

中央・地方関係のなかの官民関係

久保 慶明
(琉球大学)



政治体制における市民社会
政治体制における地方自治

しかし、

政治体制における市民社会と地方自治
「政府との分業」という点から一貫したモデル化が必要

1. 中央・地方関係のなかの官民関係
 - 『レヴァイアサン』 書評論文から
 - JIGS2調査の分析から
2. 官民関係をどう捉えるか
3. データ分析
 - 中央における官民関係 - 圧力団体調査から
 - 地方における官民関係 - JIGS調査から
4. まとめと議論

日本の地方自治と政治体制

『レヴァイアサン』54号 書評論文

- » 『日本の中央－地方関係』 [市川2012]
- » 『地方分権改革の政治学』 [木寺2012]
- » 『大阪』 [砂原2012]

- 現代における国と地方の融合体制の起源 = 1930～50年代
- 1990年代の分権改革→地方政府の「総合化」 ex.教育
- 自治制度官庁の影響力 = 「総合化」を推進 [金井2007]
- 地方自治論 + 政党政治論 = 日本政治論 [砂原2012]
- 地方自治論と福祉国家論の接合 [北山2011]
- ガバナンスに関する実証研究 [辻中・ペッカネン・山本2009 ; 辻中・伊藤編2010 ; Tsujinaka, Shakil, & Kobashi 2013]
 - ただし, その変容の検討は課題として残る

JIGS2におけるローカル団体の分析

- 政党システムと団体 [濱本2010;cf.辻中2006]
 - 国政選挙における政党システムが団体の推薦・支持行動に影響 (2009年政権交代前夜)
- 地方自治を支える団体 [久保2010]
 - 中央に比べて
 - ①広範で ②多様な団体が ③双方向的に関与
 - たとえば労働団体, 市民団体
 - 近年, 利益追求型の停滞 / 事業型の活性化
 - 新たな価値噴出かどうかは微妙 [森・久保2014]

- ローカル団体の分析から得た感触
 - 国際的に見て「地方の活動量が大きい」という日本の地方自治の特性が、地方の行政活動、特に実施過程へのローカル団体の関与を活発化させている
 - 中央・地方関係と団体－行政（官民）関係は相互に関連；例）福祉分野における制度改革は事業型団体を活性化させている
- 探求されるべき課題 改革の影響
 - 中央における行政改革（省庁再編など）、地方分権改革、地方におけるNPM型の改革波及
 - このような改革に伴って、日本の官民関係はどう変化したのか；そのメカニズムは

2. 官民関係をどう捉えるか

- 官民関係の変化と持続

- 官僚側：社会からの撤退という**変化** [真淵2004；曾我2006；cf.原田2011]
- 団体側：人員の交換等の**持続** [濱本・辻中2010；森2010]

