



行政組織をめぐる地方政府の政策過程 ー組織のあり方と政治家の政策実現ー

宋, 一正

(Degree)

博士 (政治学)

(Date of Degree)

2020-03-25

(Date of Publication)

2022-03-25

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲第7664号

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1007664>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



博 士 学 位 論 文

行政組織をめぐる地方政府の政策過程 －組織のあり方と政治家の政策実現－

神戸大学大学院法学研究科

専 攻：政治学専攻

指導教員：大西 裕

学籍番号：150J033J

氏 名：宋 一正

提出年月日：2020 年 1 月 6 日

論文要旨

本研究は地方分権改革以降、都道府県の行政組織にどのような変化が生じているか、またその変化過程が地方の公共政策にどのような影響を与えるか、そして地方政治家の相互作用がどのように組織の変化を規定しているかを検討する。

第一章は本研究の問題意識を述べる。地方分権改革以降、地方政治家が地方の公共政策に対してより大きな権限を行使できることになった。その中で、二代表である知事と議会の相互作用が地方政策のあり方を規定していることが多くの研究によって指摘されている。本稿は、地方政治家だけに注目する先行研究の理論は、地方政府の政策過程を理解するには不十分であると主張する。その理由として、政治家の政策を策定・担当する行政組織の部分が注目されず、政治家が行政管理を通して政策を推進する一面が解明されていないことがあげられる。したがって、本研究は地方政府における行政組織をめぐる政策過程を注目し、先行研究の理論の空白を埋める。具体的には二つの問題提起を行う。第一に、組織の変化が組織の政策能力を高めて政策のあり方に影響するか。第二に、政治家が自らの政策を実現するために、行政組織に対してどのようなインセンティブをもつか。この二つの問いを回答するのが本稿の主たる目的である。

第二章は地方分権改革後、都道府県の行政組織がどのような変化を辿ったのか、その変化にどのような特徴があるのかについて、データの集計と個別の事例分析から確認する。地方分権改革以降、都道府県の組織変化について次のような特徴が確認される。第一に、行政組織に対する知事の政治的コントロールが強化され、知事のマニフェスト実現のために組織編成と組織内の集権が行われている。第二に、組織変化について、部局レベルでは 2000 年代初頭に変化が集中しているが、基本的に安定している。対して、課室レベルでは変化の頻度が高い。第三に、課室レベルを見ると、全体的に課室の数が増え、行政組織の機能が分化してより細かい分業が行われている。政策分野的に、総務企画と医療福祉を担当する組織の変化が比較的が多い。

第三章は本稿の理論部分であり、なぜ行政組織のあり方が政策にとって重要なのか、執政長官と議会が行政組織に対してどのようなインセンティブを持つのかを具体的に検討する。まず、行政組織のあり方は、水平的関係と垂直的关系の二つの部分から構成される。水平的関係において、組織が単独に設置されるのか融合的に設置されるのか、組織間の協調を促進する政策コミュニティが存在するのか、組織の外部団体とのイシュー・ネットワークが存在するかが組織の政策能力に大きく影響すると考える。一方、垂直的关系において、組織がどのような地位を持つかが重要であると考え。

次に、執政長官と議会の動機について、執政長官が単独に行う組織編成、執政長官と議会が参加する組織編成の二つが考えられる。執政長官が単独に組織編成を行う場合、議会の不確実性が高いほど、執政長官がより行政管理に依存して政策実現を図ることが考えられる。一方、議会が拒否権プレイヤーとして参加する場合、一般的な利益を選好する執政長官の組織編成は、議会政党の選好する個別利益に反することがあって拒否されるリスクがある。

第四章と第五章は本稿の第一部分であり、組織のあり方が政策のパフォーマンスに影響することを検証する。第四章では、部局レベルの組織が担当する防災の業務継続計画を分析する。防災の業務継続計画は、発災後に自治体政府が自らの機能を維持する計画であり、これまでの防災計画を補完する重要な役割があると考えられている。しかし、都道府県の間、計画の策定に大きなバリエーションが生じている。本稿は、そのバリエーションが行政組織の政策能力の違いによるものであると考える。業務継続計画を策定する際に、防災以外の部局の協力が重要であるが、防災部局のあり方によってほかの部局の協力が得にくい状況が発生していることが本稿の分析視点である。仮説において、防災の管理職の統括的な権限、防災部局の独立設置と防災の組織間ネットワークの存在が、防災の政策コミュニティの形成を促進させ、業務継続計画の策定能力を高めたことが主張される。実証分析は生存分析を用いて、防災部局の独立設置と防災の組織間ネットワークの効果が確認され、部局レベルにおいて組織のあり方が政策に影響することが検証されたと言える。

第五章では、課室レベルの組織が担当する男女共同参画の政策を分析する。男女共同参画については、ここでは都道府県が行う女性サポートの充実度に注目し、その違いがどのような要因にもたらされているかを検討する。従来の研究では、女性政策の違いを主に女性政治家の影響から説明したが、本稿では女性政治家の影響のほかに、政策を担当する組織の違いを主たる視点として用いる。女性政策を担当するのは、主に課室レベルの組織であり、組織が有する人員、情報や専門知識などのリソースが必ずしも充実ではない。したがって、組織が担える政策に限界があるため、組織がどのようにリソースを拡大するのが重要である。第五章の分析では、女性政策を担当する組織の独立設置、ほかの組織との政策コミュニティそして外部団体との連携といった要因が組織のリソースを拡大して政策パフォーマンスに影響を与えることを主張する。実証分析では、都道府県の政策パフォーマンスを予定事業、市町村への指導、企業の認定・表彰と公共調達の指標設定の各側面から捉え、各組織要因の効果を検証する。

組織のあり方が政策パフォーマンスに影響する以上、政策実現を望む政治家は当然組織をコントロールしようとする。そのため、本稿の第二部分である第六章と第七章は、知事と議会による組織編成に注目する。

第六章は議会が拒否権プレイヤーとして参加する部局レベルの組織編成を取り上げる。2000 年代初頭に、地方政府の財政危機に対応するために、多くの知事が行政改革を打ち出して地方分権時代に見合う組織づくりに取り込んだ。しかし、知事が政府全体の運営に関心を持つが、議会政党は選挙区の個別的な利益にコミットする。そのため、知事が行う部局編成において、議会がコミットする個別的な利益に反する組織が作られる内容、またはその個別的な利益を担当する組織を縮小させる内容が含まれる場合、議会政党が組織案を拒否する可能性が高い。このような部局編成の過程を検証するために、第六章は部局編成に成功した福岡県 2008 年の事例と編成に失敗した長野県 2004 年の事例を比較する。

第七章は知事が独自の権限で行う課室レベルの組織編成を取り上げる。分析の枠組みでは、日本の地方政治研究を検討し、知事の議会与党率が低くて議案が修正・否決されやすい場合、議会与党率が高すぎて議会政党の利益調整が困難な場合、知事が議会運営により大きな不確実性に直面すると主張する。その際に、知事の戦略的な行動として、行政組織を強化してアジェンダセッティングと政策実施の質を高めて、議会との対立と議会からの批判を回避することが考えられる。その結果として、課室レベルの変化が多くなると考える。実証分析は、計量分析を用いて、組織変化と知事の議会与党率の間に U 型の関係が確認する。さらに、因果メカニズムを観察するために、第六章の最後は滋賀県の三日月知事の県政を取り上げ、議会との関係の不確実性がいかに組織の変化を促進したのかを観察する。

最後に、第八章は本稿の各分析の知見をまとめ、全体の結論と含意を述べる。

目次

第一章 問いの所在

- 1.1 地方政府の政策に対する理解
- 1.2 本研究の焦点：政策を理解するもう一つの経路
- 1.3 本研究の構成と研究方法

第二章 地方分権時代の組織づくり

- 2.1 地方政府の行政組織に関する知見
- 2.2 組織変化の特徴
- 2.3 中央政府の組織との比較
- 2.4 小結

第三章 理論枠組み

- 3.1 組織の在り方がなぜ重要なのか
- 3.2 組織をどのように説明するか
- 3.3 政治家による組織変編成
- 3.4 小結

第四章 都道府県における業務継続計画の策定を分析する —組織構造からみる行政能力—

- 4.1 本章の分析対象：業務継続計画
- 4.2 行政組織からみる業務継続計画の策定能力
- 4.3 仮説の操作化：都道府県の行政組織の整理
- 4.4 実証分析
- 4.5 本章の知見

第五章 都道府県における男女共同参画の政策展開 —課レベル組織のあり方と政策パフォーマンス—

- 5.1 本章の分析対象：都道府県の女性政策
- 5.2 女性政策に関する先行研究
- 5.3 分析の枠組み：政治的要因と行政的要因
- 5.4 実証分析
- 5.5 本章の知見

第六章 都道府県における部局再編の政治過程 —知事のリーダーシップと議会の個別利益—

- 6.1 分析の枠組み：二元代表の組織選択
- 6.2 比較事例分析：福岡県と長野県の部局再編
- 6.3 本章の知見

第七章 知事の政策実現と課室レベルの組織変化 —二元代表制における知事の執政構造—

- 7.1 知事の政策実現
- 7.2 実証分析
- 7.3 事例分析：滋賀県の三日月県政
- 7.4 本章の知見

第八章 結論と含意

- 8.1 得られた知見
- 8.2 本研究の含意
- 8.3 今後の課題

第一章 問いの所在

日本の地方自治は、地方分権改革を機に大きな変革を向かえた。2000年4月に施行された地方分権一括法により、機関委任事務が廃止され、国と地方政府が対等な関係になった。さらに、その後の三位一体改革を経て、国と地方政府に関する行財政システムが見直され、地方政府は財政的な側面においても独立することとなった。事務的・財政的に国から独立を獲得した地方政府は、地方独自の特徴を生かした政策が期待されている。

しかし、中央政府の統制から解放されたとはいえ、地方政府が直面する状況は必ずしも楽観視できない。1990年代バブル崩壊以降、地方税収入が激減し、地方政府の財政資源が大きく制限されている。中央政府から独立することはすなわち地方政府が独自に財政の危機的状況を解決しなければならないことを意味する。そのため、地方政治家、特に知事がいかにリーダーシップを発揮するかが重要になる。

