輪キャンパス (後掲案内地図参照)

受付： 1号館 共通論題・総会： 2号館 分科会： 4号館

第1日目 5月24日(土)

◆開 会 9:20~9:30

◆研究会 9:30~12:00

◇共通論題Ⅰ 「行政の専門性と人材育成」

報告者：藤田 由紀子 (専修大学)

「政策的助言・政策形成の専門性はどこまで定式化できるか？

——英国公務員制度改革におけるポリシー・プロフェッションの創設——」

青木 栄一 (東北大学)

「教育行政の専門性と人材育成——信頼低下がもたらす制度改革——」

合田 秀樹 (人事院)

「有為で多様な人材の確保・育成」

討論者：大山 耕輔 (慶應義塾大学)

司会者：原 田 久 (立教大学)

◆昼 食 12:00~13:00

◆総 会 13:00~14:00

事業報告、各委員会報告、決算報告、次年度予算審議、その他

◆研究会 14:00~17:00

◇分科会 A 「地方自治体の政策実施過程」

報告者：荒見 玲子（東京大学）

「ガバナンス時代の政策実施過程研究の可能性
——要介護認定の実施過程の研究から——」

松岡 京美（立命館大学）

「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——」

松岡 清志（行政情報システム研究所）

「自治体の公共交通政策における政策移転と実施をめぐる考察
——乗合バス活性化とコミュニティバス・乗合タクシー導入を事例として——」

討論者：北山 俊哉（関西学院大学）

司会者：西岡 晋（金沢大学）

◇分科会 B 「中央・地方関係の諸相」

報告者：奥 薫 淳二（海上保安大学校）

「警察制度と地方自治制度の相克」

久保 慶明（琉球大学）

「中央・地方関係のなかの官民関係の変化と持続
——団体調査データの分析を中心として——」

林 昌宏（日本学術振興会特別研究員）

「港湾整備事業をめぐる中央—地方政府間関係
——地方分権的な制度の確立とその影響——」

討論者：村上 祐介（東京大学）

司会者：上川 龍之進（大阪大学）

◇日韓交流分科会

報告者：尹 殷 基（嶺南大学校）

“The Policy of Development Administration in Korea:

Focused on the Role and Function of State and Market”

朴 盛 彬（亜洲大学校）

「日本における政府と金融システムの関わりの変化に関する分析

—— 金融行政と公的金融を中心に——」

藤井 禎 介（立命館大学）

「日本の産業政策と政治経済——その過去・現在・未来——」

討論者：清 水 直 樹（高知短期大学）

司会者：南 京 兌（京都大学）

◇「災害と科学技術」研究部会企画

部会長：森 田 朗（学習院大学）

「部会における研究経過についての報告」

報告者：調 整 中

報告者が決まり次第、日本行政学会ホームページに、報告タイトル及び要旨を掲載いたします。

第2日目 5月25日(日)

◆研究会 9:30~12:00

◇共通論題Ⅱ 「比較都市政策」

報告者：北村 亘(大阪大学)

「政令指定都市の直面する課題と制度的対応——大阪市を中心として——」

穴見 明(大東文化大学)

「グローバル化の中の都市政策」

若松 邦弘(東京外国語大学)

「都市政策におけるアジェンダの錯綜——2000年前後のイギリスの状況から——」

討論者：大杉 覚(首都大学東京)

司会者：山崎 幹根(北海道大学)

◆昼食 12:00~13:00

◆研究会 13:00~16:00

◇分科会C 「地方自治の分析手法」

報告者：稲垣 浩(北海学園大学)

「組織と人事をめぐる府県行政の戦前と戦後

——戦後地方制度の改革過程と府県行政の変容を素材として——」

大谷 基道(名古屋商科大学)

「道府県と中央省庁をつなぐインフォーマルなネットワーク

——道府県東京事務所と省庁県人会の活動を中心に——」

平野 淳一(新居浜工業高等専門学校)

「首長の行財政改革——政策実施と再選可能性の両立——」

討論者：宗前 清貞(大阪薬科大学)

司会者：市川 喜崇(同志社大学)

◇分科会 D 「改革のプロセスと帰結」

報告者：棚 橋 匡（公益法人後藤・安田記念東京都市研究所）
「地方独立行政法人制度と地方独立行政法人化」

西 村 弥（明治大学）
『『民営化』と政府関与の変容——regulation と delivery の観点から——』

討論者：秋 吉 貴雄（中央大学）
司会者：手 塚 洋輔（京都女子大学）

◇公募企画「政府の統治構造と意思決定メカニズム」

報告者：田 中 秀明（明治大学）
「政策立案を巡る政府と与党の調整——政府与党二元体制の検証——」

中 野 雅至（兵庫県立大学）
「政官関係と意思決定システム」

工 藤 裕子（中央大学）
「New Political Governance (NPG) における政策
——ポスト NPM 時代の政治的意思決定とガバナンス・モデル——」

討論者：平 井 文三（亜細亜大学）
司会者：高 安 健将（成蹊大学）

◇ポスターセッション「行政研究のフロンティア」

報告者：阿部 慶徳（早稲田大学大学院）

「明治期の市参事会制度の運用とその実態」

報告者：河合 晃一（早稲田大学大学院）

「災害廃棄物処理をめぐる自治体の政策選択」

報告者：小田 勇樹（慶應義塾大学）

「イギリス上級公務員における中途採用者の運用実態

——事例研究を通じた開放型モデルの再検討——」

報告者：加納 知行（慶應義塾大学）

「行政文書の内容分析による自治体都市計画行政の現状」

報告者：清水 直樹（高知短期大学）

「市町村合併は自民党の得票力を低下させたのか：傾向スコア分析による検討」

報告者：白取 耕一郎（東京大学大学院）

「地方自治における非合理的な政策イノベーション

——行政職員はいかにして集合行為の先送り問題を克服するか——」

報告者：寺 迫 剛（行政管理研究センター）

「ドイツ連邦制における各州行政制度の多様性と日本における道州制論」

報告者：林 嶺那（東京大学大学院）

「東京都における能力・実績主義的人事管理の歴史的基礎」

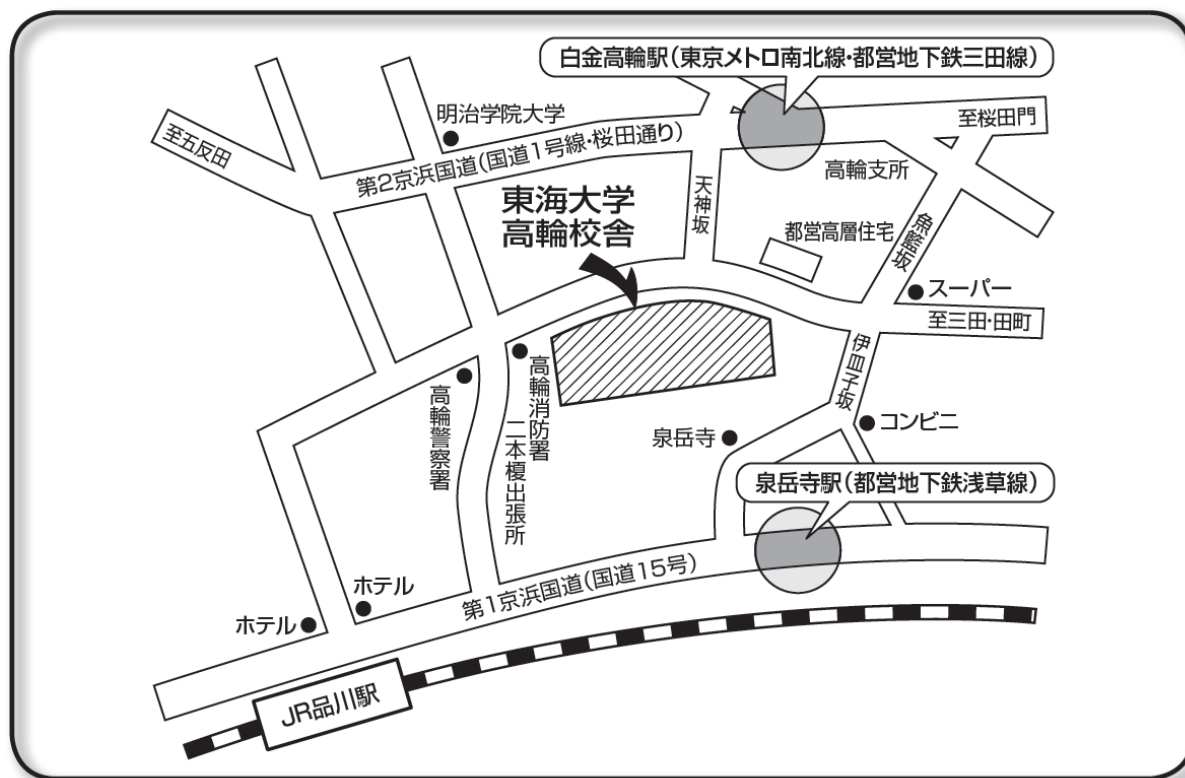
開催関係者連絡先

- 理事長 縣 公一郎 (早稲田大学)
〒169-8050 東京都新宿区西早稲田1-6-1
早稲田大学政治経済学学術院
電話 03-3203-4141 (総合案内)
- 学会事務局 風間 規男 (同志社大学)
(学会全般) 〒602-0047 京都市上京区新町通今出川上る近衛殿表町
溪水館211号 風間規男研究室内
電話 075-251-3486
電子メール jspa.doshisha@aol.jp
- 企画委員会 原田 久 (立教大学)
(企画内容) 〒171-8501 東京都豊島区西池袋3-34-1
立教大学法学部
電話 03-3985-4688 (研究室)
電子メール haradahi@rikkyo.ac.jp
- 開催校事務局 岡本 三彦 (東海大学)
(会場関係) 〒259-1292 神奈川県平塚市北金目4-1-1
東海大学政治経済学部
電話 0463-58-1211 (代表)
電子メール okamoto3@keyaki.cc.u-tokai.ac.jp

東海大学キャンパス案内

住 所 : 〒108-8619 東京都港区高輪 2-3-23

電話番号 : 03-3441-1171 (代表)