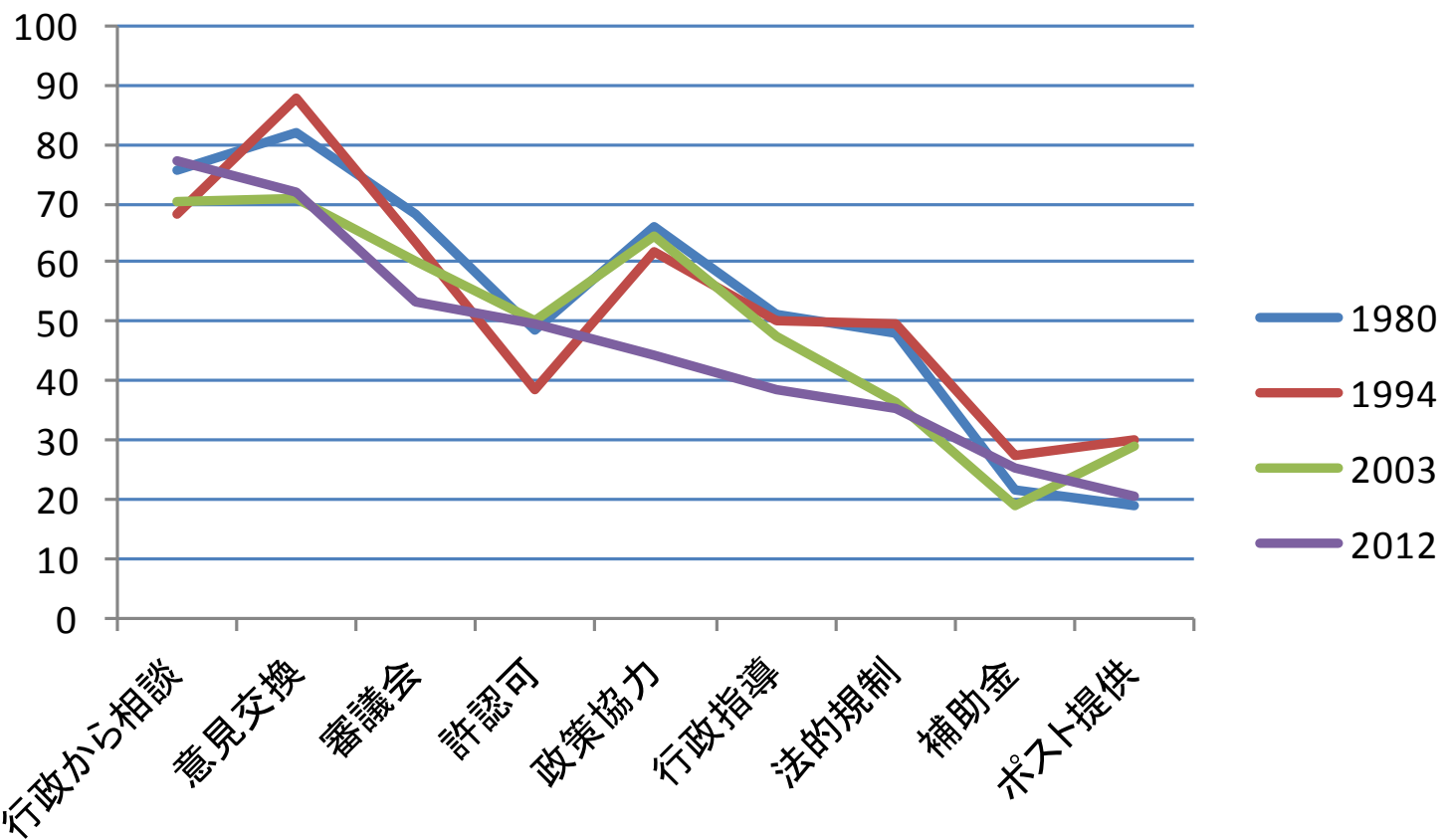
- しかし、変化と持続は矛盾しない

- 日本の民営化は、当該任務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、規制手法を高度化する色彩が強い [原田2008]
- 多様な民間組織に業務を委ねていったとしても、それを管理するのはあくまで国家の役割である
- 近年「国家の空洞化」が生じてきたと指摘されるが [Milward and Provan 2000]、それは見方を変えれば「国家の多元化」でもある [Heinrich et al. 2010]

- **質的（機能的）な変化**に注目することが必要

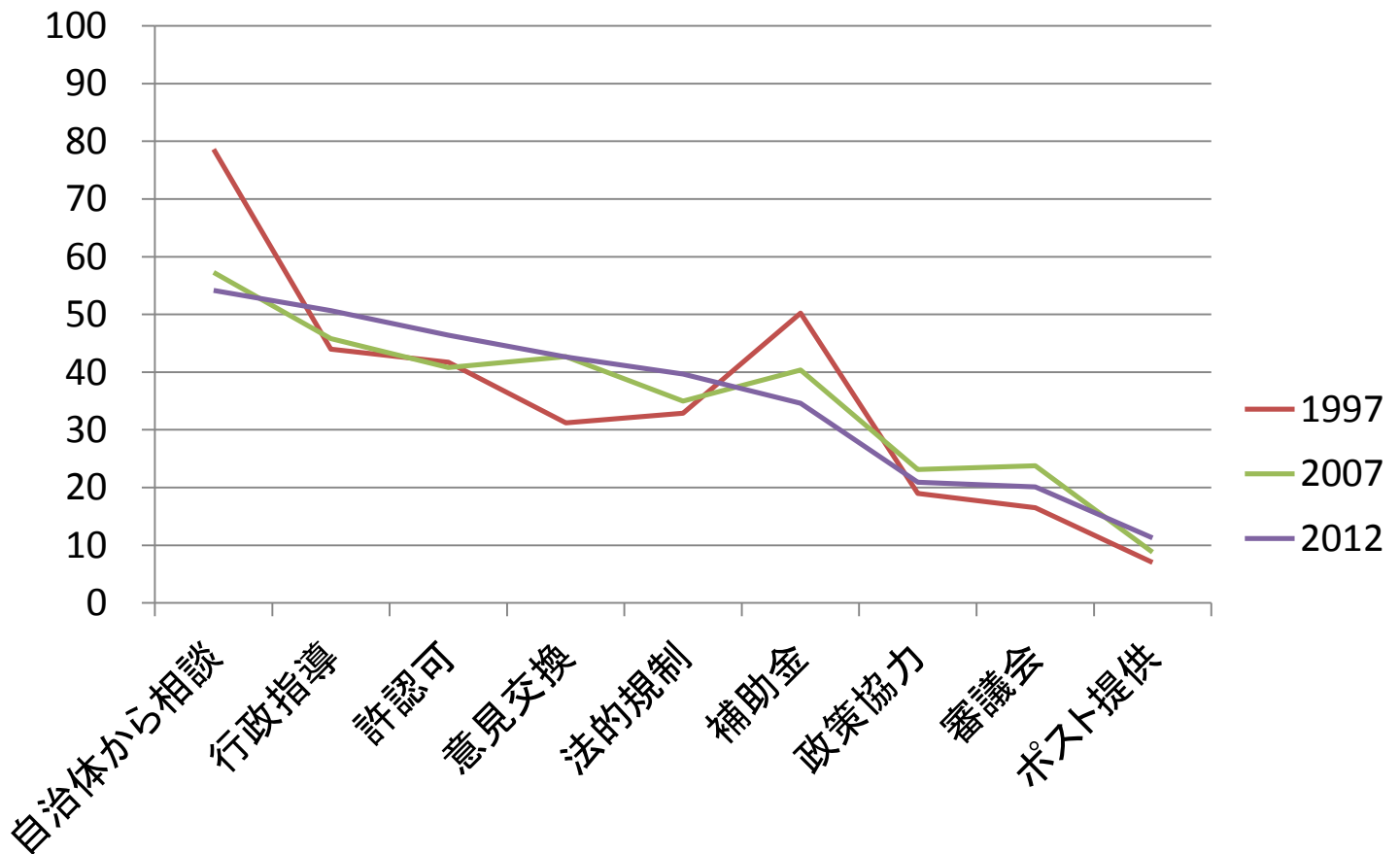
- 例) 階続から情報への変化 [辻中2000]