以上のような文脈の下で、これまでの地方政治の研究は、地方政治家である知事と議会の相互作用に焦点を当て、二代表である知事と議会の間に存在する複雑な相互作用を指摘した。一方には、保守革新というイデオロギーの軸において、知事と議会政党の党派的対立が存在する。つまり、知事がいかに多数与党を確保するかが政権運営のカギとなる。他方、知事と議会議員の選出方式が異なるため、代表する利益の構造も相違する。各選挙区から選出される議員が選挙区の個別利益だけに關心を持つものに対して、全都道府県を一つの選挙区とする知事が都道府県全体の利益に關心を持つ。そのため、知事の政策が議会の利益に反することがあり、知事のリーダーシップが必ずしも発揮されるとは言えない。以上のような知事と議会の党派性対立と部門間対立は、地方政府の政策を理解する主たる視点となっている（曾我・待鳥 2007、砂原 2011）。

二代表の相互作用は確かに、分権改革以降の地方公共政策を理解する上で重要な部分である。なぜなら、公共政策は実質的に知事と議会によって選択されているからである。しかし、政治家の行動とその影響だけに注目する研究の視点は、必ずしも完全ではない。なぜなら、政治家が独立して政策を実現させる存在ではないからである。選択としてある政策がどのように作られているか、さらに選択される政策がどのように実施されるかは必ずしも明らかではない。言うまでもなく政策の策定、政策の施行を担うのは行政組織である。すなわち、政治家によって選択される政策は行政組織の専門知識を経由して具現化されているものである。そのため、地方政府の政策をより深く理解するには、二代表制で繰り広げられた知事と議会の相互作用が、行政組織

によってどのように支えられているかが重要な視点である。

行政組織の果たす政治的役割も、地方分権改革の文脈と深く関連する。かつて中央統制の下にある地方政府の行政組織は、機関委任事務や中央に対する財源の依存により、組織自体が中央省庁と対応することが求められていた。都道府県の組織編成自体も、自治省庁や個別省庁との関係の不確実性から自己制約的である（稲垣 2015）。すなわち、組織のあり方自体にバリエーションが少なく、組織の役割も地方政治家のためではない部分がある。対して、地方分権改革以降では中央集権時代に作られた古い組織は時代遅れになり、地方政府を中心とする政策展開に不向きな部分がある。また組織改革自体も、知事のマニフェストにおいて政策の取り組みと一体的に示されることになる。以上のことから、地方分権以降、地方政府の行政組織に関して二つの特徴があると考ええる。第一に、行政組織が変革する時期を迎え、組織のあり方は各都道府県の独自の政策取り組みによって多様化される。第二に、地方政治家、特に執政長官である首長は、新しい政策を展開する際、行政組織により多くの役割を求めている。そのため、行政組織の政治的役割を解明することで、地方政治または地方公共政策に対してより深い見解が得られると考える。

以上の検討から、地方分権改革以降、地方政府で展開される政策過程において行政組織がどのような役割を果たしたかを明らかにすることが重要であると考えられる。この問いをリサーチクエスションとし、本研究は具体的に二つの部分に注目する。第一に、都道府県ごとに多様化する組織がどのような意味を持つのかを分析する。ここでの部分は組織のあり方が変化することで異なる政策パフォーマンスをもたらすのか、それとも象徴的な意味しかないのかである。本研究は、組織のあり方のもたらす能力の違いに注目し、組織の持つ情報と知識や組織間の連絡調整などのメカニズムから、政策に与える影響を分析する。第二に、組織のあり方が政策に影響をもたらす以上、自らの政策実現を望む知事と議会が組織の編成に関心があると考ええる。したがって、本研究は知事と議会の相互作用が組織のあり方をどのように規定しているかを分析する。

地方政府の行政組織に焦点を当てることは、地方分権改革以降の地方政治・地方公共政策を理解する際に重要な意味を持つ。行政組織は、地方政治家の掲げる政策目標を具体的な予算事業として形成させる主体であり、また政策を最終的に施行する主体でもある。組織のあり方が多様化することは、政治家の政策を実現させる専門能力にも違いが生じていることを意味する。本研究は、地方政府の政策に対して、これまでの政治家の政策選択による説明に加え、行政組織の能力から生じる政策帰結を新たに議論する。その上で、本研究は地方政治家による組織編成を分析することで、地方政治家は単に政策を選択するだけの存在ではなく、政策と同時に代理人のあり方を選択する存在でもあることを示し、そのメカニズムを明らかにする。以上の分析を通して、

二元代表制における知事と議会の政策競争において行政組織の役割を確認し、地方府の民主主義に対するより深い理解を得られると考えられる。

1.1 地方政府の政策に対する理解

地方政府が行う公共政策をどのように理解するのか。この問題は、地方政府の民主主義に関する本質的な問題であり、これまで多くの研究がその解明を試みてきた。本研究の内容もこの問題意識の流れに位置づけられる。本節は、これまでの地方政府の公共政策に対する研究の流れを整理する。

戦後の地方自治の研究において、地方政府の政策選択が中央政府によって統制されているという主張が支配的である。明治国家以来の集権国家体制が戦後にまで継続され、地方自治は制度上保障されても、国による統制が強調されて実質的には機能していないことが指摘されていた（辻 1969）。特に高度経済成長初期において、地域開発政策の下で地方政府の政策選択が中央政府の意思によって行われることが多く観察された（佐藤 1965；大原・横山 1965 など）。このように中央政府が地方の民主過程を排除して強い支配を行使できることは、戦後の地方政府が財政の立て直しを図るために中央政府に依存せざるを得ない状況にあるからでもある（井出 1972）。以上の研究は、中央政府が機関委任事務、補助金、天下り人事を通して集権体制を強化し、地方レベルの政策選択を支配していることを主張している。

しかし、中央支配論は必ずしも強い実証分析によって裏付けられていたものではなく、多くの研究が異なる側面から批判を行っている。まず、中央支配論が中央政府による地方政府統制の手段として指摘する行財政制度について、そこに必ずしも地方政府の自律性がないとは言えない。天川（1986）は中央地方関係の集権・分権の軸に加え、融合・分離の軸を提示し、行財政の融合的な側面は戦前から連続的であるものの、地方住民の意思が反映されるような分権性が高まっていることを指摘した。また、自治省庁や事業省庁が地方政府の代弁者として行動し、地方政府の財源を保障する側面も観察されている（赤井・佐藤・山下 2003；北村 2009）。次に、中央政府からの出向人事が中央の統制として機能していることも反論されている。稲継（2000）は地方政府の生え抜きの職員では担うことが難しい役割が生じる場合に、中央からの出向人事の受け入れが起きており、地方政府の戦略的な選択の結果であることを指摘している。

中央支配論に対して、中央地方関係のより適切な理解を提示したのは村松（1988）である。この研究の提示する「水平的政治競争モデル」は、中央地方関係を政治に媒介された相互依存関係として捉えている。そこで、首長を中心として地方政府は、地元選出の自民党国会議員を通して中央政府からの利益配分を獲得することが主張されている。この理論は、地方政府の政策に対する官僚支配論を批判し、地方と中央の政治アクターの影響力を解明することで、地方政府の能動的な側面を明らかにし

た。すなわち、中央政府の意向とは独立的に、地方政府が独自に政策を選択する余地が存在することが明らかにされている。また、その後の研究において自治体が独自に政策革新を行い、中央政府またはほかの地方政府にも波及することが検証されている（伊藤 2002）。

以上のような研究の流れから、地方政策の分析の焦点は地方政府内部の構造に移り変わっていた。地方の自律性を前提に、地方政府の間に政策選択のバリエーションをどのように説明するか。この問いを解明するためには、二元代表制のアクターである首長と議会がどのような政策選択を行うかが重要な視点になる。

二元代表制の政策選択について、まず理論的に取り上げられるのは保守―革新の対立軸に現れる党派間競争である。1960年代後半から革新勢力が、福祉や環境などの政策分野を住民に訴えることで革新首長が誕生した。その影響はすでに早い時期の研究によって観察されているが（井出 1972）¹、二元代表である首長と議会の相互作用は解明されていなかった。イデオロギーの対立において重要な首長の党派性と議会の党派性の相互作用が、政策選択にどのように影響するのかについて回答するのは 1990 年代以降の研究である。計量分析を用いる多くの研究は、首長の党派性、議会の各党派の議席率、首長の議会与党率を独立変数として用い、地方政府の財政・条例などの政策選択を説明した（加藤 2003；伊藤 2002）。また、首長と議会の相互作用として、日本の地方政治の独特な現象である相乗りを分析する研究も挙げられる。河村（2008）は相乗り現象について、形成する経緯、首長の選挙と執政の戦略、有権者の意識など多くの側面を考察した。また、相乗り首長の立法の特徴として、立法の生産性が低く、審議時間が短く、そして立法において首長が議会に多く委任されて議員立法が少ないことが築山（2014、2015）によって明らかにされている。

しかし、知事と議会の対立は必ずしも党派性だけによるものではなく、選出方式によっても代表する利益が構造的に異なってくる。曾我・待鳥（2007）は選出方式による知事と議会の対立を部門間対立と呼び、議会議員が選挙区の個別利益を選好することに対して知事が都道府県全体の利益を選好することを指摘した。さらにこの研究は、党派性対立と部門間対立が異なる時期の文脈においてどのように地方政府の政策を規定したのかを体系的に説明した。

知事と議会の部門間対立が顕在化するのは 1990 年代以降であり、冷戦の終焉により、保守―革新の対立軸が弱まり、地方政治において党派性対立が必ずしも生じなくなったことが原因であると考えられる。対して、地方政府が直面するバブル崩壊後の財政危機は、利益配分を選好する議会と財政再建を選好する知事の部門間対立を深めていた。この部門間対立を具体的に分析するのは砂原（2011）である。この研究は、財政資源の制約が厳しい状況において、既存事業の廃止・縮減や増税を含めた政策の「現

¹ 革新首長の政策に対する影響については、その後曾我・待鳥（2007）や辻（2015）などの研究によって検証されている。

状維持点」から変化を分析し、部門間対立を軸とした政治的競争のメカニズムを明らかにした。

以上の研究が主張する知事と議会の相互作用は、独立に存在するものではなく、選挙状況、首長の属性、国政との繋がりなど多くの要因が絡んでいる。これらの要因に注目する研究も多数存在している。選挙状況に関して、河村（1998）は首長選挙と地方財政の関連を分析し、地方自治体の首長が次回の選挙での議会の協力を取り付けるために議会からの財政支出の要求により応答すること、その傾向が特に総与党化の状況で初当選した政治的基盤の弱い首長に見られることを明らかにした。知事の属性について、山下（2001）は地方政府の公共投資を分析し、自民党単独政権が終焉した連合政権の下で中央官僚出身知事の影響力が増大していることを指摘した。ほかに、馬渡（2010）は知事が当選回数を重ねることで、その議会提出議案が修正・否決される可能性が少なくなることを指摘している。最後に国政との繋がりについて、辻（2015）は戦後都道府県の議会会派を分析し、国政政党の影響を観察した。