東海大学高輪キャンパスまでのアクセス詳細

- ◆JR・京浜急行「品川駅」下車、高輪口より徒歩約18分（改札より右方向（田町方面）に進み、「高輪2丁目」交差点を左折）。
- ◆JR・京浜急行「品川駅」下車、高輪口より都バス「目黒駅行」に乗り「高輪警察署前」下車、徒歩約3分。
- ◆東京メトロ南北線・都営地下鉄三田線「白金高輪駅」下車、出口1から左に進み、徒歩約8分。
- ◆都営地下鉄浅草線「泉岳寺駅」下車、A2出口より徒歩約10分。

高輪キャンパス内の会場については、当日現地で案内させていただきます。

【付 記】

- 報告者等の所属は、2014年3月末現在で掲載しています。
- 懇親会（4号館地下食堂「コメドール」）の会費は5000円を予定していますが、申込人数等によって若干上下する場合がありますのでご了承下さい。懇親会費は、当日受付にてお支払い下さい。
- ご出欠は、日本行政学会ホームページ (<http://www.js-pa.org/>) の「会員専用 ※要パスワード」欄の「2014年度総会・研究会出欠専用フォーム」に入力くださいますようお願いいたします。専用フォームへのアクセスに必要なパスワードは別紙にてお知らせしております。欠席の際も必ずご連絡下さい。ホームページ上での入力に難しいという方がいらっしゃれば、同封の「出欠確認用紙」に記入してFAXにてご回答下さい。
- 名簿情報に変更のある場合には、学会ホームページの「会員専用 ※要パスワード」欄の「学会名簿記載事項の変更フォーム」でご訂正いただくか、同封の「出欠確認用紙」に変更箇所のみを記入しFAXにてご回答下さい。なお、メールアドレスについても、名簿に掲載可の場合には記入して下さい。
- 出欠及び名簿情報の変更のご連絡は、2014年5月10日(土)までに、入力/送信下さい。遅れますと、名簿の改訂作業に間に合わない場合があります。
- 昼食については、報告者等以外の会員の方々には用意しておりません。会場周辺の飲食店も多いので、各位お召し上がり下さい。
- 予算決算報告書等は、当日配布します。
- 入会を希望される方がいらっしゃいましたら、学会ホームページをご覧になるようにお勧め下さい。入会申請書は、学会ホームページのトップページ右上の「入会案内」からダウンロードすることができます。
- 2014年度の会費年額は、個人会員7,000円、大学院生5,000円、団体会員20,000円です。前年度未納の場合は、今年度会費との合計額を郵便振替払込書に記入しております。2013年度までの会費を振込済みにもかかわらず未納金として扱われている場合には、お手数ですが、事務局までご連絡下さい。
- 当日、各会場において、無線LANのネットワークを用意いたしますが、高速でのインターネットアクセスは困難な環境となっています。報告ペーパーについては、あらかじめ学会ホームページよりダウンロードしていただくようお願いいたします。

報告要旨

共通論題 I <行政の専門性と人材育成>

政策的助言・政策形成の専門性はどこまで定式化できるか？
—英国公務員制度改革におけるポリシー・プロフェッションの創設—

藤田 由紀子（専修大学）

yfujita@isc.senshu-u.ac.jp

行政への国民の信頼が低下した時、さらには、行政がその正統性の危機に直面した時、その対応の常套手段とされてきたのは、行政の専門性を強調することであった。そして、専門性向上のための施策として、多くのケースにおいて、組織改革や職員の増員などが行われてきた。それらは組織の権益拡大の側面をも有するものであったが、その一方で、専門性の内容に関わる検討や議論は避けられてきた。「専門性」をブラックボックスとするこうした傾向は、薬事や食品安全、あるいは原子力などの特定の領域のみならず、政策形成や組織運営など行政の中核的な活動領域にもあてはまる。行政改革において「行政の専門性の向上」が声高に叫ばれながらも、専門性の具体的内容に踏み込んだ議論へと進展しなかったのも、その証左である。

しかしながら、英国では 2005 年以降の公務員制度改革において、行政の専門性の内容に踏み込み、それを定式化（ないし明文化）する試みが展開されてきた。Professional Skills for Government（以下、PSG とする）として導入された改革スキームは、全ての公務員が何れかの領域のプロフェッショナルとなることを目指し、行政内部の各プロフェッショナル・グループに対し、職務に要求される能力の特定や人材育成プログラムの提供、公務内外のネットワークの構築などによる専門職化の推進を課した。

本報告で特に注目するのは、従来のジェネラリストを包摂するグループとして、ポリシー・プロフェッションが創設されたことである。伝統的にジェネラリストは、リベラルアーツを学んだ深い知識と豊富な経験、あるいは、大臣との同質性などにより、大臣への政策的助言や政策形成への優位性が主張され、上級職を占めてきた。しかしながら、ジェネラリストの専門性に対する疑念は、それを「アマチュアの哲学」と表現したフルトン報告(1968)以降も、完全に払拭されるには至らなかった。そのために、PSG の主要な目的の 1 つは、ジェネラリストの専門職化を果たし、プロフェッションとして再生させることであったと言える。それは公務員全体に対する評判(reputation)の回復のための取組みでもあった。

本報告では、ポリシー・プロフェッションの創設（専門職化）の内容とその過程を検証することによって、政策的助言や政策形成に関わる専門性の、能力やスキルとしての定式化の可能性、および、グループの専門職化の可能性を探り、日本の行政を考える上での示唆を導き出したい。

【報告の構成（仮）】

1. PSG とポリシー・プロフェッションの創設
2. 政策スキル・知識の枠組み
3. 人材育成
4. 専門性の定式化の可能性
5. 専門職化における課題
6. 日本の行政への示唆

共通論題 I <行政の専門性と人材育成>

教育行政の専門性と人材育成 —信頼低下がもたらす制度改革—

青木 栄一（東北大学）

aoki@sed.tohoku.ac.jp

問題の所在—地方教育行政制度改革がなぜ提起されたのか

第 186 回国会会期中に教育委員会制度改革（廃止）法案が提出される可能性が高い（本要項執筆時点、2014 年 1 月 31 日）。安倍首相は 1 月 29 日の参議院代表質問に対して教育委員会制度の抜本的な見直しに意欲を示した。この法案が可決・成立した場合、戦後教育行政上最大の変化が生じることになる。このような政策論議が展開していること自体特筆に値する状況といえる。それでは、なぜ、この時点で地方教育行政制度改革が現実味を帯びたのだろうか。もちろん、この問いに対しては政治的要因をあげることができるだろう。首相（官邸）の強化という変化、与野党間の力関係あるいは首相の政治信条といった要素による説明が可能である。しかし、民主党政権期においても教育委員会制度の抜本的見直しは政策集「INDEX2009」に掲載されていた。政治的要因による説明には妥当性はあるものの、他の要素による説明も試みられてもよい。

報告の構成

そこで、本報告では（教育行政の）専門性に着目する。本報告の（予想される）結論をあらかじめ記すと「専門性に対する（社会からの）信頼の低下が制度改革を惹起する」というものである。これを論証するために本報告は次のような構成で検討を加える。

第 1 に、（地方）教育行政の分析枠組みを提示する。地方政府については、民主性、効率性、民主性原理がどのように制度設計に反映されているかを述べる。政府間関係および首長と教育行政の関係については、統合と分立概念を用いた枠組みを示す。以上をふまえて、専門性が個別行政領域の分立度と関連することを指摘し、縦割り行政論、教育ムラ批判と関連させる。

第 2 に、1940 年代から 50 年代に着目する。たとえば、占領期に CIE（GHQ/SCAP の一部局）の強力な指導により実施された「IFEL（アイフェル：The Institute for Educational Leadership）＝教育指導者講習」は、教育行政の専門家養成のための取り組みのひとつであった。そこでは教育長、指導主事、校長の養成および教育学を講じる大学教官の再教育が行われた。このように、1940 年代頃は教育行政の専門性を備えた人材育成およびその活用が目指されはじめた時期であり、実際にそのような制度設計がなされたことを確認する。

第 3 に、教育行政の専門性の（現在の）内実を検討する。具体的には、「民間人校長」公募等の動向にも着目しつつ、教育長をはじめとする教育行政職員がどのような専門性を期待され、現実にはどのような（どの程度の）専門性を備え、発揮しているのか（いないのか）を専門職論や政策共同体論を援用しつつ検証する。その際、文部科学省も含めた教育行政の専門性を批判的に検討したい。

第 4 に、2000 年代の事例分析（いじめや体罰問題への教育行政の対応事例の分析）を行うことで、冒頭に述べた「専門性に対する信頼の低下が制度改革を惹起する」という仮説を検証し、今後の教育行政の専門性と人材育成の在り方について述べ、まとめとする。

参考文献：青木栄一（2013）『地方分権と教育行政—少人数学級編制の政策過程』勁草書房。

共通論題 I <行政の専門性と人材育成>

有為で多様な人材の確保・育成

合田 秀樹 (人事院)

hidekigoda@nyc.odn.ne.jp

「行政へのニーズが複雑・高度化し、グローバル化が浸透する中で、行政は予算、人員等の限られた資源の中で時宜にかなった政策を企画立案し、質の高い行政サービスを効率的に提供していかなければならない。行政には、国民生活の向上を図るとともに、国際社会における国としての競争力を確保していくことが期待されており、公務員には、従来にも増して、国民本位の視点、創造性、専門性等を持つことが求められている。」「このため、公務部門に高い志を持ち、意欲ある有為の人材を採用確保していくことは喫緊の課題となっている。」(人事院「平成18年度年次報告書」)

行政課題の複雑・困難化、国際化に対応するとともに、公務への人材供給構造の変化が見込まれる中、平成15(2003)年12月に「I種採用試験に関する研究会」(座長：村松岐夫学習院大学法学部教授(京都大学名誉教授))を設置し、I種試験について、広い視野と十分な専門性を併せ持ち、政策立案能力等にも優れた多様な人材を確保するための試験の在り方は如何にあるべきかを検討した。同研究会は、平成16(2004)年12月に「I種採用試験に関する研究会報告書」を提出した。また、人物試験の技法については、平成17(2005)年8月に「人物試験技法研究会」(座長：古川久敬九州大学大学院人間環境学研究院教授)が報告書「人物試験におけるコンピテンシーと「構造化」の導入」を取りまとめた。