3. データ分析（1）中央における官民関係－圧力団体調査から



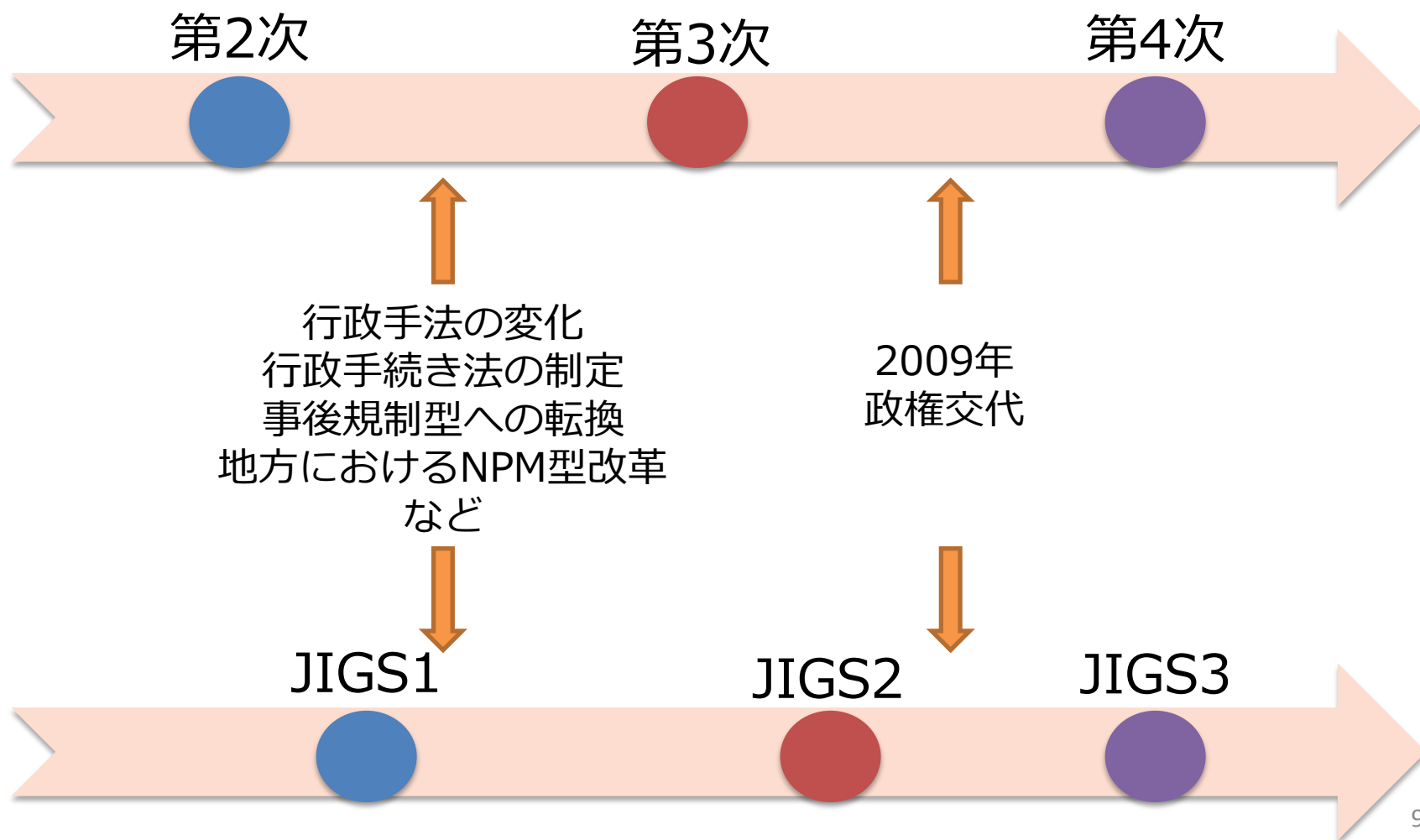
- 変化のタイミングは、部分的には2003年、さらに大きいのが2012年
- 意見交換、審議会委員派遣、政策協力、行政指導、法的規制が減少
= 規制と情報交換をセットにした日本の行政手法の後退
- しかし、行政からの相談範囲は変わっていない … 官民関係は**変質**した