以上の研究に対する検討から、地方政府の公共政策に対する先行研究の理解がうかがえる。地方政府の政策選択について、戦後の中央支配論に対する批判から研究の焦点が地方政府内部に移り、地方分権改革以降では二元代表である知事と議会の相互作用という視点の重要性がより高まった。そこで、知事と議会の党派性対立と部門間対立が地方政府の政策選択を決定づけていることが解明されたと考える。すなわち、地方政府の公共政策に対して、これまでの研究が取り上げる説明要因は、中央政府の選択と地方政府の政治要因である。地方分権改革後で言えば、地方政府内の政治要因が圧倒的に重要であると考えられる。

1.2 本研究の焦点：政策を理解するもう一つの経路

地方自治に関する多くの研究が議論した政治要因による政策説明または二元代表制による政策選択の理論に対して、本研究は政策帰結を説明するもう一つの経路が存在していることを主張する。それは、地方政府の行政組織の政策能力から生じる政策帰結である。政策過程における行政組織の役割は、決して小さくない。つまり、政治家がマニフェストで掲げる政策目標は、最初に行政組織によって予算事業や条例案などによって具体化される。それから議会で審議が行われ、最終的にまた行政組織によって施行される。行政組織の働きがアジェンダセッティングと政策の最終パフォーマンスに影響している。そのため、もし行政組織の政策能力に違いがあれば、そこから異なる政策帰結がもたらされることは十分にありうる。そして、地方分権改革がまさに行政組織のあり方を多様化させ、組織の政策能力に違いが生じやすい状況を作り出していた。しかし、地方分権改革以降を対象とする地方自治研究は、知事と議会の相互作用という過程だけで公共政策を捉える傾向があり、行政組織に焦点を当てていな

い。そのため、地方公共政策に対する理解、政策のバリエーションに対する説明力が十分とは言えない。

政治家の政策選択による既存の説明では、地方政府の政策を説明する上で大きな限界がある。それは地方政府が行う政策の政策過程において、必ずしも党派性対立と部門間対立が存在するとは限らないということである。例えば、本研究が対象として取り上げる防災政策、男女共同参画政策は、いずれも合意争点であり、反対を明言する政党はなく、明確な利益対立が見られない。しかし、これらの政策においても、都道府県間に大きな政策バリエーションが存在する。このような政策は、これまでの政策選択の理論では説明が困難である²。これらのバリエーションに対して、本研究は政策を担う行政組織間の専門能力の差によって、政策パフォーマンスのバリエーションを説明する。本研究の実証分析においても、行政組織の能力に関する要因が大きな説明力を持つことが確認されている。

行政組織の能力を捉える際に、本研究が注目するのは組織内の垂直的統制と水平的分業という組織原理である。この組織原理を用い、都道府県間に政策を担う組織が異なる場合、組織内部の分業、組織間の協力と組織外の協力などの働きにどのような違いが生じるかを理論的に論じる。そして、働きの違いによって組織が政策に取り掛かる際の専門知識・情報などの違いが生じ、政策のバリエーションが生み出されると考える。組織の要因から政策バリエーションを説明する際、本研究が考えるメカニズムは以上のようなものである。

組織能力から政策を説明するのは本研究の第一部分であり、そのイメージは図1-1に示されている。すなわち、政策の違いは必ずしも政治家の政策選択

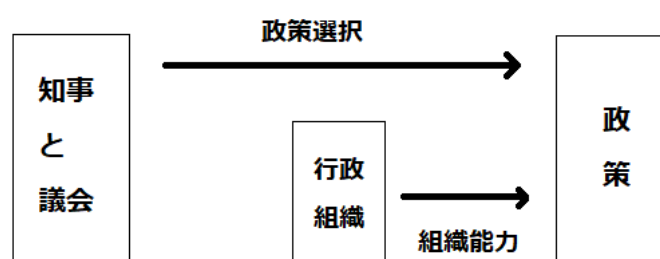


図1-1. 第一部分のイメージ

から生じるものではなく、行政組織の能力から生じるものでもある。

第一部分の内容に続き、本研究は第二部分が論じるのは、自らの政策を最大限に実現したい地方政治家が、行政組織から生じうる政策への影響に対して関心を持つことである。換言すれば、地方政治家は政策目的の達成のために、行政組織から生じる政策影響もコントロールをしようとする。

政治家が政策目標を達成する過程において、行政組織の専門知識が最大限に活かされることを望んでいることが考えられる。政策目標に適する予算事業が企画されるこ

² 議会における対立が存在しないことは、政治的影響が存在しないことを意味するわけではない。本研究の分析においても、政治的影響が確認されている。しかし、政治的影響とは別に、行政組織のあり方がより大きな説明を持つことがより重要である。

と、議決された政策が効率的に・経済的に施行されることなど、これらの行政組織の能力の関わる部分は議会の議決に比べて重要性が劣ることはない。したがって、地方政治家、特に知事は組織編成を通して組織の選好と能力をコントロールする必要がある。政治家は組織編成を通して、組織が持つ政策機能を変化させ、新しい政策に適する機能を作り出すことができる。

しかし、組織編成の過程は決して簡単ではない。二元代表制における知事と議会の相互作用は、組織編成に関わる決定を複雑にする。議会内の反対勢力が高まることで、知事は政策の必要なリソースである予算・条例を調達することが難しくなり、直面する不確実性も高まる。その場合、知事の行政組織に対する依存度が変化することが本研究によって検証される。さらに、組織編成に条例の改正が必要な場合、議会がアクターとして参入する。その際に、議会が組織と組織に関連する政策にどのような選好をもち、知事の行動を制限しているかを分析するのが本研究の第二部分である。

前述した第一の部分と第二の部分を併せた本研究のイメージが図 1-2 である。これまでの研究が想定する政治家と政策の一直線の政策選択モデルに対して、本研究は行政組織に焦点を当てることで政策と政治家の行動に対す

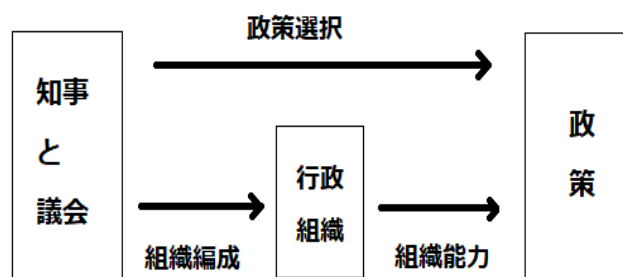


図1-2.本研究のイメージ

る新しい理解が得られる。つまり、政策を説明する新しい要因としての行政組織、二元代表の相互作用の帰結としての組織形態、という二点が本研究の貢献であると考え

1.3 本研究の構成と研究方法

以上の問題意識に基づいて、本研究は以下のように構成される。

第二章はまず日本の地方政府の行政組織に関する知見を整理する。行政組織に関して、先行研究は組織と政策の関連性、政治家による組織編成などに対する考察が不十分であることを指摘する。その上で、本研究が独自に収集する各都道府県の組織データと事例研究を用いて、地方分権改革以降、地方政府の組織がどのような変化を辿ってきたかを確認する。都道府県の行政組織について、政治との関連性、変化の頻度、変化の内容などの側面から考察を行う。以上の分析から、行政組織に対する知事の集権体制の強化、地方分権改革前と異なる部局レベル組織の多様化、課室レベル組織の機能の分化などの特徴が観察される。

第三章は、海外の文献、特にアメリカ大統領制の研究を整理し、本研究の理論枠組

みを構築する。理論枠組みを構築するにあたり、第一に組織の垂直的地位と水平的関係が異なることで、組織がどのようなメカニズムで異なる政策帰結を生み出すかを論じる。第二に、執政長官と議会の組織がどのような動機を持ち、両者の党派的・部門的対立がどのような組織的帰結を生み出すかを議論する。

第四章と第五章は本研究の第一部分であり、組織のあり方が政策にどのような影響をもたらすかを検証する。その際、部局レベルと課室レベルの組織の政策効果をそれぞれ検証する。部局レベルと課室レベルの組織は、それぞれ担当する政策の規模、組織のあり方が大きく異なる。したがって、二つのレベルを観察することでより一般性のある知見を導き出せると考える。第四章は、部局レベルの防災組織が策定する業務継続計画を対象に、なぜ計画の策定完成に時間のバリエーションが生じているのかを問う。その回答として、防災組織のあり方が異なる政策能力をもたらし、計画の策定能力に違いが生じたと主張する。分析の結果、防災組織の独立設置、組織間の政策コミュニティの確立が防災組織の計画策定能力にもたらす影響が検証される。

第五章は、課室レベル組織が担当する女性の活躍促進政策を対象に、政策の充実度の違いをもたらす要因を解明する。分析枠組みとして、これまで多くの先行研究が注目してきた女性政治家の影響に加え、政策を担当する組織の違いを主たる説明変数として用いる。具体的に注目するのは、組織の個別設置、組織間の協力と組織外団体の協力である。これらの組織的特徴は、組織の持つ専門知識・情報などのリソースを拡大させ、政策のパフォーマンスを高めると考えられる。実証分析は、予算事業や市町村に対する指導など、多くの指標を用いて組織要因の効果を検証する。

第六章と第七章は本研究の第二部分であり、政治家による組織編成に注目し、それぞれ部局レベルと課室レベルの組織編成の過程を分析する。組織編成に関して、部局レベルか課室レベルかによって状況が大きく変化する。部局レベルの編成は条例の改正が必要であるため、議会が拒否権アクターとして直接に組織の編成に参加する。部局レベルの大幅な組織編成の過程において、これまでの研究が指摘する知事と議会の部門間対立が発生する。知事の行う改革は、議会議員の選挙区の個別利益に反する可能性があり、議会は自らの利益に反する組織が作られることを制限することが観察される。第六章の実証分析は比較事例分析を用いて、部局再編が成功する福岡県と失敗する長野県を取り上げる。対して、課室レベルの編成は行政規則の改正だけで行えるため、知事独自の裁量である。課室レベルの組織変化は、知事が政策実現の過程において直面する議会の不確実性と大きく関連する。第七章の分析から、議会運営が困難である場合、知事が政策実現を図る際により議会の政策批判に堪えるアジェンダセッティングと政策成果を必要とし、行政組織の管理がより多く行われることが観察される。