さらに、国家公務員採用試験の申込者数の減少、法科大学院の設立等による人材供給構造の変化、平成20(2008)年の国家公務員制度改革基本法の制定を踏まえ、同年、「採用試験の在り方を考える専門家会合」(座長：高橋滋一橋大学大学院法学研究科教授)を設置した。同会合は、平成21(2009)年3月19日に最終報告書を提出した。これらの検討を踏まえ、採用試験体系を抜本的に見直し、平成24年度から新たな採用試験を実施している。従来のI種・II種・III種試験を廃止し、総合職試験及び一般職試験に再編するとともに、総合職試験に院卒者試験を創設した。採用試験見直しの視点と措置のポイントは、①能力・実績に基づく人事管理への転換の契機、②新たな人材供給源に対応した試験体系、③多様な人材の確保に資する試験体系、④能力実証方法の改善、⑤中立・公正な試験の確保、の5本の柱である。

研修については、「公務研修・人材育成に関する研究会」(座長：西尾隆国際基督教大学教養学部教授)が報告書「新しい時代の職業公務員の育成—政治主導を支える「全体の奉仕者」像—」を平成21(2009)年2月24日に提出した。「現在の公務員の育成の実態においては、タテ糸ともいふべき「各省庁での業務を通じての教育訓練(いわゆるOn the Job Training、OJT)とスキル向上のための研修」に比して、ヨコ糸ともいふべき「国民全体に奉仕する者としての共通の教育」は、質・量ともに不足している。」という認識が示され、「ヨコ糸教育の強化に向けて、全体の奉仕者としての意識の徹底、政治に従い、政治を支えるための意識や能力の涵養といった、公務員としてまず共通して持つべき精神や能力(「あるべき公務員」)を涵養するための研修・育成を計画的に組み込んでいくことが不可欠」という提言がなされている。

平成25(2013)年11月、国家公務員法等の一部を改正する法律案(第185回国会閣法第19号)が提出され、継続審議となっている(平成26年1月時点)。同法案は、幹部職員人事の一元化等、内閣人事局の設置、内閣総理大臣補佐官・大臣補佐官等を内容としている。

ガバナンス時代の政策実施過程研究の可能性

—要介護認定の実施過程の研究から—

荒見 玲子 (名古屋大学)

potepotepote721@gmail.com

政策実施過程研究の研究動向について、教科書的な理解をすれば以下の通りとなるであろう。連邦政府の政策の失敗の要因を探る、という問題意識の下、1970年代に Derthick や Pressman や Wildavsky により米国で研究が開始された。主に政策循環といった発想やインプリメンテーション・ギャップをめぐる姿勢の違いから、政策決定者の視点から分析を行うトップダウンアプローチと現場の視点から分析を行うボトムアップアプローチに分かれ論争が行われた。その後は両アプローチの統合を目指す研究が行われたものの、機能主義的アプローチが続き、ゆえに説明変数の増大を招いた。さらに1990年代以降政府の役割が変化する中で、「実施研究」という形ではなく、ガバナンス、NPM、ネットワーク論、評価研究というように政策実施の様々な場面の切り取り方を変えることで意義を強調し、研究は継続し、近年でもその重要性は失われていない。

実施研究は形を変え、その重要性が失われていないこと、また近年再び注目を浴びているといった点は、Journal of Public Administration Research and Theory 等でも、2000年以降も毎年数本の論文があることから明らかである。特に環境や福祉といった<個別機能的>政策(森田1988:35)を中心に研究の蓄積はなされている。日本でもやや時期が遅れているものの、同様の研究動向ではあり2010年前後以降、第一線職員論や規制の執行研究等に再び焦点が当てられるようになった。ただ、研究技術の進展とともに計量分析の導入や学際的な研究がなされているものの、変数の特定や因果関係の特定の難しさといった点は、依然克服はなされていないように思われる。組織における権力と技術を扱う行政学が最も強みを発揮しうる分野にも関わらず、行政学で扱う固有の意義を主張するのが難しい領域になっているように考えられる。執行研究を行う理論的意義は何だろうか。

本報告ではこのような政策実施過程研究に対する問題意識に基づき、政策執行における「認定」に着目する。政策の執行過程では必ず政策の対象との相互作用を踏まえた上で「認定」の問題を伴う。どのような政策分野であれ、政策の対象というのは、実際に対象と接する段階で技術的に具現化される。政策実施における認定はある特定のコミュニティ(人でも集団でも)の境界、すなわちメンバーシップを確定する作業であり、そこに政治が生まれる契機が発生する。それでは政治の生まれ方に違いは生じるのか。政策実施のあり方、すなわち「認定」のあり方の政治的な効果、境界の画定が執行の対象者に与える政治的な影響とは何か。このような観点から執行過程を考察する場合、単一の政策の執行過程を包括的に研究するのは有効な戦略となり得る。従来の研究は、実施の社会経済的なアウトカムに着目してきた。

具体的には、報告者がこれまで研究を行ってきた介護保険制度の認定である、要介護認定の研究をもとに考察を行う。要介護認定制度は日本における様々な社会保障給付の資格「認定」の中で、他の形態と比較し、受給希望者のカテゴリー化を行う際に、そのプロセスで複数の層にまたがる「分業」と「委任」を義務付けられているという制度的な特徴があると捉えることができる。社会保障給付の資格認定という行為は市民のカテゴリー化を行い、ある人々を「サービスに値する人間」としてエンパワメントし、ある人を排除する。基準の設定・適用を通じて市民を管理・規律づけを行う権力的行為である。要介護認定の多層にまたがる分業と委任という制度的特徴から、「認定」を行う側どのような立体的な相互作用が生まれ、政策の対象者にどのような政治的効果をもたらすかを明らかにする。論文の中で用いた、ナラティブやアンケート調査といったアクターの主観的な認識を量的・質的に掴む方法論的な工夫についても言及する。

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—

松岡 京美 (立命館大学) 旧姓: 孫 京美

son@fc.ritsume.ac.jp

本研究では、行政実施の進展 (Progress of administrative implementation of public policy) というこれまでにあまり議論されてこなかった概念を捉えようと試みる。政策の形成・実施・評価の政策サイクルは、政策過程を構成する段階を研究する基本となるが、循環のサイクルは静的でそのシステムの変化の動的な発展や進展の分析枠組みとしては不十分である。そこで、政策実施を担う行政の活動において、行政進展の契機をどのような分析枠組みで見つけ出せるかを議論する。そのような目的を持つ本研究では、行政の行動の仕方に注目して行政実施の動態を分析することで、行政進展への変化の構造に関して、政策実施過程についての理解 (いわゆる Knowledge of process) を深められると考えた。(松岡京美『行政の行動—政策変化に伴う地方行政の実施活動の政策科学研究—』晃洋書房、2014年3月)

分析の目標は行政実施の進展をもたらす行政行動 (Behavior of public administration) の変容であり、分析対象は大震災からの地域再建の地域振興政策における宮城県と兵庫県の施策展開である。それら中間自治体が自らの行政実施の合理性をどこに求めようとするか、官僚制行政組織としての行動の仕方、つまり行政機構の作動様式を分析する。その行政機構とは、民選の長を除く官僚制行政組織の機能に注目するものをいう。分析データは、東日本大震災後の宮城県の震災復興計画、総合計画 (将来ビジョン)、将来ビジョン・震災復興実施計画である。一方、阪神・淡路大震災後の兵庫県については、震災復興計画、総合計画、総合計画実施計画である。それらを比較することで行政機構の作動様式の構造を抽出する。その実証分析から探索的に導き出される結論は、行政は、自らの行動の合理性が政策法令体系に依拠するか、施策構造体系に依拠するかによって違った実施の特徴を示すことである。

大震災からの復興の政策展開が、行政実施の構造的な理解の分析事案として適していると思う理由は、そこに行政行動と行政過程の構造が端的に表れるからである。ともに地方行政の政策実施の基幹となりうる総合計画と震災復興計画が緊急時に併存する状況で、ベンディックスや西尾勝が言う官僚制組織の集団行動での服従と自発の均衡が、なかでも国と基礎自治体をつなぐ中間自治体で、国主導の政策法令体系に依拠する行動と、地方自らの施策構造体系に依拠する行動の錯綜の下で図られる。そこで行政行動を分析するために、方法論的個人主義の個人ではなく組織集団を行動主体に見立て、アーモンドとヴァーバの政治文化論アプローチになぞらえて、行政機構の作動様式の2種類の理念型を想定する分析を行う。それは、自律的に行おうとするか、他律的に行おうとするかの作動様式と、「何をするか」を目指すか、「どのようにするか」を目指すかの作動様式である。そこでの違いが、合理性が依拠する政策法令体系での服従指向と施策構造体系での自律指向の行政実施の構造的な特徴を示す。

このような行動論アプローチからの比較行政分析で得られる知見を、本研究では、政策目標の達成への計画を伴って展開される行政実施が、状況に応じて柔軟な対応の変化を示す行政進展を捉えることにつなげる。地方自治体の官僚制行政機構の服従と自発の均衡を超えて、政策法令体系に依拠する合理的行動と施策構造体系に依拠する合理的行動の間での時機を見ての変わり身のよさの行政行動の変容が、行政進展の原動力になると見る。本研究は、そのような行政行動の変容による行政進展が、宮城県と兵庫県の政策実施のどこで起こるかを具体的に示す。政策実施と区別して行政実施と表現するのは、形成の機能が実施に混在するのを避けて、政策目標の達成に向けて行政の執行や運営を行う行政実施を端的に捉えるためであり、発展ではなく進展とするのは価値的要素を含まない展開を捉えようとするためである。

自治体の公共交通政策における政策移転と実施をめぐる考察
—乗合バス活性化とコミュニティバス・乗合タクシー導入を事例として—

松岡 清志 (行政情報システム研究所)

matsuoka@iais.or.jp

本報告では、自治体において政策移転を経て政策が形成され、実施した場合に、当該政策が成功するか否かを規定する要素について考察を行うとともに、これらの要素が政策実施後の修正にどのようなインパクトを及ぼすかについて検討する。