3. データ分析（2）地方における官民関係－圧力団体調査から



- ・ 変化の程度は全体に小さい
 - ・ ただし、1997年から2007年の間に、
 - 自治体から相談を受ける範囲、補助金の減少（ただし、いずれも質問文変更）
 - 意見交換が増加
- = 全体に**変化はゆるやか**…団体－政党関係の観察と一致 [森・久保2014]

なぜ官民関係は変質したのか

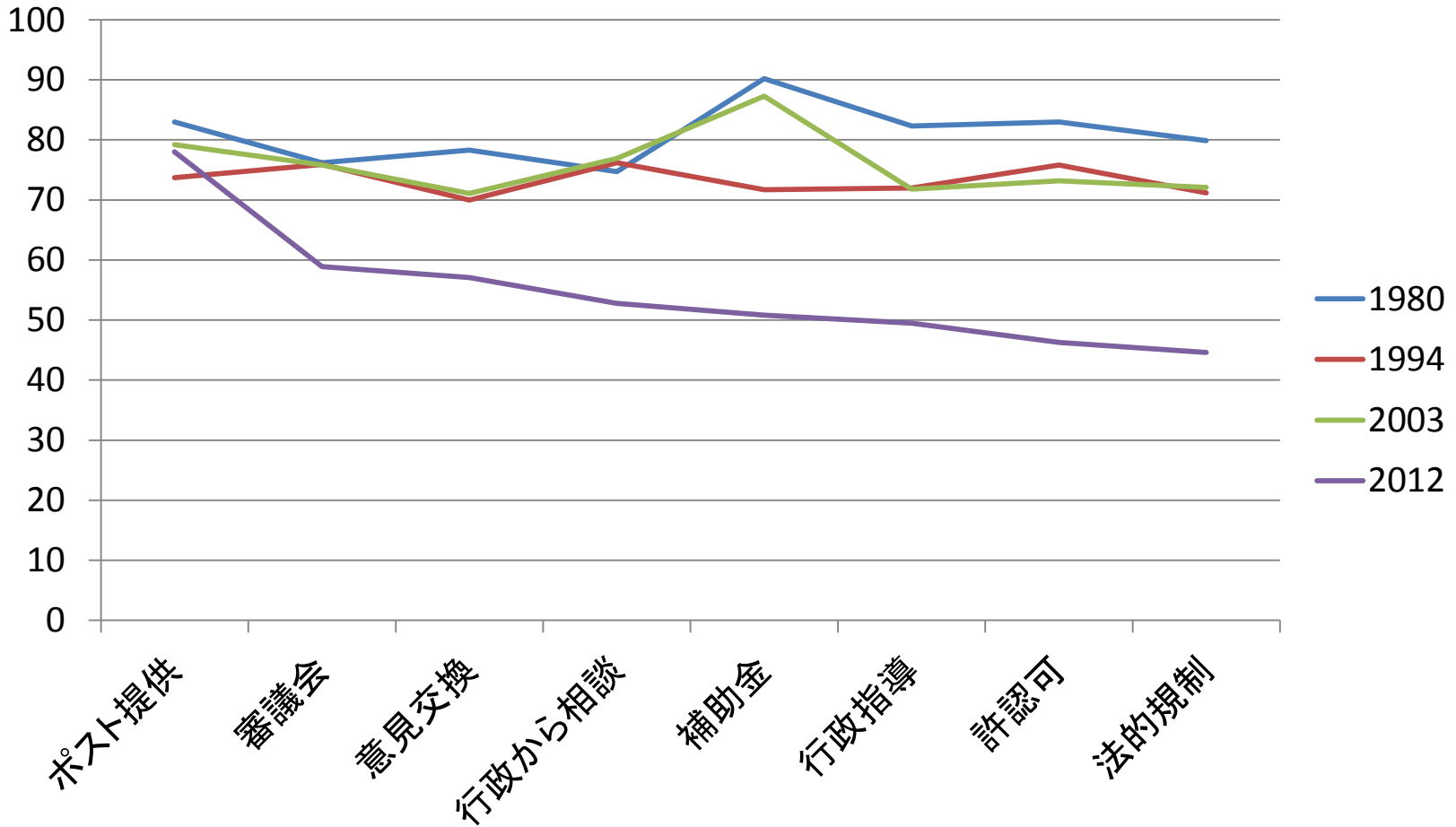


2009年政権交代は官民関係を変化させたのか

	2010/2008*100	2011/2008*100
許認可等数	105.3	108.3
審議会数	100.0	
審議会委員人数	94.5	
私的諮問機関数	95.2	
再就職および出向先法人数		24.4

- ・ いわゆる「天下り」の大幅な減少
- ・ しかし、他の項目での変化は大きくない
 - 許認可等数の増加は政権交代前からのトレンド
 - 審議会委員人数と私的諮問機関数の変化は政権交代の影響
具体的には、内閣府、厚生労働省、国土交通省