第八章において、本研究の各分析で得られた知見を要約し、地方政府の行政組織に

対する理解をまとめる。その上で、本研究の知見が地方政治・地方公共政策に与える含意を議論し、さらに今後の課題を述べる。

以上の内容で構成される本研究は、第六章の比較事例研究以外、すべて計量手法を用いて実証分析を行う。その理由として、全都道府県のデータを分析することでより一般性のある知見を導き出せると考えるからである。これまでの研究は地方政府の行政組織を体系的に分析しておらず、行政組織にどのような多様性が存在するか、組織が政策に対してどのような影響を及ぼすか、行政組織と政治要因の間にどのような関係があるかについて、全体的な認識が定まっていなかった。そのため、個別の事例研究に依存すると、因果効果を十分に検証することが難しく、バイアスのある知見を導き出す恐れがあると考えられる。一方で、計量分析は因果効果を検証できるが、因果メカニズムの観察ができないというデメリットがある。この点について、本研究は議論を行う際に、計量分析の結果に加えて、都道府県の事例を一部分加えることで因果メカニズムをできる限り補足する。

第二章 地方分権時代の組織づくり

都道府県の行政組織は戦後の長い間、中央政府によって統制されていた。都道府県の局部組織の設置は、人口段階別に標準的な局部の例に準じて中央省庁と対応する形で行わなければならない。それを超える局部の設置については、あらかじめ内閣総理大臣と協議をしなければならないとされていた³。制度的な制限に加え、機関委任事務、補助金と天下り人事などを通じた中央省庁との繋がりが存在し、地方政府の行政組織に中央政府に対応するための組織機能が多く存在する。そのため、組織を変化させる際に中央政府との不確実な関係に直面しなければならない（稲垣 2015）。これらのことから、従来の中央政府の強い統制の下で、都道府県が独自の政策目的を持ち、組織を自主的に編成することは困難だったと言える。

都道府県の自主的な組織編成の障壁を打破したのは地方分権改革である。2003 年の地方自治法の改正により、組織に関する制度的制限はすべて削除された。また、機関委任事務の廃止と「三位一体改革」により、中央政府との事務と財源の繋がりが見直され、都道府県の組織編成は自由化されたと考えられる。「分権時代に見合う組織づくり」という 2000 年代初頭多くの組織改革が掲げたフレーズに代表されるように、各都道府県は独自の政策課題に基づいて組織の見直しを始めていた。

本章は地方分権という文脈にある行政組織の変化を考察し、行政組織が変化したのか、変化の内容がどのようなものか、変化にどのような意図が含まれているかなどの側面を明らかにする。本章はまず行政組織に関するこれまでの地方自治研究の知見を整理し、行政組織に対する考察の不足を指摘する。その上で、著者が収集する都道府県の組織データと事例を用いて、行政組織の変化を具体的に確認し、変化の特徴を指摘する。

2.1 地方政府の行政組織に関する知見

地方分権改革以降、地方政府の行政組織に起きる変化は多くの研究に注目されている。石原・山之内（2015）は、自治体で行われる組織編成の事例を取り上げ、組織変化の特徴を経営学的に分析した。彼らは、分権時代の自治体組織の特徴として、政策推進や住民満足度に基づく組織編成、首長のトップマネジメント強化、政策分野の融合、総務事務の集中化、さらに組織形式の多様化を指摘している。これらの特徴が意味するのは、これまで中央政府への対応を中心としてきた行政組織が、より多様な地方政策に適する形に編成され、執政長官の補佐機関としての側面が強まったことであ

³ 1991 年に「標準局部例」が廃止されていたが、それに代わって「法定局部数」が定められた。人口別に設置できる局部数が法定され、その数を超える設置には自治大臣（現在の総務大臣）との協議が必要とされていた。

る。さらに、首長による組織編成に戦略的運営の側面が多くなることが観察される。このような首長の政策が主導する組織編成の特徴は、稲継（2010）や北村・青木・平野（2017）などにおいても指摘されている。組織変化から見られる知事のトップマネジメントについて、特に興味深い考察を行うのは、トップダウン組織に注目する竹内（2018）である。この研究は、政策推進部門の権限拡大に注目し、知事が政策実現において政策課を活用して組織権限を自在に行使することを指摘した。その上で、彼は交換記憶理論（Transactive Memory Theory）を用いて、なぜ財政課ではなく政策課を集権化の手段として用いるのかを説明した。

以上の研究において、多く取り上げられる革新的な事例として、佐賀県 2004 年の分権的な組織改革、静岡県 の 1990 年代後半からのフラット改革がある。佐賀県の組織改革では、県民の満足度を高めるという消費者視点から、分権的な事業部制を導入した。改革後の組織には、より現場に近い各事業部が自らの戦略と判断に基づいて意思決定を行い、予算編成や職員配置に関しても権限が与えられている。次に、静岡県のフラット改革は組織の中間管理層を削減し、意思形成過程の簡素化を目的としたものである。具体的には、「課」レベルが廃止され、部の数も削減されている⁴。この二県の大規模な組織改革に象徴されるように、行政組織のあり方が地方分権改革後に問い直され、大きな変革を迎えた⁵。

組織変化の全体的特徴や類型に関心を持つ以上の研究に対して、特定の組織変化がもたらす効果を検証する研究が次に挙げられ、組織のフラット化がその焦点である。入江（2002）は静岡県の組織フラット化改革を、組織構成と役割、給与制度と職場という三つの側面から変化を分析した。その上で、フラット化の問題点として、組織内コントロールが弱まること、昇進のインセンティブが欠落していることを指摘した。また坂野・朴（2010）は静岡県庁職員に対するアンケート調査に基づき、静岡県の目的指向型分権改革が職務充実度を向上させ、職員の行政評価に対する内的動機を高めたことを指摘した。

ほかに、組織の変化はどのような過程なのかに関する研究がある。吉村（2006）は、三重県の行政システムの改革を追跡し、行政組織におけるトップマネジメント部門の機能と事業実施部門の機能の分離、組織のフラット化、行政資源管理の集中化などの一連の取り組みを分析した。また加藤（2010）は、個別の事例観察を通して、自治体の組織変化における首長と職員の役割を検証した。

組織の編成に関するもう一つの重要な問いは、組織編成に影響する要因は何かである。この問いに回答したのは稲垣（2015）である。この研究は、戦後都道府県の部局組織の編成を分析し、中央の個別省庁との関係の不確実性、地方自治官庁との関係の

⁴ 部の数が削減されるのはフラット改革の第二の段階であり、2007 年の組織改正で行われている。

⁵ 両県の改革はいずれも失敗に終わる。佐賀県の組織は 2016 年の改正によりにまた「政策部」と「総務部」の二部で統合する集権的組織に戻った。静岡県もまた「課」レベルを再設置した。

不確実性、府県内部の不確実性という三つの要因が都道府県の部局組織の変化を制約していることを指摘した。

以上の研究は、地方政府の行政組織について多くの側面を解明したが、地方分権改革以降の行政組織に対する理解は十分であるとは言えない。その限界として、主に以下の三点が指摘できる。

第一に、行政組織の変化が政策推進のために行われる側面を指摘したが、組織の変化が政策の推進にどのような影響を与えるのかは不明である。組織の変化の効果に注目する研究は、フラット化改革だけに興味を持ち、その分析も組織内の運営と職員の動機付けだけに焦点を当て、組織の政策に与える影響が示唆されない。そもそも、行政組織自体の存在目的は、公共政策・公共サービスの提供であることから、組織の変化を通して政策に影響を与えることこそが多くの組織編成が意図する最終の到達点である。そのため、組織の経営的な側面だけを解明する先行研究の知見は十分とは言えない。

第二に、地方分権改革以降の組織変化の特徴として、首長の政治的リーダーシップが示唆されるが、組織編成に関する政治的な影響は必ずしも解明されていない⁶。つまり、首長が組織に対してどのような動機を持つのか、首長が置かれる政治的状況が組織編成に影響するのかが問われていない。さらに、先行研究の知見において、議会が行政組織に影響するアクターとして考慮されていないことが問題である。特に大きな部局編成において、議会は拒否権プレイヤーとして存在し、首長のリーダーシップを制限する可能性もある。大きな部局編成以外、議会における不確実性が常に首長の取りうる行動を制約し、小さな政策を担う組織のあり方にも影響する。そのため、組織編成の分析にあたっては政策の成立過程と同様に、知事と議会の相互作用を視野に入れる必要がある。

第三に、行政組織に対する以上の研究の知見は、個別的な事例研究によって導き出されるものが多く、その一般性が保証されない。特に観察が佐賀県や静岡県の特徴的な事例、大きな組織変化により観察が集中する傾向がある。実際、これらの典型事例以外に、組織のフラット化を図る都道府県は少ない。また先行研究は、フラット化という特徴だけに捕らわれ、組織変化の基本である組織の融合や分立に対する考察が欠けている。そのため、都道府県の全体的な組織変化の特徴をより詳細に考察する必要がある。

以上で示した第一と第二の限界は本研究の全体的な内容から回答を行う。第三の限界について、次節から著者が独自に収集する都道府県の組織のデータと一部の事例を用いて、地方分権改革以降の約十年間の組織変化の特徴を確認する。

⁶稲垣（2015）は都道府県内部の不確実性に組織編成過程における知事と議会関係の影響を指摘しているが、組織編成に関わる知事と議会の政策利益について分析が不十分である。また中央集権の時期を分析したため、中央統制の影響が主たる説明要因となり、知事と議会の相互作用の解明は十分とは言えない。

2.2 組織変化の特徴

分権改革以降の都道府県の行政組織について、先行研究が共通して指摘する特徴として、政治主導が強く、変化が多く、多様化の傾向にあるという三つが指摘できる。しかし、どの側面から見て政治的主導が強いのか、また変化が発生する頻度、類型と政策分野など、具体的な分析が行われていない。本節は都道府県の組織データと組織に関する情報が詳細に公開されている福井県の事例を用いて、組織に対する政治主導、組織変化の詳細な内容について考察する。

2.2.1 組織に対する強い政治主導

知事の行政組織の新設や廃止に対する強い政治主導は多くの都道府県において行われている。竹内（2018）調査の結果によると、全都道府県のうち 18 の都道府県が「特に知事の命じた施策の企画および推進に関すること」等の組織規定があり、知事による政策推進体制が組織内で制度化されている。また 37 の都道府県で知事が予算プロセスに具体的に自らの意向を反映させる「政策会議」を持っている。本項は、知事の特命規定と予算の政策会議の両方を持っており、かつ比較的に早い段階で制度化した⁷福井県を代表的な例として取り上げ、具体的に政治主導の仕組みを考察する。