具体的には、自治体の交通政策、とりわけ乗合バスの活性化政策、およびコミュニティバスや乗合タクシーの導入政策を事例として取り上げる。2002年に実施された乗合バス分野における規制緩和によって、従来は需給調整の観点から制限がかけられていた乗合バス市場での参入・退出が自由化され、運賃に関しても認可を受けた上限の範囲内での変更が容易になった。また、規制緩和とほぼ期を同じくして乗合バスに対する補助要件が変更されたこともあって、大都市部では新規事業者の参入が見られる一方、黒字路線が限られるため事業者の内部補助のメカニズムが働きにくく、補助金によって維持されてきた路線が多くを占める地方においては、路線の廃止が進んだ。さらに、バス事業者の経営が悪化し、経営破綻に追い込まれる事業者も生まれた。

このような状況の中、従来は補助金拠出以外の政策を必ずしも実施していなかった自治体も乗合バスの活性化に取り組む動きが生まれたものの、具体的な政策知識を十分に備えていたわけではないため、先行して活性化政策に取り組んだ自治体より政策を学習、移転し、実施した事例が多く見られた。しかしながら、実施後の乗合バスの利用状況については自治体によって差が見られ、輸送人員の減少に歯止めがかからない事例も存在する。

上記のような活性化政策を行う一方で、乗合バスが廃止された地域における代替手段、および乗合バスがカバーできない交通空白地域における補完手段の確保も自治体の大きな任務となった。確保策のうち大半を占めるのがコミュニティバスや乗合タクシーの導入であるが、これらの政策形成にあたっては政策実施までの時間が上記の乗合バス活性化よりも限られ、短い場合では6か月以内に政策形成から実施までを行わなければならないため、他の自治体からの政策移転が多く見られた。しかしながら、ルート選定や利用手段の選択等においても当該自治体の特性になじまない政策手段が導入、実施されたため、利用者が伸び悩み、実施内容の修正や、場合によってはコミュニティバスから乗合タクシーへの移行のように、既存の手段を廃止し、新たな政策の形成に迫られる事例も生まれた。

本報告では、このような事例から、移転された政策の実施が所期の政策目的の達成をもたらすかを規定する要因を考察することを主眼としたい。その際、政策移転、および政策の成功と失敗に焦点を当てた David Dolowitz、David Marsh、Paul Fawcett、Allan McConnell などの先行研究を取り上げながら、移転された政策の実施における成功と失敗をめぐる研究を整理するとともに、事例研究を通じて得られた政策の成功と失敗に関する知見を提示し、理論枠組みの修正を試みることにしたい。

警察制度と地方自治制度の相克

奥 菌 淳 二 (海上保安大学校)

Junji-49@nifty.com

本報告は、「警察制度」を警察法に規定された警察の組織や事務分掌の体系に関する制度枠組み、「警察政策」を公共の安全と秩序の維持に資する諸政策のうち、警察が犯罪の予防及び鎮圧を目的として推進した政策と定義した上で、「警察という法執行機関の活動を規定し、補強する警察政策がどのような要因によって決定づけられているか」という問に答えることにより、都道府県における警察政策に対する地方政治アクターの自律性の強さを説明しようとするものである。このことによって、相対として地方における警察政策に対する中央政府からの拘束力の強さをも投影されることになるため、中央-地方が密接に融合した警察制度及びその下で展開される警察政策に対する中央政府による拘束力と地方政府の自律性との相対的な影響関係が明らかとなる。

多くの先行研究が示すように、今日の警察制度では、警察庁には都道府県に対して強力に影響力を行使する手段が与えられていることから、警察制度は中央集権的性格を有しているといえるだろう。他方で、警察本部はあくまでも都道府県の一部局であって、知事や議会といった地方政治アクターには、予算の調製や条例案の提出権、議決権といった地方自治法上の権限を通じ、警察本部の人的、財政的リソースを一定程度コントロールしたり、法的権限を与えたり制約したりすることができるという事実も無視することはできない。

こうした警察制度や地方自治制度の全体に対する理解を前提にすれば、都道府県における警察政策に関する意思決定において最も影響力を行使しうるのは、地方政治アクターということになる。しかし、警察庁は地方政治アクターに優位する可能性はある。なぜなら、地方政治アクターは政策決定の必要性とその内容について判断するための情報について、国家公務員を頂点とする警察本部に依存せざるを得ないからである。本報告では、警察庁が都道府県の政策決定に影響を与えたいと考えうる一方で、地方政治アクターも自律的な意思決定を行おうとしうる重要な事例として青少年保護育成条例及び生活安全条例を選択し、それらの制定及び改正に関する決定過程について時系列による比較分析及び、都道府県間の比較分析を行った。

その結果は次のようなものである。まず、条例の策定に当たって、警察庁は確かに影響力を行使し、それはある程度受け入れられた。今日では、青少年保護育成条例は46都道府県に、生活安全条例は44都道府県に普及していることはその証左である。しかし、都道府県は警察庁がその必要性を訴えてきた政策を条例として取り入れてきたということは事実だとしても、地方政治アクターの党派性などの地方政治要因が各々の都道府県の決定に色濃く反映されていた。つまり、それは警察から危機感を煽られたり、制定を迫られたりといったことが原因ではなく、地方政治アクターはあくまで自律的に条例の制定やその政策の内容に至るまで決定に関与していたのである。

このことは、警察制度が他の行政分野とは異質の中央集権的構造となっているからといって、それが直ちに地方政治の自律性を損なうこととは限らないことを示している。こうした発見は、単に警察制度に関する一般的な見解に対して疑問を呈するにとどまらない。警察制度という最も中央集権的な中央地方関係においてすら、地方政治アクターの自律性が明らかにされたということは、日本の中央地方関係全体について地方政治の優位性を推論することができるからである。

※本報告はあくまで筆者の個人的分析に基づくものであり、筆者の所属先である海上保安庁

及び日本政府の見解とは一切関係がないものであることに留意されたい。

中央・地方関係のなかの官民関係の変化と持続
—団体調査データの分析を中心として—

久保 慶明 (琉球大学)

kuboy@ll.u-ryukyu.ac.jp

1990年代以降の日本では、地方分権改革が進展するなか、中央では省庁再編など行政改革が進み、地方ではいわゆる NPM 型の行政改革が波及した。このような改革に伴って、日本の行政は変化したのか。変化したとすれば、それはどのようなものだったのか。本報告では、かつて日本の行政の特質とされた緊密な官民関係に焦点を当て、1990年代以降の中央行政と地方行政における変化と持続を把握することを目指す。さらに、その一因として中央・地方関係の変化が与えた影響を推論することを試みる。

近年の日本における官民関係をめぐっては、大きく 2 つの見解が存在している。1 つは、変化を強調する見解である。中央においては、高級官僚へのサーベイ調査に基づいて、民間組織との接触を減らし、社会から撤退する官僚像が描かれている。地方においては、自治基本条例や協働推進条例など、官民の関係性を捉え直す動きが全国的に広がっている。これらを対象とした研究は、90年代から 2000年代にかけて生じた官民関係の変化に注目している。もう 1 つは、官民関係の持続を強調する見解である。審議会等の諮問機関や天下りの分析によれば、人員の交換による官民のネットワークは少なくとも民主党政権が誕生する前まで持続していた。地方行政においても、地域住民や各種団体は従来から行政活動に参加してきた。これらを対象とした研究は、特に量的な観点から官民関係の持続に注目している。

もっとも、これら 2 つの見解は相互に矛盾するものではない。社会における行政の活動量が減少していても、その機能は強まっているかもしれない。逆に、官民のネットワークが量的に持続していても、その機能には質的な変化が生じているかもしれない。民営化を例にとると、日本では単に政府部門を撤退させ、民間部門への移行を進めてきたわけではない。むしろ当該事業の公的性格を前提として、その担い手や実施手法を多様化させ、規制手法を高度化してきたことが指摘されている。国際的にみても、経済のグローバル化等に伴って生じたとされる「国家の空洞化」を、「国家の多元化」と捉える見方が提起されている。本報告では、多様な政策分野における官民関係の諸相を、行政の活動量の増減と機能面での強弱という 2 つの観点から、網羅的に記述していく。

さらに、こうした官民関係の変化や持続をもたらす要因の一つとして、中央・地方関係が与える影響について推論を試みたい。地方分権改革に伴って、中央と地方それぞれにおける官民の分業関係も変化する可能性がある。たとえば地方の活動量が増加すれば、地方政府は多様な民間組織と協働しながらその事業を担う必要に迫られる。逆に中央では、行政の活動量が減少したことに伴って、官民の接触量が減少する可能性がある。本報告では中央と地方それぞれにおける官民関係の動向を総体として捉えることによって、中央・地方関係と官民関係の関連を探っていく。

分析では、筑波大学の団体基礎構造研究会が 1997年、2007年、2012年に実施した職業別電話帳の「組合・団体」調査データを主に用いる。その対象には農林水産業、経済・業界、労働、福祉など、多様な分野で活動する団体が含まれている。また、調査では各団体の主たる活動範囲を質問しており、それに応じて中央行政に関わる団体と、地方行政に関わる団体を分けることが可能である。さらに、各時点の調査データを比較することにより、その間に生じた変化と持続を把握することができる。分野別比較、中央・地方間比較、時点間比較を用いながら、中央・地方関係のなかの官民関係について、多角的に検討していく。

港湾整備事業をめぐる中央—地方政府間関係
—地方分権的な制度の確立とその影響—

林 昌 宏 (日本学術振興会特別研究員 (PD))

mhayashi.portpolicy@gmail.com

わが国では近年、中央政府から地方政府へのさらなる権限の移譲や道州制の導入、大阪都構想をはじめとして、地方分権改革をめぐる議論が盛り上がりを見せている。こうした改革によって中央集権の行き詰まりや政治的閉塞状況を打破することが可能となり、行政サービスの効率化や行政コストの削減が図られるといった主張も多い。しかし、これらはあくまでも「楽観的な」予測でしかない。中央政府から地方政府への権限移譲が実現した英国では、必ずしも地方政府が独自性を発揮できているとは限らないといった報告も寄せられている。

また、地方分権の進展によって、中央—地方あるいは地方—地方の政府間関係は、大きく変容することが予想される。しかし、その結果として、どのような政策帰結が導かれるのかは、必ずしも明らかではない。つまり、地方分権が進展することによって、どのようなメリットやデメリットがもたらされるかについては、未だに数多くの不透明な点が残されているのである。