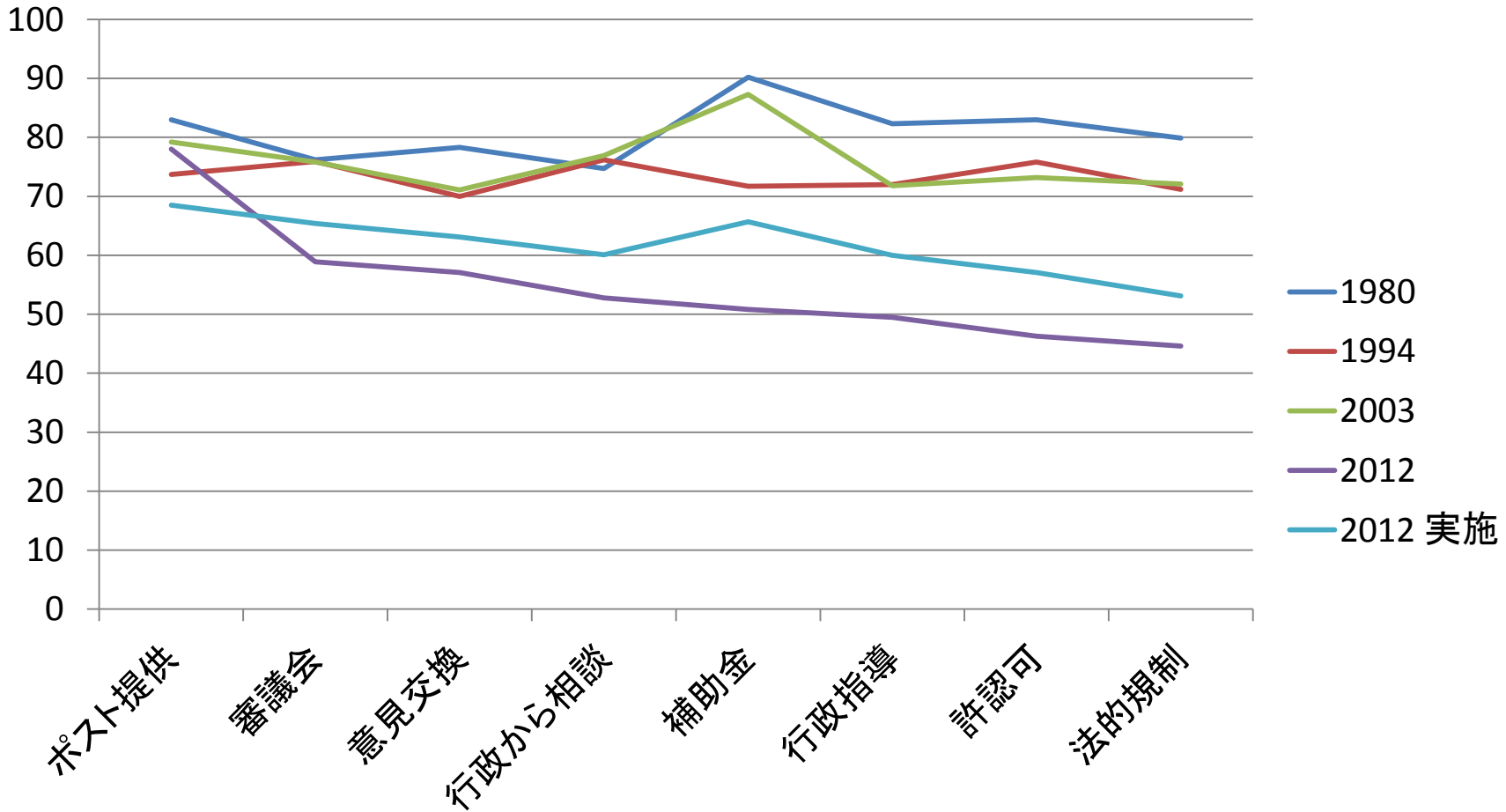
行政手法の変化は官民関係を変化させたのか
 分析（1）圧力団体調査 政策決定や予算活動に協力する団体の割合