表 2-1. 福井県の組織改正と知事の政策

組織改正	知事マニフェストの文言
ふるさと創生室	幸福日本一福井へ 移住・定住戦略
若者・定住支援課	進学・就職の地元志向にインセンティブ、若者の熱意と行動力を結集
女性活躍推進課	日本一の「結婚・子育て応援社会」、女性の元気が福井の元気
伝統工芸振興室	世代をつなぐ「職人技術」
新産業創出課	ローカル産業革命
障害者スポーツ大会課	県民総参加の福井国体
歴史遺産推進室	福井の遺産を日本・世界遺産へ
広域誘客課	観光客 1300 万人
水産学術産業整備室	国・県立大学・民間などと連携し「新日本海漁業」

（出典）西川一誠公式サイト「福井ふるさと元気宣言」、福井県「組織改正」から作成

まず以下では組織に対する政治主導を、組織編成と組織の働きに対するコントロールという二つの側面から解析する。組織編成は事前コントロールであり、知事が組織の持つ機能と組織の人員を選択することで、自らの政策目的に見合う組織を作る。対して、組織の働きに対するコントロールは事後コントロールであり、知事が組織の働きを確認・監視する行動である。本項は福井県を例に、この二つの側面において政治

⁷ 竹内（2018）によると、福井県の知事の特命規定は 2003 年の西川知事当選前に存在する。また福井県の「政策合意」が出来上がる 2003 年時点で、同じような体制を持つのは長野県、岐阜県と岡山県だけである（2003 年 9 月 26 日第 335 回定例会の答弁内容を参照）。

主導が強いことを示す。

最初に組織編成を検討する。組織編成に政治主導が強くなっている最大の証拠は、組織が知事のマニフェストの内容に基づいて編成されることである⁸。マニフェストは知事候補者が選挙で掲げる総合計画であり、各分野の政策がパッケージされている。知事はマニフェストに約束した政策を実現して次の当選を目指す。そのため、マニフェストの内容は知事の執政における政策目標であると考えられる。組織編成がマニフェストに基づいて行われることはすなわち知事の行う政策が組織の編成を主導しているということである⁹。表 2-1 は福井県の 2015 年と 2016 年に編成した組織と福井県知事のマニフェスト「福井ふるさと元気宣言」を対照するものである。表から確認できるように、新しく編成された各組織はマニフェストに示されている政策目標と明確に対応していることが分かる。

図2-1 編成の例

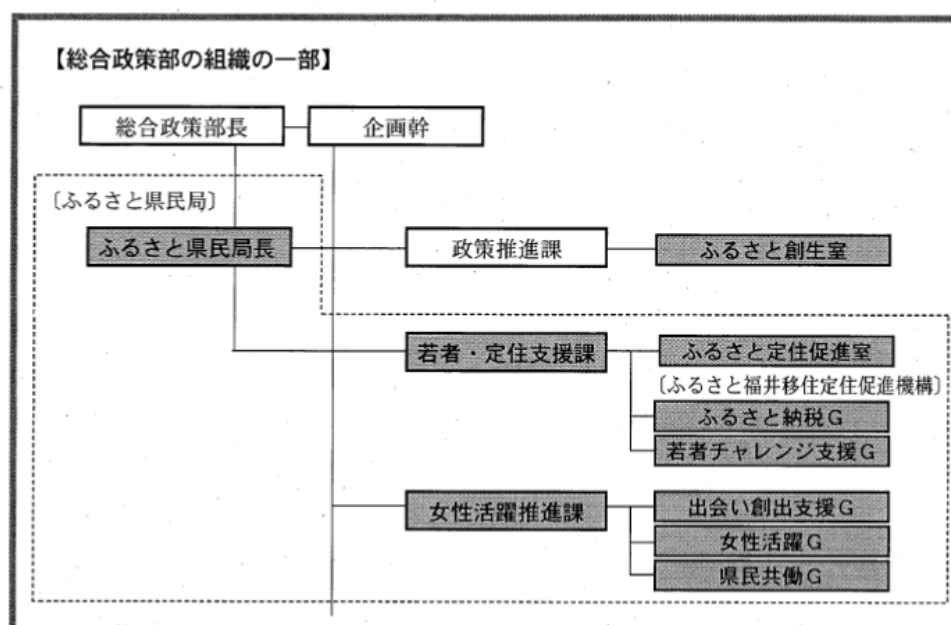


図 2-1 は以上のマニフェストの組織編成の例として、「ふるさと創生室」、「若者・定住支援課」と「女性活躍推進課」を示している。「ふるさと創生室」は政策推進課に直接に設置されるのに対して、「若者・定住支援課」と「女性活躍推進課」の設置では、課の政策はいくつかの政策グループによって分担され、具体的な分業が行われる。これらの政策グループの内容も実際、知事のマニフェストに掲げる項目と一部対応している。例えば、「日本一の『結婚・子育て応援社会』、女性の元気が福井の元気」と対応して「出会い創出支援 G」と「女性活躍 G」が設置されている。すなわち、新しい政策目標に見合う機能を持つ組織が作り出されている。

⁸ 組織改正の概要と組織改正の記者会見の内容もマニフェストに基づいて作られていることが多い。

⁹ 当然、行政組織の職員が知事の政策を理解して自発的に組織編成を行、知事が自ら行っていないことも考えられる。しかし、その場合でも知事の意味が組織編成に反映されているという結果に変わりがない。本研究は特に知事の意味の経路を追跡するものではないため、この点について深く議論しない。

以上の検討から、組織の編成に知事の政策推進の側面が大きいと言える。

次に、組織の働きに対するコントロールについて、福井県の「政策合意」という制度が取り上げられる。マニフェストに掲げる政策の推進に当たって、福井県の西川知事は従来から「政策合意」という体制を運用していた。それは、各部長が知事のマニフェストを実現させるために、毎年の目標設定と取り組みを知事と合意する体制である。その趣旨は『政策合意』によって、各部局長が、所轄部局のトップであるだけでなく、『ふるさと元気宣言』を実現するための知事の政策スタッフであることを明確にし、知事のリーダーシップが発揮できる体制を構築¹⁰することである。

「政策合意」の体制は組織的に二つの変化に伴う。第一に、知事の直接の指示を受け、各部を調整し課題の解決に当たる「政策幹」を設置するとともに、知事マニフェストに掲げた主要政策を実行するため「総括企画幹」を置き、さらに各部に行政改革や経営支援などの主要課題ごとに「企画幹」を配置した。第二に、知事が各部局長と職務協定等を締結し、明確目標を与え、政策責任を明確化する。

具体的な運用について、政策部局ごとに、知事のマニフェストの文言ごとに達成されるべき項目が設定され、達成状況に関する資料において各項目に関する政策評価が行われている。表 2-3 がその一部の例を示している。

表 2-2. 福井県の政策合意体制の一部

項目	実施結果
1 革新と創造で伸びゆく福井の企業 ◇福井発の「ローカル産業革命」 ○産業革新の一貫システム【共同研究】	〔成果等〕 目標を一部達成しませんでした。
・地域経済に大きな波及効果が見込める研究開発を加速させるため、「ふくいオープンイノベーション推進機構」において、大企業との連携を強化し、新たな共同研究プロジェクトを進めます。（平成 29 年度 累計 46 件） 共同研究プロジェクト数 15 件増 累計 61 件	（一部略）、新たな共同研究プロジェクト 16 件を進めました。共同研究プロジェクト数 16 件増 累計 62 件
・「人材確保支援センター」を 4 月に福井商工会議所内に設置し、高齢者・女性など多様な人材が活躍できる職場づくりのアドバイスや、県内企業と県外大学との面談会の開催など、企業による人材確保の取り組みを支援します。	（一部略）1010 件の企業からの人材確保に関する課題解決の相談に対応しました。また、県内企業と県外大学との面談会を 3 回開催（36 校、48 社参加）、採用力向上や多様な人材の活躍を促す企業向けセミナーを 12 回開催（736 社、897 名参加）し、採用活動の強化につなげました。

* 出典：平成 30 年度「福井ふるさと元気宣言」推進に係る政策合意の取組結果

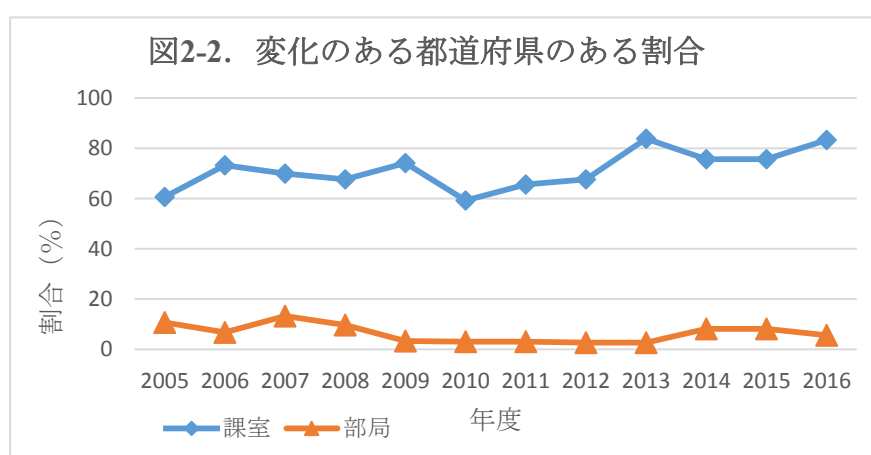
¹⁰ 福井県「「福井ふるさと元気宣言」推進に係る平成 29 年度の「政策合意」」（URL: <http://www.pref.fukui.lg.jp/doc/seiki/goui/2017goui.html>, 最終アクセス:2018/1/21）による。

表の項目の部分に、「1 革新と創造で伸びゆく福井の企業」は知事マニフェストの産業政策のスローガンであり、「◇」はスローガンの下の政策目標である。このような体制が確立されることで、知事は自らの政策実現にあたって行政組織に対して集権的な意思決定ができ、強いリーダーシップを発揮できる。そのため、組織の働きについても知事が政策の内容を確認し、確認・監視を行っていると考えられる。

以上の考察から、すべての組織が知事の強い政治主導で管理されているとは言えないが、知事が自らの政策実現のために能動的に行政管理を行うことで、行政組織に強く影響できる側面が伺える¹¹。このような行政組織に対する政治的主導が可能であるため、本研究が主張する、政治家が行政組織の強化を通して政策の実現を図るというシナリオが成り立つと考える。

2.2.2 組織がどのように変化したのか

次に著者が独自に収集するデータをもとに都道府県の行政組織がどのように変化したのかを考察する。変化を捉える要素として「各年度に何割の都道府県が組織を変更させているか」と「変化の内容」を取り上げる。「各年度に何割の都道府県が組織を変更させているか」はそもそも都道府県の組織が変化するものなのかを確認するための指標である。その際に注意しなければならないのは「部局の変化か課室の変化か」である。「部局」の変更には「条例」の変更に伴い、議会の審議を含めて多大なコストが必要である。対して「課室」の変更は「規則」の改正だけで必要で知事によって容易に変更できる。そのため、「部局」と「課室」を分けて集計を行う¹²。次に「変化の内容」は変化があることを確認した上で、どのような変化があるかを確認する。集計結果に基づいて変化の類型と政策別の変化を観察する。