地方分権改革というプロジェクトを失敗に終わらせないためにも、これらについて見通しておくことが肝要であるのは言を俟たない。そして、そのためには、これまでに中央政府から地方政府への権限の移譲が実現した事例や、地方分権的なシステムが長期にわたって維持されてきた事例が存在しているのであれば、それらを積極的に分析の俎上に載せていくことが望まれる。これによって権限の移譲が垂直的もしくは水平的な政府間関係にどのような影響を及ぼし、それはいかなる政策帰結を導いていたのかについて検討できるほか、地方分権のあり方に関する有用な知見を得られることにも繋がっていくと考えられる。

こうしたことから本研究は、地方分権的な制度が確立されることによって中央—地方政府間関係は、どのように変容し、いかなる政策帰結が導かれるのかについて明らかにする。そのために本研究は、港湾整備事業と、それをめぐる中央—地方政府間関係について取り上げる。

本研究において港湾整備事業を取り上げる理由を説明しておきたい。戦前、この事業は内務省や大蔵省、運輸通信省によって実施されており、市町村は事業費の負担などの役割を担うにとどまっていた。ところがアジア・太平洋戦争終結後、GHQの占領改革によって港湾整備事業をめぐるシステムは、抜本的に変更された。GHQの指令により1950年に港湾法が制定されると、地方政府が港湾管理権を獲得し、都道府県や大都市が港湾整備事業を実施することになったのである。この事業を所管する運輸省(現・国土交通省)は、港湾法の制定により担うべき役割を縮小されることになった。こうして港湾整備事業をめぐる垂直的な中央—地方政府間関係が壊され、そのことが政策帰結にも多大な影響を及ぼしたのである。これらの特徴を念頭に置きながら本研究では、①1950年代から1960年代にかけての港湾法改正をめぐる中央政府と地方政府の対立、②コンテナ埠頭の整備をめぐる中央—地方政府間関係、③2000年代の港湾の国際競争力強化をめぐる動きと、そのもとでの中央—地方政府間関係の実態、以上の3つの事例を分析する。

なお、港湾整備事業をめぐる「中央政府」は、決して一枚岩的な存在ではなかった。事業を所管する運輸省と、大蔵省(現・財務省)や自治省(現・総務省)などとの間で頻りに利害が対立したほか、デッドロックが発生した場合には政権党による政治決定で解決が図られることがあったのである。また、港湾管理者である地方政府と他のそれらが港湾の大規模化をめぐる激しく競合していた。本研究では、こうした点が港湾整備事業をめぐる中央—地方政府間関係をどのように規定し、導かれた政策帰結にいかなる影響を及ぼしていたのかについても分析することにした。

The Policy of Development Administration in Korea:
Focused on the Role and Function of State and Market

尹 殷 基 (Yun, Eun Gee)

嶺南大学校

egyun2@chol.com

The United States is the paradigm of a pluralist democracy; Korea and Taiwan are examples of authoritarian corporatism; Austria and Switzerland illustrate democratic corporatism; and Japan illustrates corporatism combined with arrangement for selecting rulers which are intermediate between democratic system and authoritarian system (Wade, 1990: 27). There have been policies of the different theories regarding the role and function of government in the economy. The developmental strategies of government have, to a great extent, showed the content of different public policies including welfare (social corporatism model), short-term efficiency and economy (NPM model), and long-term effectiveness and equity (governance model) (Chan and Peking, 2003). Consequently, there has usually been traditional dichotomy between the role of government and the function of market, but the process of Asian economic development based on the strategy of developmental administration is not based on the theory of traditional dichotomy. It has been suggested that the intervention of government is not opposed to explicitly or implicitly the function of market system.

The system of fair markets does not operate in developing states. Government intervention as a complement to markets can be regarded as the role of human capital. The appropriate balance of state versus market is significant to developing countries. Developing states may not be expected to have the social condition and situation of successful free market such as industrialized countries. It can be argued that state intervention may fundamentally be necessary in developing state. It was a regulated state in South Korea that had actively promoted the process of industrialization through subsidies, tax incentives, tariff protection, etc. It is important to mention that state can essentially complement the market under the reasonable role and function of government. Countries such as South Korea in Asia had exerted greater government control over markets. It is therefore important that the state versus market debate can, in fact, create the best balance of state and market. In other words, it is the coexistence of the traditional and modern governance that disputes the seemingly paradoxical traits between traditional administration and new public management (NPM). A worth notion is that the process of Korean economic development is not based on the theory of traditional dichotomy between state and market.

日本における政府と金融システムの関わりの変化に関する分析

——金融行政と公的金融を中心に——

朴 盛 彬(PAK, Seong-Bin)

亜洲大学校

seongbin@ajou.ac.kr

戦後日本の金融部門における政府と市場（企業）の関係については、さまざまな見解が提示されている。経済史的観点による研究のひとつである戦時体制論（たとえば、野口の「1940年体制」）では、政府による金融システムに対する統制的な介入が行われた結果、日本の金融システムには競争原理が欠如していたという見解を提示している。戦時体制論をはじめとする競争を重視する経済学的研究では、政府主導の経済システムの限界に焦点を当てている。他方で、C. ジョンソンなどの発展指向型国家論者は、市場に対する政府優位の意義を強調している。両者は、市場に対する政府の役割に関して、対立的見解を提示しているが、いずれも、日本の政府が市場において単にレフリーとしての役割を果たすだけでなく、官民協調を背景とし、行為者として市場システムに対する「指導」を行ってきたと見ている点では共通している。それでは、政府による経済システムに対する「指導」は、市場競争を直接的に制限するものであったのか（政府類型）。さらに、政府が民間に対して優位な立場を持っていたといえるのか（官民関係）。政府の「指導」を背景に民間企業は、相互に競争するのではなく、協調的關係を持っていたといえるのか（民間関係）。さらに、1990年代金融危機を経て、従来存在していた政府の類型、官民関係、民間関係は、どのように変わったのか。

本研究では、政府と市場の関係を分析する中で、特に、政府と金融システムのかかわりに焦点を当てる。日本の政府は、金融システムに深くかかわってきた。政府は民間金融システムに対して、幅広い介入方式（いわゆる「護送船団方式」）をとってきたし、それに加えて、公的金融システムを通じて自ら重要な行為者として機能していた。このように、日本の政府は、単に市場のレフリーとしての役割を果たすのみならず、市場における重要な行為者として、市場システムにおいて欠かせない役割を果たしてきたといえる（政府の類型）。指導に基づく介入は、民間の自発的協力を前提に機能しうるものであった（官民関係）し、金融機関は預金獲得競争などにおいて見られるように相互に激しい競争を繰り広げていた。しかし、日本における政府と金融システムのかかわりは、1990年代の金融・行政・財政改革により、転換期を迎えたといえる。市場競争を重視する経済学的研究では、市場における政府の役割は、政府の市場機能維持、レフリーとしての役割に徹し、市場からは撤退した方が望ましいという見解を提示する傾向がある。1990年代、金融・行政・財政改革を進める際に、政府は、市場原理の重要性を強く意識し、従来の政府と企業関係の再構築の重要性を強く認識したものと思われる。それでは、政府と金融システムのかかわりはどのように変わったのかといえる。本研究では、民間金融システムに対する規制のあり方と公的金融システムの両方の側面から、政府と金融システムのかかわりが1990年代の改革を経てどのように変わってきたのかについて、実証的な分析を試みる。

日本の産業政策と政治経済
——その過去・現在・未来——

藤井 禎介 (立命館大学)
tadfuji@sps.ritsumei.ac.jp

本報告は、日本の産業政策に関するこれまでの議論の展開を追いつつ、近年の日本の政治経済の変化について考察し、そこから将来に関する一定の展望を得ることを試みるものである。

行政官僚制に代表される日本の国家アクターの能力の高さに注目し、その具体的な活動の分析から戦後日本の経済成長の原因を解き明かそうとする試みより始まった産業政策の議論は、いわゆる「資本主義の多様性」に関する議論など比較政治経済学における理論的展開に影響されて、最近ではより広い政治経済上の制度的構造を重視する立場から捉え直されることが多いようである。すなわち、相対的に自由な市場経済を通じたコーディネートにより特徴づけられる英米型の資本主義とは異なる、固有のコーディネーションの制度を有した政治経済の一例として日本の資本主義を理解した上で、そのような制度的環境におけるアクター間の相互作用の一形態として産業政策をあらためて意義づけ直そうとする議論がそれである。古くは「ネットワーク国家」論などにその原型をみることができるこの種の議論は、単に政策の作成・実施における官僚制の能力を左右する要因について知見を広げただけではなく、補完性によって相互に結合した諸制度の一部として行政と民間企業との関係を捉える重要性を指摘することで、日本の政治経済全体を俯瞰する視座を提示した意義は大きい。

しかしながら、その日本の政治経済に対する評価はこれまで大きく動揺してきた。経済成長を羨望と脅威の眼差しで見られた 80 年代から、バブルが崩壊した 90 年代以後は変化に適応できない制度の好例として、日本の政治経済への評価はまさに反転した。同一の制度が環境の変化によって機能的にも、またその逆にもなることは十分考えられることだが、日本の政治経済についてはその評価の振れがことさら激しい。そのため、日本の成功に関する議論がそうであったように、失敗に関する議論もまた象徴的現象を過大に評価し日本の特徴を理解している可能性は否定できない。だが求められるのは、むしろ理論と現実に基づいた政策や制度の慎重な判断であろう。

本報告では、そうした課題に日本経済のイノベーションに焦点を当てて取り組みたい。産業政策が産業の合理化や産業構造の転換を促進することを意図するものであるならば、新技術の開発や新産業の創出といったイノベーションの推進こそその要諦となる。そのようなイノベーションをめぐる政策と政治経済上の制度との関係について、産業政策に関する議論に依拠しながら過去から現在まで概観することで、日本の政治経済の現状を考察し、その将来について考える糸口を探ることとする。

政令指定都市の直面する課題と制度的対応

—大阪市を中心として—

北 村 亘 (大阪大学)

kitamura@law.osaka-u.ac.jp

都市は、どのような課題に直面し、それらにどのように対応しているのでしょうか。また、そこには、どのような制度的な課題があるのでしょうか。本報告では、政令指定都市に焦点を当てて、こうした問題について議論する素材を提供することを目指します。