ポスト提供を除く全項目で政策協力との関連が低下
 動員は「最大」（村松1994）ではなくなった？
 あるいは、団体の動員が必要なくなった？

行政手法の変化は官民関係を変化させたのか

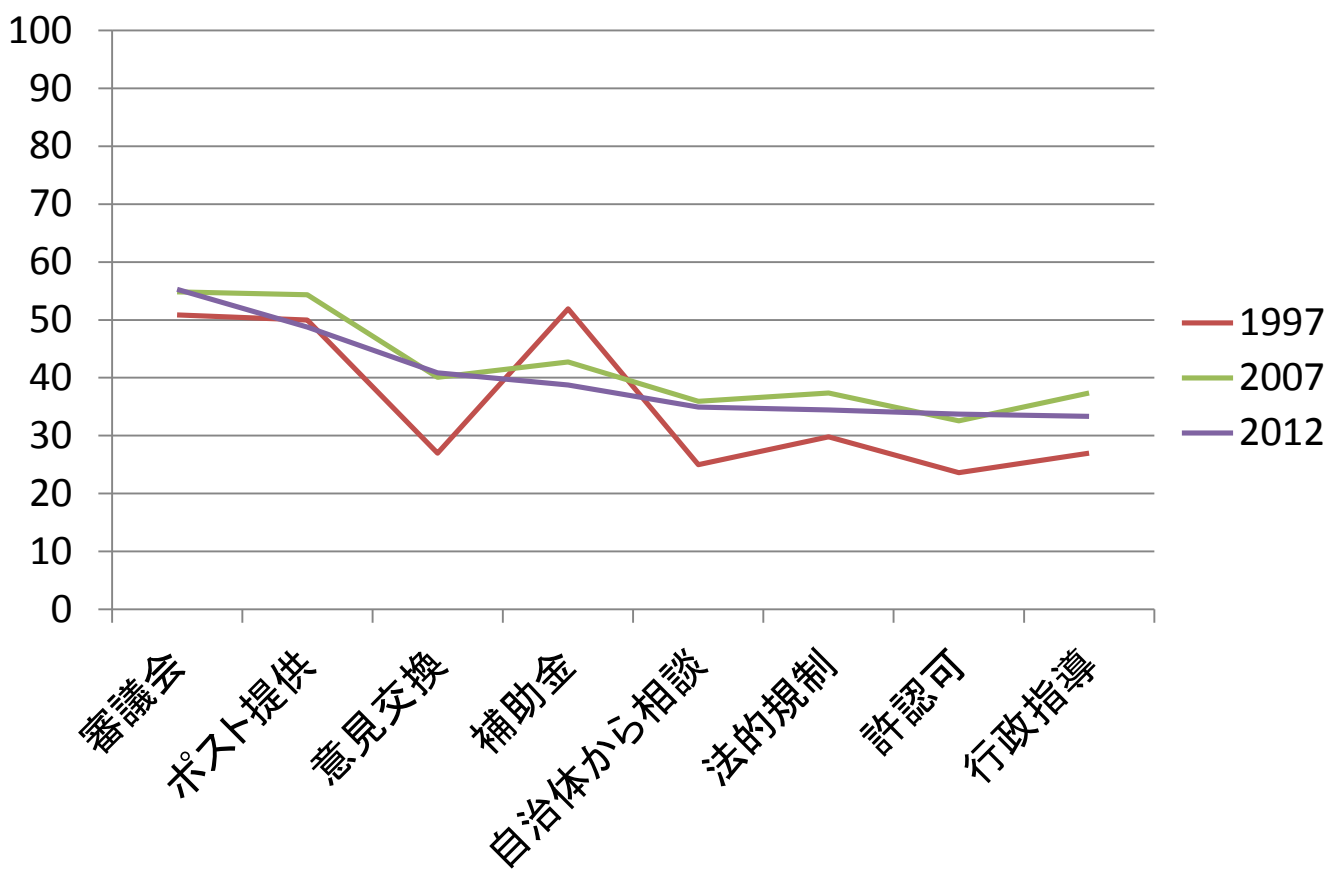
分析（1）圧力団体調査 政策決定や予算活動に協力する団体の割合



ただし、政策実施や法執行における協力関係はある
 過去との比較はできないが、少なくとも政策決定における
 団体の占める比重は相対的に低下した

行政手法の変化は官民関係を変化させたのか

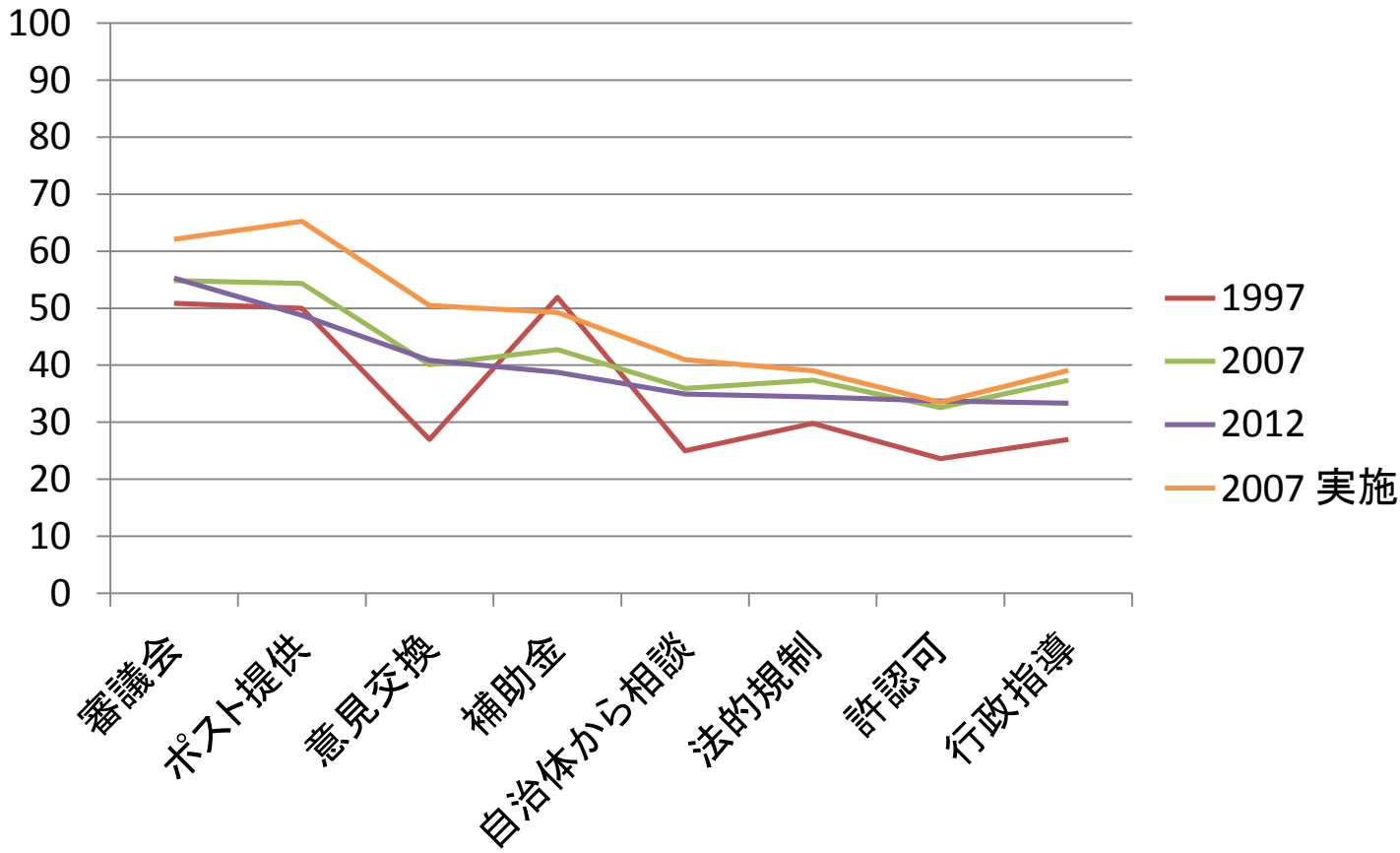
分析（2）JIGS調査 政策決定や予算活動に協力する団体の割合



補助金を除く全項目で、政策協力との関連が**上昇**、**維持**
= **2007年までに地方における「動員」が拡大した**

行政手法の変化は官民関係を変化させたのか

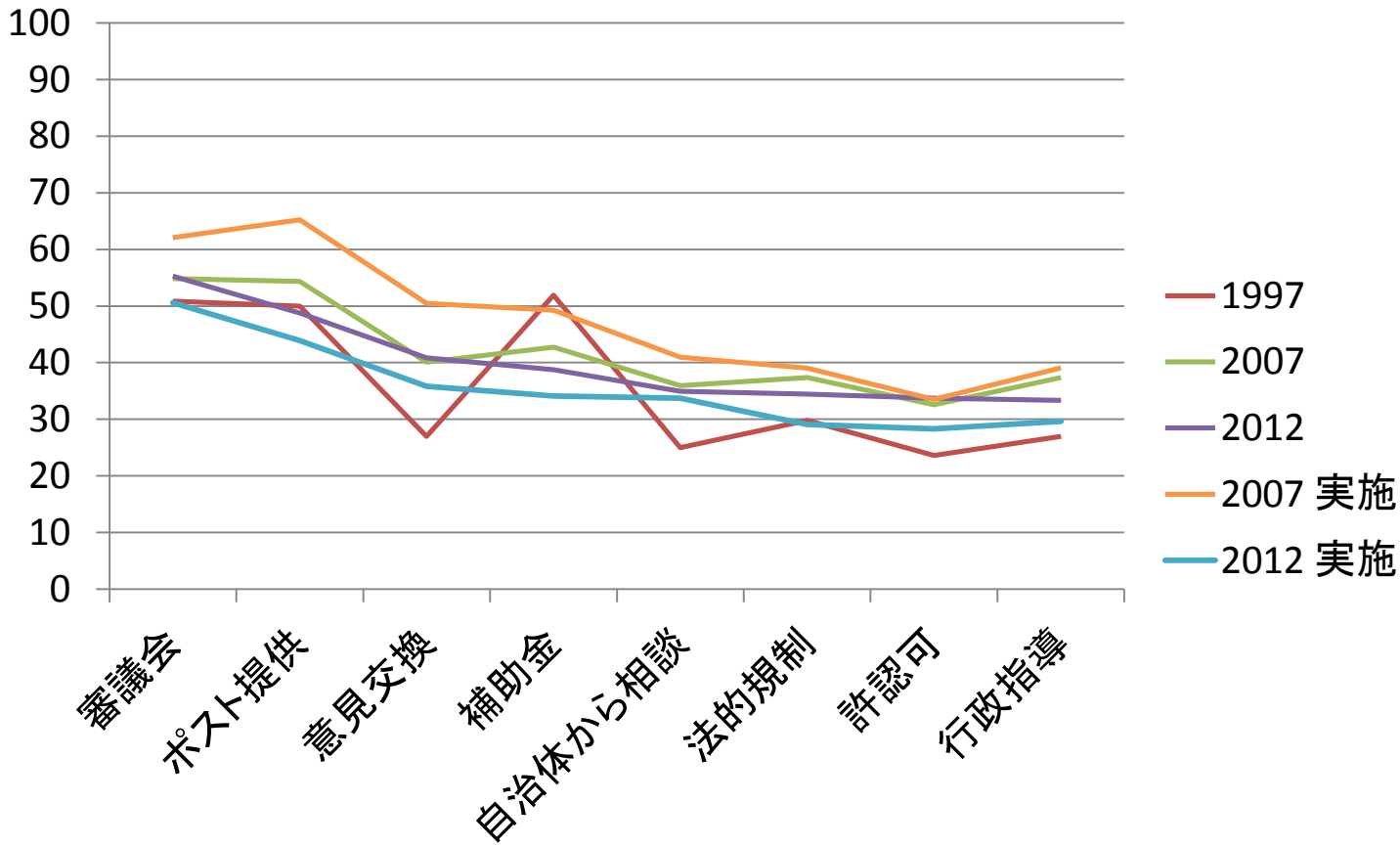
分析（2）JIGS調査 政策決定や予算活動に協力する団体の割合



・ 政策実施や法執行には、より多くの団体が協力

行政手法の変化は官民関係を変化させたのか

分析（2）JIGS調査 政策決定や予算活動に協力する団体の割合



- 政策実施や法執行には、より多くの団体が協力
- ただし、2012年にかけてその割合が低下；なぜ？

まとめと議論

- 日本の行政，官民関係は**変質**した
 - 中央 範囲は持続；しかし政策協力が減少
 - 2003年調査では，その変化が十分でなかった可能性
 - 小泉自民党政権が，その変化を実質化した可能性
 - 地方 範囲は持続か縮小；しかし政策協力が増加
 - その要因は？
 - 1990年代以来の行政手法の変化の影響が大きい
 - さらに，2009年政権交代も部分的な影響
- 中央・地方関係と官民関係は**連動**している
 - 3つの改革；中央の行政改革，地方分権改革，地方のNPM型改革
 - 中央では政策協力団体が減少し，地方では政策協力団体が増加