都道府県の行政組織の変化を確認するための資料は、毎年4月に公表される行政機

¹¹知事が行政管理を行う動機を分析するのは本研究の第六章である。第六章では、知事の議会運営が困難な場合、より行政の管理に依存して政策実現を図ることを明らかにした。

¹²部局レベルの組織が変化する場合、当然部局内の課室レベルの組織が共に変化する場合がある。データの集計において、部局レベルの変化に伴う課室レベル組織の変化は課室レベルの変化に集計されない

構図と改正の概要である。当該資料は、各都道府県のウェブサイト上で毎年更新・公表されるが、当年分しか入手できない場合が多いため、著者は各都道府県の人事部に 2003 年度から 2016 年度までの組織資料を請求した。一部都道府県の無回答と入手可能な年数の制限により、欠損があるものの、38 の都道府県の約十年以上の組織変化をデータ化した。サンプルサイズは 409 である。データは各都道府県の各年度の部局と課室レベルの変化とその類型、各政策分野における組織変化を記録している。

まず都道府県の組織に変化があるかを確認する。部局と課室の二種類を分けて集計したのは図 2-2 である。この図から分かるように、都道府県の組織は部局レベルでは基本的に安定しており、各年度に変化がある都道府県は 10%以下である。また変化の期間は 2000 年代初頭に集中している。それに対して、課室レベルの変化の割合は高く、毎年度約 70%から 80%の都道府県が課室の変化を行っている。すなわち組織変化に関して、部局レベルの大きな変化の頻度が低く、日常的な変化は主に課室レベルに集約されていると考えられる。

では部局レベルの組織に地方分権改革以前に比べて実質的な変化が起こっているのか。これについて、表 2-3 は 2016 年の 48 都道府県の部局数を人口別に集計したものである。地方分権改革以前は、都道府県が設置できる部局数は「法定部局数」という制度に制限され、人口別に設置できる部局数が異なるが¹³、表 2-3 では人口水準別の間に部局数の集計値に明確な違いが現れない。すなわち、過去の制度的影響が残っており、各都道府県が部局のあり方を見直し、部局レベル組織の多様化が進んでいると考えられる。部局数の極端な例として、兵庫県 5 部局、山梨県 12 部局、東京都 13 部局が挙げられる。

表 2-3. 2016 年度各都道府県の部局数

人口	最大値	最小値	平均
100 万以下	12	7	9.4
100 万から 250 万	11	7	8.7
250 万以上	13	5	9.2

次に頻繁に変化する課室レベルの内容に注目し、具体的にどのような変化があるのかを整理する。最初に、組織の機能がどのような変化をしたかを確認するために、組織変化の類型を分析する。変化の類型について、真淵（1999）の新設、廃止、分割増置、統合、再編、昇格、降格、名称変更と移動の八つの分類方式を参考にする。それぞれの類型に対応する都道府県例を示すのが表 2-4 である¹⁴。

¹³ 人口 100 万以下の都道府県が 6 部局、100 万から 250 万が 8 部局、250 万以上が 10 部局でそれぞれ規定されている。

¹⁴ データは課と室の二つのレベルの変化を捉えている。室は課の下に設置されることがあるため、課の下にある室が課に昇格される場合、室レベルから見ると昇格になるが、課レベルから見ると分割増置と見なすことができる。本稿のデータ処理において、室レベルの組織の変化は課レベルではなく、室レベ

表 2-4. 課室レベルの変化の類型化と例

新設	
廃止	
分割増置	医務国保課→国民健康保険課＋医務課
統合	NPO 推進課＋文化振興課→県民活動・文化課
再編	農畜産振興課＋食料安全推進課→農産園芸課＋畜産課
昇格	健康管理調査室→県民健康管理課
降格	下水道課→下水道室
名称変更	水産課→水産振興課
移動	福祉保健部男女参画・人権課→県民環境部男女参画・人権課

全データセットにおいて、以上の各類型の組織変化が発生する回数を集計するのが表 2-5 である。

表 2-5. 各変化の発生回数

新設	廃止	分割増置	統合	再編	昇格	降格	移動	名称変更
433	74	16	46	107	54	5	33	49

表から確認できるように、各類型の中で圧倒的に多いのは課室の新設である。組織の再編、昇格が新設に次ぐ。このことについて二つの解釈ができる。一つは、都道府県の行政組織が全体的に拡大して、より多くの人員が配置されたことと組織の規模が膨れ上がることである。もう一つの解釈は、組織の人員規模が変化せず各政策目的に

2-6. 課室の変化

都道府県	2006 年	2017 年
岩手県	62	74
茨城県	70	79
栃木県	70	63
岐阜県	70	86
京都府	94	97
香川県	64	74
福岡県	97	94
熊本県	95	86
沖縄県	73	80
平均値	77.2	81.4

1) 組織図に課室数の記録があり、かつ 2006 年から 2017 年までの都道府県のみを取り上げる

対してより細かな役割分担が組織内で行われ、分業がより進んでいることである。どの解釈が妥当なのかは都道府県の公務員数の変遷を確認すれば容易に判断できる。総務省の地方公務員数の状況に対する調査¹⁵を参照すると、平成 17 年から平成 22 年の間、一般行政部門の公務員数の平均純減率は 10.5% である。各都道府県別で見ると、公務員数が増加する都道府県は当然存在せず最小でも 6% の純減率がある。そのため、都道府県の行政組織が拡大していることよりも、組織の機能が分化して分業が進んでいることが考えられる。より直接的な証拠として、表 2-6 は課室数に関するデータがある都道府県を取り上げている。個別的な県を除いて全体的に課室数が

ルの視点からデータ化することになっている。そのため、課の下に室が昇格される場合、一律に昇格として考える。

¹⁵ 参考資料：総務省，地方公務員数の状況（URL: <http://www.soumu.go.jp/iken/kazu.html>，最終アクセス：2019 年 5 月 22 日）。

増加傾向にあることが確認できる。また、公務員が減少する中で課室の数が増えることは、すなわち課室レベルの組織の人員規模も小さくなっていると言える。

ほかの変化について、組織の再編は、組織の機能が政策の変化に伴って調整されることが多く、廃止、降格は事業終了などに伴って行われるものが多い¹⁶。

最後に、より具体的に政策分野ごとの状況を確認する。ここで、都道府県における政策別の組織設置の一般的なパターンに依拠し、農林水産、土木建築、医療福祉、生活環境、商工産業、体育文化、観光¹⁷、労働¹⁸と総務企画の九つの分野で集計を行う。集計の内容は各年度各政策分野に課室レベルの組織変化（新設、分割増置、統合、再編、昇格と移動）が行われるかどうかである。各年度行われた都道府県の割合を計算し、その平均値をまとめたものが表 2-6 である。

表 2-6. 変化のある都道府県の平均割合（政策分野別）

農林 水産	建築 土木	医療 福祉	生活 環境	商工 産業	体育 文化	労働	観光	総務 企画
23%	13%	27%	16%	21%	16%	6%	14%	30%

表の数値から確認できるように、全体的に各政策分野に一定程度の組織変化がある。そのうち総務企画の変化は最も多く、平均的に毎年 30% の都道府県は組織変化を行っている。各政策分野の状況を見ると、医療福祉、農林水産と商工産業の組織の変化は比較的多い。観光と体育文化は近年重視されることになり、平均割合は中程度である。残りの政策分野の変化は比較的小さい。

2.3 中央政府の組織との比較

本章の最後に、以上の分析から見られる都道府県レベルの特徴を中央省庁の組織との比較を行いたい。これまでの研究である程度明らかにされた中央省庁の組織変化と比較することで、都道府県レベルの特徴がより鮮明になると考える。

中央省庁の組織変化について、真淵（1998、1999）は行政改革と行政変化の二つの概念から説明している。彼は、改革による変化が少ないこと、行政改革の部分に比べて行政が自律的に変化する部分が多いことを指摘している。そして、中央省庁の組織変化において、スクラップアンドビルドがかなり厳格に適用されること、「日本型鉄格子」が存在して局の改正に法律制限が影響していることが確認されている。

¹⁶廃止、降格と実質的な変化を伴わない名称変更は、知事の政策実現との関連が少ないため、以下の集計、及び以下の集計を用いる計量分析において除く。統合と移動は組織改正の趣旨から見ると、新しく政策を展開する際に行われることが多いため、集計に保留する。

¹⁷東京オリンピックと地方の観光振興政策の影響で、体育文化と観光に関する単独部局は多く設置されている。そのために集計において単独に取り上げる。

¹⁸労働政策に関する組織は商工部局に属するか、福祉部局に属するかは都道府県ごとに異なるため単独に取り上げる。

中央省庁の組織変化に対して、本章が分析した都道府県の組織変化はまったく異なる特徴を有している。まず変化をもたらす要因について、組織の編成は知事による能動的な側面が多く、組織の多くは知事の政策推進のために設置されている。そのため、政治的な影響による変化が多く、行政が自律的に変化する部分が少ないと言える。次に、スクラップアンドビルドについて、すでにデータで確認されているように新設の回数 433 に対して、廃止はわずか 74 回である。すなわち、スクラップアンドビルドが行われず、組織の数が増えている。これは、地方分権改革以降、そもそも地方が担う政策役割が拡大していることと関連すると考える。最後に、「鉄格子」の存在について考えよう。図 2-2 に示されるように、議会の審議が必要な部局レベルの編成が審議の必要ない課室レベルに比べてかなり少ない。しかし、議会の審議が知事にとって多大なコストがかかっていることが編成の頻度を制限しているか、それとも部局レベルの編成がそもそもそれほどの需要がないので頻度が少ないのかが不明である。そのために、「鉄格子」の存在が不明である。

2.4 小括

本章は地方分権改革以降の地方行政組織を分析してきた。これまでの研究が主張する組織に対する政治主導、組織の多様化について事例とデータから具体的に考察した。導き出された知見は以下のようにまとめられる。

まず地方分権改革以降、知事は自らの政策を実現するために、行政組織に対するコントロールを強化している。組織編成から観察された現象として、編成が知事のマニフェストの政策目標に強く関連していることがある。新しい政策を推進するために、政策の立案・施行の組織的な能力が求められている。さらに、組織の働きも知事の「政策合意」のような体制で確認・監視されている。以上のことから、行政組織を取り巻く政策過程において、政治的影響が多く存在すると考える。