政令指定都市への関心は近年高まっています。その理由のひとつは、政令指定都市が身近な存在になったことがあげられます。2000年には全国に12市しかなかったのですが、2012年には20市にまで増加しました。日本の人口の5人に1人が政令指定都市の市民です。政令指定都市に通勤通学する人も含めると、さらに多くの人が政令指定都市に何らかのかかわりをもっているといえます。

第2の理由として、2010年以降、大都市を基盤とした政治勢力が台頭し、国政にまで影響を及ぼしていることがあげられます。その代表例が大阪市の橋下徹市長率いる大阪維新の会です。彼らが掲げている改革のターゲットは、まさに政令指定都市制度でした。2012年には大都市地域特別区設置法の成立にも大きな影響を及ぼし、現在では国政にも進出しています。

第3の理由としてあげられるのは、行政学や政治学の研究者による研究蓄積が進んでいることでしょう。地方分権改革が進み、地方政治への学問的関心も高まっています。人々の興味や関心を支える学術的な蓄積が大都市地域特別区設置法の成立までにすでに十分にあったといえます。

そこで、本報告は、政令指定都市が直面している課題を3つに分けて考えるところからはじめたいと思います。ひとつは政令指定都市を取り巻く社会経済環境の変化による課題、もうひとつは政令指定都市のこれまでの政策的対応の蓄積が引き起こしている課題、そして最後は政令指定都市制度がそもそも内包する課題です。

その上で、課題を解決するための試みとして、どのような制度的な対応が講じられているのか考えていきます。現行制度に新たな制度を付加して全体としての機能を変えるような改革も随時行われていますが、抜本的な制度置換を目指す都構想や特別自治市構想についても考えてみたいと思っております。

グローバル化の中の都市政策

穴見 明 (大東文化大学)

anami@ic.daito.ac.jp

都市政策は、一都市の住民にとっての福祉 (well-being) という観点からだけでなく、(その観点を保持しながら) グローバルな政治経済秩序との相関関係において検討されなければならない、というのが本報告の基本的立場である。

Allen J Scottは、*A World in Emergence: Cities and Regions in the 21st Century* (Edward Elgar, 2012)において、20世紀末以降の都市再興を「都市化の第三の波」としてとらえている。第一の波は初期資本主義期に起こり、それには、重商主義時代の交易都市の成長と産業資本主義段階の古典的工業都市の形成が含まれる。20世紀に入って起きた都市化の第二の波においては、大量生産工場プラス下請け部品工場群からなる工業都市の成長が進み、補完的に大銀行・金融・本社機能の中心地として、限られた数の古い主要都市 (NY, London, Paris) の拡張が見られた。そして、第三の波においては、経済のグローバル化と結びついた、主導的な分野における (モノおよびサービスの) 生産活動のあり方の転換 (それをスコットは「硬直的な古典的大量生産から柔軟な専門化への転換」と表現する) にともなう、生産機能の新たな集積現象が都市の成長をもたらしている。このようにして出現あるいは再生してきた、「資本主義システム全体の主要な生産的エンジンとして機能」する、各地の都市地域によって構成されるグローバルなネットワークというのが、スコットの描く「出現しつつある世界」の基本像である。

その出現しつつある世界には一連の問題がつきまとっている。先端技術を擁しグローバルな結びつきをもつ都市が出現してきたが、それらは飛び地のような存在で周辺地域への波及効果は限られたものにとどまる。その結果として、地域間・都市間および地域内・都市内で社会的・空間的分極化が進んだ。それはマクロ経済的な安定性を掘り崩す可能性と破局的な政治的紛争の可能性を含む。さらに、公共サービスの供給における地方自治体間の「最底辺への競争」が進行している。また、民主主義的なアカウンタビリティの不足が正統性への疑念と社会的結束維持の困難をもたらしている。ネイル・ブレナーは以上のような問題を指摘している。そのブレナーによれば、これらの問題の発生には、1980年代以降とられてきた、都市政策が構成的に関与している。(Neil Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford U.P., 2004)

スコットは、それらの問題が破局をもたらすことを避けるためには、「着実に広範な経済成長を保障しつつ、有意義な再分配を確保し、地域的不均衡を是正するような制度的枠組みを構築すること」が至上命令であると述べる。その主張に同意したうえで言えば、次の点が検討されなければならない。すなわち、ブレナーの言うように、上記の問題にこれまでの都市政策が構成的に関与しているとすれば、スコットの言うような「制度的枠組み」の構築のためには、都市政策の転換または修正が必要とされるであろう。しかし、どのような転換または修正が構想されるのか？ 本報告では、その点につき、主としてスウェーデンの事例を参照しながら、考察を加える。

共通論題Ⅱ <比較都市政策>

都市政策におけるアジェンダの錯綜 —2000年前後のイギリスの状況から—

若松 邦弘 (東京外国語大学)

kwakamat@tufs.ac.jp

本報告は、イギリスの中央政府による都市政策のなかで、とくに多様な政策アジェンダが錯綜した2000年前後の状況をとりあげ、都市政策のアジェンダ変化が生じる背景を検討する。

この時期のイギリスは、1979年に始まったサッチャー政権期に浮上した、急進的な、ネオリベラルの政策が、同じ保守党のメージャー政権のもと修正を受けた上で、1997年からの労働党政権のもと維持されていた時期である。18年ぶりに誕生した労働党政権が、「第三の道」との言説のもと、直前の保守党政権の政策を一定程度継承したことにより、イギリス政治の伝統とされてきた二大政党間の「合意」が、戦後のそれとは異なる座標軸の上で新たに確立した時期となる。サッチャー政権の急進性がもたらした対立は、当時、少なくとも政策実態の面では急速に縮小しつつあった。

都市に対する政策でも、労働党のブレア政権は、サッチャー政権期の「逸脱」を是正した直前の保守党メージャー政権の延長線上にあった。1997年から2007年まで、途中2回の総選挙を経て三期10年続いたブレア政権のなかで、とくに政権第一期の都市政策は、保守党政権期の継続と漸進的な修正との性格を持つものとみることができる。すなわち都市政策は、以後「都市地域」との概念によって象徴されていくように、都市の地域経済における牽引力としての役割を強調する一方で、「社会的排除」を争点化することで都市内部の社会的問題への取り組みにも重点を置いた、その意味でイギリスの伝統的な都市政策モデルに近いものへと回帰していた。1980年代に一方的に強調された経済的都市再生のなか流布された、周辺への「波及効果」という楽観的な期待は撤回され、都市の社会的側面への焦点化が復活した。

しかし2001年以降の政権第二期に入ると、急速に、別次元の言説が都市政策に付加されていく。従来の都市政策は地方自治体や市民の関与を軽視していたとの観点が台頭し、政権第一期の経済的・社会的アジェンダに伍する勢いで強調されるようになる。このアジェンダはとくに「市民性」や「市民権」の重視という論点により正当化されたが、その強調はイギリスの都市社会が従来から持つ特徴を捨象する危険をはらんだ、より長い時間的射程をもつ動きが、ここに来て表出したものとも考えられる。

本報告では、以上の変化とその背景に注目することで、しばしば国際的に参照されるイギリスの都市政策を、モデルとしてではなく、その内在的視点に依拠する方向性からあえて批判的なトーンを一部に交えつつ紹介したい。

組織と人事をめぐる府県行政の戦前と戦後

—戦後地方制度の改革過程と府県行政の変容を素材として—

稲垣 浩 (北海学園大学)

inagakih14@gmail.com

戦後、府県における組織の編成や人事については、長くその集権性が指摘されてきた。その理由として、例えば地方自治法に組織の編成パターンや設置数（旧第 158 条）が規定され、全国的に組織編成が画一化されてきたことが挙げられてきた。また、人事についても、「天下り」とも呼ばれた国からの出向人事が行われ、それが省庁官僚のキャリアパターンに組み込まれてきたことが指摘されてきた（神 1986）。

しかし、組織編成・人事共に、地方自治法や地方公務員法によってその権限が知事に「分権」された制度である。また、その運用の実態を見ても、組織編成については地方自治法に定める法定部局制が「空文化」（今村 1982）していたとされ、府県による戦略的な人事交流も行われてきたとされる（稲継 2000）。このように、戦後府県の組織編成や人事は、「集権的」にも「分権的」にも、中央各省と府県との間で「融合」的に運用されてきたという特徴を持つといえよう。

本報告は、主に昭和 20 年代から 30 年代初頭における地方制度改革の過程と、戦前・戦後における府県行政の実態を主な分析対象として、戦後府県の組織編成（特に局部組織）と人事（特に、国・府県間の人事交流）が、こうした特徴を持つようになった要因について歴史的に検討する。分析に当たっては、以下の三つの視点から考察を進め、特に各視点相互の関係に注目する。

第一に、戦前・戦後における内政の「統合」体制の変化である。両制度の直接的な起源である戦前の地方官官制や高等官人事は、基本的に政策の実施と府県の組織・人事が「統合」された「内務省—府県」体制（天川 1989）を前提にした制度である。内務省も、戦後当初においてはこうした体制が存続することを前提として制度を立案した。しかし、戦前以来の「機能的集権化」（市川 1991）の進展や内務省の廃止によって、政策面における省庁ごとの「分立」化が進み、組織編成権と人事権は知事に移った。

これに関連して第二に、戦後改革期における地方自治官庁の動向と省庁間関係についてである。内務省の「嫡流」として生まれた地方自治官庁（自治庁など）は、地方行財政制度の所管官庁として戦後の地方自治制度の改革を主導すると同時に、「内政省」問題などにみられるように、「機能的集権化」の抑制と地方自治官庁を中心とした内政の再「統合」を目指し、府県の組織・人事についてもそうした方向性に沿った制度を検討していた。一方で、機関委任事務に代表されるように、「集権」「融合」型の国・府県関係下の中央各省は、政策の安定的な実施体制を確保する上でも、府県の組織編成や人事に対する関心は低くなかった。こうした地方自治官庁の制度官庁としての立場や内政の「統合」志向と、中央各省の思惑とが、戦後府県の組織・人事制度の形成過程においてどのように交錯し、影響したのか考察していく。