…「動員」の比重が移ったように思われる
 - ただし，地方では政策実施や法執行における協力が2012年にかけて低下；地方要因？（首長交代，それに伴う方針転換）

ご清聴ありがとうございました

文献

- 市川喜崇2012『日本の中央－地方関係 現代型集権体制の起源と福祉国家』法律文化社
- 木寺元2012『地方分権改革の政治学 制度・アイディア・官僚制』有斐閣
- 砂原庸介2012『大阪 大都市は国家を超えるか』中央公論新社
- 金井利之2007『自治制度』東京大学出版会
- 北山俊哉2011『福祉国家の制度発展と地方政府』有斐閣
- 曾我謙悟2006「中央省庁の政策形成スタイル」村松岐夫・久米郁男編著『日本政治変動の30年』東洋経済新報社
- 辻中豊2000「官僚制ネットワークの構造と変容 階統制ネットワークから情報ネットワークの深化へ」水口憲人・北原鉄也・真淵勝編『変化どう説明するか 行政篇』木鐸社
- 辻中豊2006「2大政党制の圧力団体的基礎」村松岐夫・久米郁男編著『日本政治 変動の30年 政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』東洋経済新報社
- 辻中豊・伊藤修一郎編2010『ローカルガバナンス 地方政府と市民社会』木鐸社
- 辻中豊・森裕城編著2010『現代社会集団の政治機能 利益団体と市民社会』木鐸社
- 辻中豊・ロバート・ペッカネン・山本英弘2009『現代日本の自治会・町内会 第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』木鐸社
- 濱本真輔2010「政党－団体関係における地域偏差とその意味 47都道府県別のデータ分析から」辻中豊・森裕城編2010『現代社会集団の政治機能 利益団体と市民社会』木鐸社
- 濱本真輔・辻中豊2010「行政ネットワークにおける団体諮問機関と天下りの分析から」辻中豊・森裕城編著『現代社会集団の政治機能 利益団体と市民社会』木鐸社
- 原田大樹2008「民営化と再規制 日本法の現状と課題」『法律時報』80巻10号
- 原田久2011『広範囲応答型の官僚制 パブリックコメント手続の研究』信山社