第二に、組織の変化について、先行研究では部局レベルの大きな改革を過度に注目する傾向があるが、変化の頻度から見て部局レベルの組織変化は頻繁ではなく、また 2000 年代初頭に集中している。しかし、部局数のあり方から見ると、地方分権改革以前の人口基準に基づく部局数とは大きく異なり、人口とは関係なく多様化している。このことから、部局レベルでは地方分権改革以前とは断絶しており、改革が行政組織に大きな影響を与えたと言える。

第三に、組織の頻繁な変化は課室レベルにあり、毎年度 80%以上の都道府県が課室レベルの組織を編成している。変化の類型で最も多いのは組織の新設であり、行政組織内の分業がより進んでいると考える。また、政策分野別に見ると、いずれの分野もある程度の変化水準を保っているが、総務企画、医療福祉と農林水産の三つの分野に変化が多い。

では、本章の分析から明らかにされた都道府県の行政組織の特徴をどのように理解すべきなのか。具体的に言うと、このような組織変化がどのような政策的な影響を及ぼし、また組織変化がどのような政治的過程によってもたらされているか。この二つの問題解明に向けて、次章は本研究の理論枠組みを構築する。

補論

本章の本論は、課室レベルの編成に知事の政策実現の側面が強いこと、変化の頻度が高いことなどの特徴を指摘した。しかし、課室レベルの組織が変化する際、組織のどのような機能が変化したのか、または組織の業務がどのように変化したかは具体的に観察していない。また、先行研究においても、都道府県の課室レベルの組織編成を分析するものがない。したがって、課室レベルの組織変化の事例として、福井県の「福井米戦略課」の編成を取り上げる。これにより、本論では詳細に分析できなかった課室レベルの変化過程の詳細を検討することで、本論の内容を補完する。

福井県知事西川一誠の農業政策において、競争力を高める福井米づくりは重要政策の一つである。その内容は、「ポストこしひかり」という米の品種を登録し、ブランド作戦に着手することである。この目標を実現するために、平成 29 年の組織改正において、農林水産部に「福井米戦略課」が設置された。当該課は、「いちほまれ」（新しい米の名称）のブランド化、福井米ブランド化協議会に関することと福井米の生産振興および販売戦略に関することなどを所管する。では、この組織改正によって従来の業務がどのように変化したのか。これについて、以下課を構成するミクロ単位である政策グループの変化、前年度から関連組織の予算事業の変化の二つの側面から分析する。

「福井米戦略課」が設置される前に、福井米に関する業務を担当していたのは「食料産業振興課」である。課組織が持つ政策機能は、課を構成する政策グループから確認できる。「食料産業振興課」は食育・地産地消グループ、6 次産業化推進グループと組合指導検査グループによって構成されている。三つの政策グループの中に、販売に関連するのは、食育・地産地消グループだけである。政策グループの構成は、課の担当する業務にも反映されている。課の業務内容として挙げられたのは、地産地消の推進、食育の推進、6 次産業化の推進、地域加工食品認証制度「厳選ふくいのみ」(E マーク)に関すること、卸売市場に関すること、農業協同組合等の組合の指導監督、水産業協同組合、森林組合、土地改良区の検査である。これらの業務の中で、販売に係るのも同じく地産地消の推進だけである。

しかし、福井米のブランド化政策は地産地消ではなく、県外での販売が主な内容と

なっている。これは平成 29 年の福井米予算事業の内容から確認できる¹⁹。例えば、「ポストこしひかり」のブランド化事業において、「首都圏等における知名度向上」という目標がある。また、福井県産米販売強化事業においても、「関西圏において販売促進活動を一層強化」が目的にある。そのために、地産地消に関する組織機能しか持たない既存の「食料産業振興課」が、県外の販売を目標とする福井米のブランド化政策を担うことは、組織機能的に無理がある。

以上の問題を解消するために、「福井米戦略課」が設置された。この課を構成するのは市場戦略グループと福井米振興グループである。福井米のブランド化に特化する組織であることが明確で、従来の組織に欠けている対外販売に関連する市場戦略の機能、さらに福井米に特化する政策機能がある。「福井米戦略課」の新設から生じる変化をより具体的に捉えるために、課の予算の主要事業から確認しよう。

表 2-7 は組織編成前後、平成 29 年と平成 30 年²⁰の課の主要予算事業の変化を示している。新しく設置された「福井米戦略課」は市場戦略機能、福井米に特化する組織機能を持つため、福井米の販売に関する事業を「食料産業振興課」から移譲されただけでなく、福井米の生産体制を整備事業などの新しい事業、さらにほかの販売物の販売も担当することになる。組織編成の結果、「食料振興課」から農産物の福井米と市場戦略に関する業務を引き継ぎ、両課の間に適切な役割分担が実現できる。また、業務の変化から確認できるように、組織の新設はただちに行政機構の拡大を意味するわけではない。新設した組織は、従来の組織の一部の業務を引き継いだため、変化の過程に他の組織の業務の減少を伴う。組織の新設がもたらすのは、規模の拡大より組織分業の進展であると言える。

以上の例において、福井米のブランド化という知事の政策実現に適しない課組織が、「福井米戦略」という課を作ることによって、対外販売に必要な市場戦略の組織機能、そして福井米に特化する戦略機能を備えていった。事業においても、「食料振興課」との間に、適切な分業ができるようになる。課レベルの組織編成における組織機能、組織業務が変化することで、新しい政策により適する組織が作られたと考える。

¹⁹ 参考資料：「福井県平成 29 年度当初予算」（URL：
<http://www.pref.fukui.jp/doc/zaisei/fukuikenyosan/tousyo29.html>、最終アクセス:2018/03/19）

²⁰ 参考資料：「福井県平成 30 年度当初予算」（URL：
<http://www.pref.fukui.jp/doc/zaisei/fukuikenyosan/tousyo30.html>、最終アクセス:2018/03/19）

表 2-7. 組織編成前後の主要予算事業の変化

平成 29 年の「食料産業振興課」の主要予算事業

「ポストこしひかり」ブランド化事業
福井県産米販売強化事業
「福井県産そば」産地競争力強化事業
6 次産業化推進事業
食品加工施設整備事業
地域特産物の生産・販売対策
福井ゆかりの店情報発信拠点活用事業
ライフステージに応じた食育推進事業
味わい学ぶ「ふくい 味の週」推進事業

平成 30 年の「食料振興課」の主要予算事業

6 次産業化推進事業
地域特産物の生産・販売対策
ふくいの地場産学校給食推進事業
ライフステージに応じた食育推進事業



平成 30 年の「福井米戦略課」の主要予算事業

「いちほまれ」ブランド化事業
「いちほまれ」による国体・障 スポおもてなし事業
福井県産米販売強化事業
「福井県産そば」産地競争力強化事業
福井米生産体制整備事業
地域特産物の生産・販売対策
福井ゆかりの店の情報発信拠点活用事業

注) 福井県平成 29 年度、30 年度当初予算に基づいて著者が作成

第三章 理論枠組み

民主主義体制において、政治家は民意の代表者として選ばれる存在である。しかし、政治家自身は代表する民意を実現する能力を必ずしも持ってはいない。そのため、各分野にわたる政策を実現するには、政治家より数が多く、そして政策に関する専門知識を持つ行政職員が不可欠である。行政職員は各組織によってまとめられ、組織が担う機能ごとに異なる役割を果たしている。これらの組織の能力をいかに最大限に発揮させることが政治家の代表する民意の実現にとっては重要である。

行政組織は政治家の代理人として、多くの側面において力を発揮している。まず、行政組織は専門知識に基づく情報を有し、政策決断の不確実性を低減させることができる (Epstein and O'Halloran 1999)。政策に関する専門知識を持たない政治家にとって、自らの決断がどのような政策の効果に繋がるかは必ずしも明確ではない。その場合、専門的判断において、政治家が自らで判断するより行政組織に委任した方がリスクが低く、また時間とエネルギーの節約にもなる。次に、政策の策定と施行は行政組織が担っている。政治家の政策目標を事業としての具体化、政策施行における現場の対応などは行政組織に委ねられている。ほかに、政治家の間に選好順序に循環が発生するなどの決断が困難な場合、行政組織に委任することで解決できるとされている (Spence 1997)。

しかし、行政組織の政策能力を発揮させることは簡単ではない。政策に見合う組織の設計が重要な課題である。組織の能力は、垂直的關係と水平的關係の二つの原理によって規定されており、組織の垂直的地位をどのように設定するか、他の組織との協調關係をどのように構築するかが重要である。この組織のあり方は組織の持つ専門知識、政策情報などのリソースを規定し、異なる政策パフォーマンスをもたらしている。このような組織能力と政策パフォーマンスの關係を検討することが、本章の構築する理論の第一部分である。

そして、行政組織のあり方が政策に影響を及ぼす以上、本人である政治家は当然組織の編成に関心を持つ。政治家は自らの政策を最大限に実現できる組織形態を好むと考える。しかし、本人である政治家が複数存在することが、組織編成の過程を複雑にするのである。まず、組織編成を行うアクターが、執政長官だけか執政長官と議会かによって編成の過程が異なる。次に、執政長官と議会の中に存在する党派間と部門間の対立のあり方によって、両者の相互作用が異なる。以上の二つの違いが、組織編成の帰結にどのように影響するかを検討するのは本章で説明する理論の第二部分である。

それでは、次節から行政組織に関する本研究の理論を構築していく。組織能力が政策にもたらす影響、政治家による組織編成の二つの側面について、これまでの日本の

地方自治研究の知見が少ないため、本章は主に海外の文献、特に日本の地方自治における二代表制と制度的に類似しているアメリカ大統領制の研究を参照して検討を行う。その上で、構築した理論が日本の都道府県の行政組織の説明に適することを論じ、都道府県の行政組織をめぐる本研究の実証分析を紹介する。

3.1 組織のあり方がなぜ重要なのか

組織は分業と統合の原理に基づいて設計・運営されている。分業は大きな仕事を分けて下位組織に分担させる過程であり、統合は各部分が完成した仕事を大きな仕事としてまとめる過程である。分業の過程において、大きな仕事をどのように分けて下位組織を設置するか、下位組織がどのように協調して役目を果たすかが組織の水平的関係である。対して、各レベルの組織がどのように下位組織の働きを統合するかが組織の垂直的关系である。本節は、組織のあり方のもたらす影響について、組織の水平的関係と垂直的关系からそれぞれ検討する。