第三に、公選知事の「自治権」との関係についてである。「機能的集権」下では、中央各省との個別の関係は重要であり、出向人事の受け入れや関連組織の設置など中央各省の意向に沿った決定を公選知事が「自主的」に下す場合がありうる。内務省から「独立」し、「自治権」を持つようになった戦後の公選知事は、地方自治官庁の考える内政の再「統合」から得られる利益が、「機能的集権」下で得られる利益を下回るならば、必ずしもそれを支持しないと考えられる。実際にも、公選知事は早い段階から地方自治官庁の意向とは関係なく主体的に「自治権」を行使して人事や組織の再編を進め、中央各省との関係も築いてきた。こうした当時における公選知事の動向が、制度の形成過程に与えた影響について考察する。

このように本報告では、制度の前提条件が変化するなかで、地方自治官庁の対応や省庁間関係、さらに組織・人事の「自治権」を持つ府県の動向が、制度の形成過程に与えた影響について歴史的・包括的に考察することにより、戦後府県の組織や人事が、前述のような特徴を持つに至った要因を明らかにする。また、こうした要因の解明を通じて、戦後の国・府県関係や府県行政の構造について考えていくことにしたい。

道府県と中央省庁をつなぐインフォーマルなネットワーク
—道府県東京事務所と省庁県人会の活動を中心に—

大谷 基道 (名古屋商科大学)

otani@nucba.ac.jp

道府県が中央官僚の出向を受け入れる目的の一つに、「国とのパイプの確保」がある。道府県は、自らの望む政策・施策を実現するため、出向官僚が出向元省庁内に培った人的ネットワークを活用して、情報を入手したり働きかけを行ったりすることを期待している。

通常、出向官僚は、出向期間を終えると出向元省庁に帰任していく。しかし、当該官僚と出向先道府県との関係がそれで切れることは稀である。出向元省庁に帰任したかつての出向官僚（以下、「出向経験者」という）は、当然ながら出向先道府県の実情を詳しく理解している。そのため、道府県は、出向官僚が帰任後も引き続き良き理解者として当該道府県のために尽力してくれることを期待し、彼らとの関係を何らかの形で保とうとする。

道府県において、このような関係維持の役割を担うのが「東京事務所」である。2014年1月現在、すべての道府県が、中央省庁との連絡調整を主目的とする事務所を東京に設置している。しかし、その任務のかなりの部分が、このような人的ネットワークの維持・形成とそれをを用いたインフォーマルな経路による連絡調整—より明確に言えば情報交換や事前調整など—であるため、その具体的な活動の様子については道府県の職員でさえ正確に知る者は少ない。端的に言えば、拙稿「都道府県東京事務所の研究」(『年報行政研究』第44号、2009年)で描いたように、省庁別に置かれた担当者が営業マンのように当該道府県の出身者や出向経験者のもとに足を運び、人的ネットワークの維持・形成とそれをを用いたインフォーマルな連絡調整を図るための活動を日々展開しているのであるが、東京事務所を取り上げた研究は数える程であり、その詳細については未だ明らかになっていない部分も少なくない。

このような道府県と中央省庁をつなぐインフォーマルなネットワークについて、道府県側の接点の一つが東京事務所であるのに対し、省庁側の接点の一つとして「省庁県人会」が存在する。省庁県人会とは、出身者や出向経験者など何らかの形で当該道府県に関係のある省庁職員有志によって省庁内に設立される任意組織である。その運営には当該道府県の東京事務所が深く関与しており、道府県幹部と中央官僚との人的ネットワーク涵養の場として活用されているが、任意組織であるが故に、その存在が表に出ることは極めて少なく、その実態もほとんど知られていない。

本報告では、報告者が独自に実施した関係者へのインタビューやアンケート調査の結果に基づき、「道府県東京事務所」と「省庁県人会」という二つの組織の活動状況を明らかにするとともに、道府県と中央省庁をつなぐインフォーマルなネットワークの実態に迫っていく。さらには、なぜこのようなインフォーマルな経路による連絡調整が必要とされるのか、道府県と中央省庁にとってどのような効用があるのかについても考察していくこととしたい。

首長の行財政改革
—政策実施と再選可能性の両立—

平野 淳一（新居浜工業高等専門学校）

j.s.hirano@gmail.com

近年、地方分権改革によって地方自治体に権限や財源が集まるようになったことで、そのトップである首長の影響力は増大しつつある。これにより、政党や議会といった従来の支持基盤に頼らず、有権者から直接支持を受けて当選・再選を図る「改革派」首長も増えている。その一方で、地方自治体の財政は逼迫しており、多くの首長は行財政改革の断行を余儀なくされている。「改革派」首長の多くは有権者からの支持獲得の手段として、大胆な行財政改革を前面に掲げている。しかし、行財政改革は個別利益を重視する地方議会議員の利害に反することが多く、首長と議会多数派が行財政改革をめぐる激しく対立するケースも見られる。とりわけ、「改革派」首長は、議会における支持基盤が弱い場合が多く、当選後に議会から強い抵抗を受けて、行財政改革をはじめとした自身の基本政策を思うように実施できないことも多い。また、首長にとって議会との対立は次回選挙での有力な対立候補の出現に繋がり得るため、時には議会との妥協も有力な選択肢となる。本報告では、首長が任期中にいかなる方針の下で行財政改革を行い、それをどのような形で実現しようとしているのかを明らかにする。具体的には、初当選時の選挙公約などから首長の行財政改革に対する姿勢を探ると共に、行財政改革を進めるうえで、いかなる抵抗・困難に直面するのかを明らかにする。また、首長がこれらの抵抗や困難をどのような形で乗り越え、自らの支持基盤強化を図っているのかについても分析を行う。その上で、行財政改革と再選可能性の関係について検討を加え、持続的な行財政改革のあり方についても展望したい。

地方独立行政法人制度と地方独立行政法人化

棚 橋 匡（後藤・安田記念東京都市研究所）

tanahashi@timr.or.jp

2004年4月1日の地方独立行政法人法施行により、自治体は、試験研究、大学の設置管理、公営企業の経営、社会福祉事業の経営、公共的な施設の設置管理、およびこれらの業務に附随する業務を、地方独立行政法人化することが可能となった。本報告では、地方独立行政法人制度と地方独立行政法人化という2つの観点から、日本の地方独立行政法人についての考察を試みる。

地方独立行政法人制度の原型は、NPMの代表事例とされる英国の中央省庁におけるエージェンシー化であった。エージェンシー化のアイデアが日本に輸入されて国の独立行政法人制度となり、さらに国から地方へと制度が移植されて地方独立行政法人制度となった。しかし、エージェンシーと日本の独立行政法人とは同じ制度ではない。前者が、あくまでも行政組織でありながら企業経営的管理手法を取り入れたものであるのに対し、後者は、国ないし自治体とは別の法人格を有する。また、国の独立行政法人制度と地方独立行政法人制度との間にも違いが存在する。地方独立行政法人化の対象業務は国の法律によってあらかじめ限定されており、地方独立行政法人に対する地方議会の関与は、国の独立行政法人に対する国会の関与に比べてはるかに強い。本報告では、制度間に観察されるこれらの相違に着目することにより、NPMという改革のアイデアが、日本の法制度の構造的特性や、地方自治制度に関わる有力なアクターの利益を反映しつつ、変形され、具体化されていったことを明らかにする。

地方独立行政法人制度は、特定の自治体業務を国の法律により一斉に法人化する仕組みを採っておらず、業務を実際に法人化するか否かは、各自治体の判断に任されている。その結果として、地方独立行政法人化の進捗には、自治体ごとに、また、業務分野ごとに、かなりのばらつきがある。自治体の組織管理の改革手法は地方独立行政法人化だけではなく、民営化・民間委託・PFI・指定管理者など様々なものが存在するが、業務分野ごとに利用可能な選択肢は異なり、自治体はこの制度的条件の下で判断を行う。また、地方自治制度の設計者・運用者である総務省や、業務分野別に自治体を束ねる全国団体は、しばしば業務の改革についての指針を自治体に対して示すが、その内容や影響力も、やはり業務分野ごとに異なる。本報告では、以上の点を踏まえ、自治体がいかなる場合に業務の法人化を選択しているのかを、具体的な事例に即して検討する。

なお、国の独立行政法人制度の見直しの動きや、国の独立行政法人の統廃合の動きについても、必要に応じて触れることとしたい。

「民営化」と政府関与の変容
—regulation と delivery の観点から—

西村 弥 (明治大学)

wataru@meiji.ac.jp

本報告では、これまで日本で「民営化」が実施されてきた分野において、政府による関与はどのような意味で、いかなるかたちに変化したと言っているのか、民営化に関する法制度、民営化された企業のパフォーマンス等を題材に検討を行う。

民営化は、外部委託や市場化テストといった手法とともに、「行政への市場原理の導入」「行政の市場化」を進めるための手法として整理されることが多い。つまり、政府の役割を規制 (regulation) とサービスの提供 (delivery) の二つに大別してとらえたとき、民営化について、regulation の面では「法令に基づく政府による統制から、市場による統制へ」、delivery の面では「法令に基づく政府の直接供給から市場原理に基づく民間によるサービス提供へ」の変化であると論じられる傾向にある。

しかしながら、わが国の「民営化」は「特殊会社化」を意味している。特殊会社とは、「株式会社形態の特殊法人」のことであり、その主な特徴として、1) 設置根拠法 (特別の法律) があること、2) 株式の一部を政府が保有していること (一部例外あり)、3) 国の関与が公社・公団等の特殊法人よりも限定的であること、4) 事業の拡大等が他の特殊法人、独立行政法人と比して容易であること、などを挙げることができる。つまり delivery の面では、市場原理にしたがってサービス等が供給されることになるが、regulation の面では、政府による関与は「緩和」にとどまり、設置根拠法による統制と、新たに導入された市場原理による統制の両方を受けることになる。

2001年に策定された「特殊法人等整理合理化計画」以降、道路関係四公団や郵政公社などの民営化は政治的争点となり、ひろく有権者の関心を集めた。また、政治的争点とはならなかったものの、2005年に新東京国際空港公団や帝都高速度交通営団等が民営化されたほか、2006年と2008年に独法の民営化が各1件実施され、さらに同じく2008年、国民生活金融公庫等の政府系金融機関が6法人から3法人に統合、民営化された。ただし、これらの「民営化」によって新たに誕生した法人の大半は特殊会社である。総務省行政管理局によれば、2013年4月現在の特殊法人数は33法人であるが、その約8割にあたる26法人が「特殊会社」であり、特殊会社が特殊法人の「主流派」となった観を呈している。民営化された法人数が完全民営化された法人数を大幅に上回っているのはなぜであろうか。