- 村上裕一2013「規制空間の構造変容と官僚制の裁量行使戦略（1）～（6・完）」『国家学会雑誌』126巻
- 真淵勝2004「官僚制の変容 委縮する官僚制」『レヴァイアサン』34号20-38頁
- 村松岐夫1994『日本の行政 活動型官僚制の変貌』中央公論新社
- 村松岐夫2010『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社
- 森裕城2010「団体－行政関係の諸相 国との関係を中心として」辻中豊・森裕城編2010『現代社会集団の政治機能 利益団体と市民社会』木鐸社
- 森裕城・久保慶明2014「データからみた利益団体の民意表出 有権者調査・利益団体調査・圧力団体調査の分析」『年報政治学2014－Ⅱ』（掲載予定）。
- Heinrich, Carolyn J., Laurence E. Lynn Jr., and H. Brinton Milward. 2010. A State of Agents? Sharpening the Debate and Evidence over the Extent and Impact of the Transformation of Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20: i3-i19.
- Milward, H. Brinton, and Keith G. Provan. 2000. Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 359-379.
- Tsujinaka, Yutaka, Shakil Ahmed, and Yohei Kobashi. 2013. Constructing Co-governance between Government and Civil Society: An Institutional Approach to Collaboration. *Public Organization Review*, 13(4):411-426.