以上のような問題意識に立ち、本報告では、まず民営化された法人の設置根拠法について、政府関与に関する条文を中心に整理する。また、そうした政府関与の在り方と各特殊会社の企業としてのパフォーマンスとの関係性の精査等を通じて、民営化された分野における政府関与の変化について検証する。

政策立案を巡る政府と与党の調整
—政府与党二元体制の検証—

田中 秀明 (明治大学)
hideakit@meiji.ac.jp

1990年代以降の日本における政治や行政システムの改革(選挙制度改革・中央省庁等改革など)は、首相や内閣機能の強化を図る観点から、基本的には、ウェストミンスター・モデルを志向してきたといえる。同モデルの定義は必ずしも一様ではないが、二大政党政治を前提として、首相の強いリーダーシップの下で内閣が党や議会をコントロールする仕組みに特徴がある。

ウェストミンスター型の統治機構改革を実践したのが、2009年に誕生した民主党政権であった。民主党政権の発足前には、菅直人氏がイギリスを訪問し、イギリス型の政治主導を研究していた。2009年衆院選の民主党マニフェストでは、脱官僚を含め、統治機構改革は最重要課題の一つであり、政権発足当初においては、政策決定の内閣への一元化を目指した。しかしながら、しかし、その試みは、端的に言って、成功しなかった。内閣一元化の試みは、政権に入らない非主流派やバックベンチャーたちの反発を招くことになり、時が経つとともに政策決定への党の関与が強まり、野田政権においては、ほぼ自民党時代の政府・与党二元体制に戻ったといえる。ただし、野田政権では、紆余曲折はあったものの、消費増税という政治的に難しい課題を成し遂げており、二元体制が機能したともいえる。

民主党政権は、2012年12月の衆院選挙での大敗により終わりを告げ、自公連立政権が復活した。安倍政権では、従来の政府・与党二元体制が復活しているが、外交政策、成長戦略、教育政策など様々な局面において首相主導が強化されている。むしろ首相の権力が強くなりすぎて、集団的な(collective)な意思決定という内閣制度の原則と齟齬を来し、チェック機能が低下しているとも考えられる。

要するに、小泉改革から2回の政権交代を経て、我が国の統治機構は揺れ動いている。コンセンサスを重視する日本の政治システムでは、ウェストミンスター・モデルは直ちには機能しないだろう。他方、欧州大陸諸国のような連立政権を前提とするコンセンサス・モデル、あるいはそれ以外のモデルを志向すべきなのか。

本稿では、自民党政権や民主党政権を比較しながら、統治構造に関わるプレーヤー、すなわち内閣(首相や大臣)、官僚機構、与党、議会などの特徴や相互関係を分析するとともに、統治構造と意思決定や政策決定メカニズム、財政などのパフォーマンスの関係を分析する。また、諸外国との比較として、政府と与党の関係における日独比較も試みる。

(目次)

1. はじめに
2. 先行研究と研究の枠組み
3. 民主党政権の検証と政府与党二元体制の分析
4. 政府と与党の関係：日独の国際比較を通じて
5. 結論

政官関係と意思決定システム

中野 雅至 (兵庫県立大学)

nakano@ai.u-hyogo.ac.jp

一般的には、自民党政権下と民主党政権下で政官関係は大きく変化したと捉えられている。また、政官関係の変化は政府内の意思決定システムにも大きな違いをもたらしたものと考えられている。民主党政権の場合、マニフェストにおいて政治主導を前面に掲げただけに、官僚主導体制を打破することを印象づけるためにも、政官関係を変えることは必要不可欠なことであり、それゆえに、杓子定規とも受け取られかねないような政官関係を築くに至ってしまい、これも一つの要因として支持を失っていった。その意味では、政官関係の変化は実質を伴った大きなものだったと考えられる。

しかし、政官関係が杓子定規になるなどギクシャクしたものになるのは民主党政権になってからではない。政官が対決するという構図はしばしばマスメディアで報じられてきたことであり、自民党政権時代からみられることである。民主党政権から自民党政権に変わった今、改めて冷静に振り返ってみれば、民主党政権時代の政官関係が度を超してのものであったとも考えられない。

政官の役割を過剰なまでに厳格に切り分けるという点で民主党政権は際だっていたと思われる反面、政が官と対決するという構図は自民党の小泉政権やその後の安倍政権でも見られたことである。実際、天下りなど官僚利権の中枢に触れる公務員制度改革などの行政改革は 1990 年代の自民党政権時代から行われている。

このような自民党と民主党をまたいだ政官関係の性格に関する連続性を視野に入れて、この報告では、政官関係がいつから軋みを見せ始めたのか、政官関係がどのような変遷を辿りながら、民主党政権のような杓子定規の政官分離関係になったのかについて探求する。その際、「公務員バッシング」を一つのキーワードとする。

バブル経済崩壊後、経済成長の鈍化と税収の大幅な減少、財政赤字の累積によって、行政改革はかつてないほどの大きな政策課題となったが、規制緩和から公務員制度改革にまで至る行政改革が進められる中で、「既得権」という言葉が強調されるようになり、官僚を含めて公務員は既得権益者の中心としてマスメディアから過剰にバッシングされるに至った。

公務員バッシングにはいくつかの特徴があるが、公務員や公務員制度の細部まで、過剰な言葉で批判するマスメディア報道は大きな特徴である。また、バッシングの要因としては、身分保障や給与、社会的地位などの公務員の厚遇に焦点が当たった。これらには正当なものもある反面、マスメディアが過剰に煽り立てた部分も多くある。

このように公務員バッシングには様々な問題点があり、本来、行政や官僚、公務員と接触のある政治家は、マスメディアが作り出す公務員の虚像について最も冷静な立場を保つ必要があるにもかかわらず、テレビなどのマスメディアの場において官僚批判を行うなど、自らも公務員バッシングの渦中に積極的に入っていった。政官関係が軋みを見せる背景には、「公務員バッシング」の大きな流れがあったと考えられる。

こういうことを考慮に入れた上で、本報告では、これまで様々な研究・マスメディア報道が触れてきた民主党政権下の政官関係の異常さに迫るというよりは、現実到目前にある多大な業務を処理するとともに、国会での野党からの追及やマスコミ報道を上手くこなして、政権を安定させるためには、安定した政官関係が必要不可欠であるということを見逃してまでも、民主党政権が非現実的な政官関係を構築した背景の大きな要因の一つとして、公務員バッシングを取り上げ、これが政官関係にどのような影響を与えていったのかについて報告を行うこととする。

New Political Governance (NPG) における政策

—ポスト NPM 時代の政治的意思決定とガバナンス・モデル—

工藤 裕子 (中央大学)

hirokokd@tamacc.chuo-u.ac.jp

90年代半ばから20年近くにわたり、行政の現場と研究手法に絶対的ともいえる強い影響力を与えてきた New Public Management (NPM) にさまざまな視点から疑問が提示されるようになり、あるいは現実に見られるようになった NPM に反する現象を説明するため、多くの「ポスト NPM」理論が提案されるようになって久しい。その中に、前者、後者それぞれに対応して生まれた二つの NPG、New Political Governance と New Public Governance がある。新しい概念や理論の略称は近年、インフレ傾向にあり、同一略称も珍しくはないが、同時期に同じ概念から、しかしほぼ正反対の要請から派生した二つの新概念が同じ略称であることは、単なる偶然とは考えにくい。

一般的には、行政において民間経営の視点を強調する NPM を修正し、市民参加と公共サービスの提供における社会セクターの役割を強調、公私協働を含めたより広い公共のガバナンスに注目する New Public Governance の方がよく知られている。2005年頃に登場した New Public Governance は、サービス・エージェントとしての公共・社会セクターと市民との co-production をその中心に据えており、文字通りサービスを共に「生産」することが重視されている。また、伝統的なアカウンタビリティ(accountability)や NPM で求められる社会的アカウンタビリティではなく、社会的監査・会計(accounting)が必要とされる。

一方、政治的任命の増加、幹部職員の政治化など、日本においては伝統的な課題である政官関係を政権交代時代の新しい状況に照らして再検討するためには、New Political Governance が有効である。そもそもこれは、カナダの Peter Aucoin がウェストミンスター・モデル下の政治化現象を新概念として展開したものであり、没後、2012年に“Governance”誌に掲載された“New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk”などに代表される。この NPG には、再選に向けた選挙戦の常態化による行政バッシング、政治的スタッフの増加、幹部職員の政治化、時の政権への公務員の忠誠への期待、という4要素があり、これらは、NPM のもとで発展した戦略計画、監査、そして評価に対する深刻な挑戦となっている。もっとも NPM には、評価、モニタリング、監査などを重視するあまり、より広範な公共政策や意思決定の視点を軽視し、長期的で戦略的な政策や計画のアウトカムではなく、短期的な政治的利害をかえって強化させてしまったという面もある。政策や意思決定に着目する点において、この NPG は NPM の修正という性格をもっており、その多面性がわかる。

戦略計画や評価には必ず政治的な次元がある。マクロ・レベルでは、インフラ、景気刺激策、緊縮財政などの公共政策の決定やマルチ・レベル・ガバナンスにおいて、ミクロ・レベルでは、特定の公的機関の意思決定過程における計画、執行、そして評価、また業績マネジメントや戦略マネジメントにおいて、政治的意思決定は重要な役割を果たしている。しかし NPM は、行政の意思決定には透明性を要求する一方、政治における透明性は追求してこなかった。したがって、アカウンタビリティや評価、意思決定や戦略における政治的責任という次元はこれまで、あまり追求されていない。New Political Governance は現在、Aucoin が最初に取り上げた否定的な意味での政治化現象のみならず、より積極的な「政治化」をも扱うようになりつつあり、ポスト NPM の一つの理論としての存在感を強めている。

本報告は、ポスト NPM 理論、特に New Public Governance と New Political Governance を比較したうえ、後者の特徴と意味を、公共政策における政治的意思決定と公共サービスのガバナンスについて、事例分析を通じて考察する。New Political Governance においてウェストミンスター・モデルとそれ以外のモデルの政治がそれぞれどのように解釈されるか、にも言及する。