3.1.1 組織の水平的関係

組織の水平的関係に関する理論は異なる争点と政策領域がどのように関連、分離しているかに焦点を当ており、主に二つの議論対象がある。一つ目は組織設計を行う際に、どのように下位組織で分業するかである。つまり、数少ない大括りの組織を作るか、それとも個別性の高い組織を数多く作るかが問題である。例えば、農林水産の政策に関して、農林水産部を一つ設置するか、農業部、林業部と水産部をそれぞれ設置するかである。二つ目は、すでに設計された組織が相互にどのように協調するかである。同じく農林水産の政策を例にすると、農業部、林業部と水産部が設計された後に、これらは関連性の高い政策分野であるため、一体的に政策を推進する際に組織間がどのように調整するかである。以下、この二つの議論について検討を行う。

組織設計において、分業という原理に関わる重要な問題は、組織をどのように下位組織に分割するか、すなわち組織間の境界線をどのように設置するかである。組織間の境界線が組織の働きに与える影響は多くの先行研究から議論されている。他の下位組織との交流に比べて、下位組織の内部の情報交換がより頻繁になるため、組織間の境界線は組織全体の情報の流動性に影響する (Laegreid and Olsen. 1984)。また、組織として一体的に行動して評価されるため、組織間の境界線は組織全体の選好配置と協調可能性も規定する (Rhodes and Dunleavy 1995)。この組織間の境界線の影響は、セクショナリズムを生み出す原因でもある。すなわち、組織全体の目的より下位組織の目的を重視し、下位組織の間に利益対立を生じさせることとなる。これは Sleznick (1949) が指摘する下位目的の内面化である。組織間の境界線が各下位組織の行動に以上のような大きな影響があるため、異なる組織を設置することで、政策のあり方も職員の専門能力も大きく異なる。曾我 (2016) は、大括りの下位組織を作ることによって政策の総合

性が高まって利益が包括的に政策に反映されやすいのに対して、下位組織を個別に作ることによって所管政策に特化する傾向を生み、専門性が高まりやすくなることを指摘している。

組織間の境界線の影響が大きい、それだけで組織内の水平的関係が決定されるわけではない。その理由として、政策を担う組織間の境界線を跨ぐ組織間協調の仕組みが存在しているからである。そのような仕組みは、政策ネットワーク (Policy Networks) の研究によって解明されている²¹。政策ネットワークとは、特定の政策をめぐる政治的構造であり、アクターがその中で制度化された信仰、文化と行動パターンに基づいて力を発揮して政策に影響する (Marsh and Smith 2000)²²。政策ネットワークは形成、進化、変化そして終焉して、アクターがその中で戦略的な関連性を持つ (Hey and Richards 2002)。そして、ネットワークの構成によって、政策のアイデアとアジェンダが変化すること (Richardson 2000; Kisby 2007)、プライミング効果が発生すること (Hindmoor 2009)、政策能力が異なること (Daugbjerg 1998; Daugbjerg and Pedersen 2004) などがこれまで指摘されている。

政策ネットワークはその開放度によっても多くの類型がある。政府内では、会議やプロジェクトなどの形式を通して一つの政策を対象に関連する組織が参加して協働する仕組みは政策コミュニティと呼ばれている。組織間の境界線に区切られる組織において、政策コミュニティは担う組織の特定が難しい政策の形成に大きな役割を果たすとされている (Miller and Demir 2006)。その効果は二つある。第一に、広い情報と専門知識が共有され、政策形成において関連アクター間のリソースの相互依存が行われる (Campbell 1989; Miller and Demir 2006)。第二に、組織間の協調が促進され (Rhode 1997)、このような組織間協調の高まりが高い政策パフォーマンスをもたらすとされている (Jennings and Ewalt 1998)。政策コミュニティ以外に、イシュー・ネットワークという概念が存在する。イシュー・ネットワークはより幅の広い概念であり、組織間の協調以外に利益団体や外部の専門家なども含む (Rhodes 2000)。そのため、組織間の協調だけではなく、外部専門家の協力、利益調整などの側面も含められている (Kickert 1997; Bogason and Toonen 1998)。

以上に示したように、組織の水平的関係は組織設計と組織間協調の仕組みの二つの部分によって規定されている。個別性の高い下位組織を数多く作ることによって、組織の個別政策に対するコミットが強くなって専門性が高まるが、下位組織間の対立から生じ

²¹ 組織間のネットワーク (Inter-organization Network) を捉える概念が多く存在する。例えば、政策ネットワーク以外に、連携ネットワーク (Collaboration Network)、ガバナンスネットワーク (Governance Network) などが存在する。これらの概念のうち、政策アウトプットを説明対象とするのは政策ネットワークである。本研究の第一部分の目的は、行政組織のあり方から政策アウトプットを説明するものであるため、政策ネットワークの概念が一番適合していると考えられる (Isett et al. 2001; Popp. et al 2014)。

²² この定義は政策ネットワークの最初の定義ではない。Dowding (1995) は、政策ネットワーク理論が政策アウトプットを説明する際に、ネットワークの構造ではなく究極的にアクターの属性から説明することを批判した。この批判を受けて、Marsh and Smith (2000) が再定義した。

るセクションナリズムにより協調が困難となって総合的な政策に対応できない。この組織設計上の協調問題を解決する方法の一つが、組織間に存在するコミュニティとネットワークの仕組みである。この解決策以外にも、水平的関係ではなく、垂直的關係にある上位者の統合による解決もできる²³。すなわち、組織の低いレベルで調整が達成されなければ、高いレベルに任せるということである。次項から、垂直的關係について詳しく検討する。

3.1.2 組織の垂直的關係

組織の垂直的關係とはヒエラルキーに基づく組織内の上下関係である。垂直的關係において、組織内の権限は上下に不均等に配分され、各レベルの上位組織が下位組織を管理する。垂直的關係に関するこれまでの研究の焦点は主に二つある。一つ目は、行政組織内の統合はどのように達成されるのかである。二つ目はヒエラルキー構造が連鎖する組織の中で、組織の持つ垂直的な地位がどのような影響をもたらすかである。以下、それぞれについて検討する。

一つ目の焦点である組織内の統合とは、組織全体の目的を達成するために、組織を構成するユニットの活動水準や生産物の属性をコーディネートされた仕方で調整することである（青木 2008）。統合を果たす組織形態について、青木（2008）はタスク単位間の情報連結から、二つの原型となるタイプを指摘している²⁴。一つ目のタイプは、組織下部の水平的な情報流通と調整を確保し、水平的なヒエラルキーで統合を達成する情報共有型組織である。このタイプの組織は、個々人が明確な役割を持たず、チームとして機能する。このような組織の構成員に求められるのは、他の構成員や部局と調整・協力して作業を行う「文脈型機能」である。したがって、情報共有型組織は一括採用、内部訓練、頻繁な配置転換、年功序列などの人事管理を行う。第二のタイプは、組織下部がそれぞれ特定の専門性に依拠し、機能的なヒエラルキーで統合を達成する「機能特化型組織」である。このタイプの組織は、個々の業務において求められる専門知識を明確かし、それを組織外部で習得した人材を調達する。したがって、人事管理は中途採用、外部昇進、配置転換不在、業績主義などの形態をとっている²⁵。

次に、組織の垂直的な地位がもたらす影響について検討する。上位組織による管理は、下位組織の行動に大きな影響力を持ち、その結果として組織における上下関係の連鎖が成立した。その連鎖の中で、政策に影響する要素がどのようなものかが多く検討されている。まず、組織における垂直的な位置は、政策コミュニティの形成を規定

²³ 組織内の協調の部分、主に水平的な調整で解決するか、垂直的な統合で解決するかによって、情報共有型組織と機能特化型組織に分類することができる（青木 2008、曾我 2013）。

²⁴ ほかに、青木（2008）はシリコンバレーのクラスタリングに代表される組織を取り上げている。シリコンに密集する起業家的スタートアップ企業は、作業上の情報をカプセル化しているタスク単位が第三者中間期間を通して、わずかな情報のどうかを行う準組織的なアーキテクチャを持つ。

²⁵ 「情報共有型」と「機能特化型」に対する記述は、曾我（2013）を参考にしている。

する要素である。垂直的地位が異なる組織間にはコミュニティが形成されにくい（Rhodes and Marsh 1992）²⁶。第二に、上位組織の強い統合が下位組織の非効率性をもたらすことがある。これは Gulick（1937）の指摘する同質性の原則（the principle of homogeneity）に反する場合である。同質性の原則とは、上位組織によって統合される下位組織は業務的に性質の近いものでなければならないということである。性質が異なる下位組織が存在する場合、上位組織から統制されると逆に効率性が低下することがある。第三に、垂直的な関係において、政策を担う組織がどのように位置するかが重要とされている。組織内では、政治的アクターに近い部門が組織行動において政治的意向に対して配慮することが多いが（Wood and Waterman 1991；Greer 1994）、下位組織では、専門的な考えが占める割合が多く、政治的リーダーシップの影響力が小さくなると指摘されている。（Christensen 1987; Egeberg 1994）。

以上の検討から、組織内の垂直的關係はについて二つの知見が得られる。まず、組織内の統合が水平的ヒエラルキーまたは機能的ヒエラルキーによって統合される。次に、組織の垂直的地位が異なることで政策コミュニティの形成、政治的意向と専門的な考え、組織の効率性という三つの側面から政策に影響を与える。これら二つの知見を、どのように本研究の分析に用いるかを検討しよう。本研究が行政組織のあり方を理論とした上で、説明する対象は都道府県間に異なる政策である。しかし、統合のあり方に関しては、どの都道府県も典型的な日本型の情報共有型組織であり、バリエーションが存在しない。また、時系列的に見ても、統合の仕方が変化することがない。そのために、統合のあり方に注目して、政策のバリエーションを説明することはできない。対して、二つの焦点である組織の垂直的地位では、都道府県の組織編成において頻繁に変化するものであり、時間的に見ても都道府県間で見ても、大きなバリエーションが存在する。垂直的地位によって異なる政策がもたらされる可能性が高いと考えられる。そのため、本研究は、主に組織の垂直的地位を主な枠組みとして分析する。

3.1.3 第一部分の実証分析

前項までは、組織の水平的関係と垂直的關係について説明し、政策に与える効果を論じた。都道府県の行政組織においても、特に地方分権改革以降、以上の理論が指摘するような組織要因のバリエーションが存在する。一方、前章の集計から見られるように、部局レベルと課室レベルの組織が変化し、部局レベルでは再編されて組織の分離と融合、課室レベルでは課の新設と再編などが行われている。つまり、水平的関係で議論した組織の設置の仕方、垂直的關係で議論した組織の垂直的地位の変化が存在

²⁶ 政策コミュニティは水平的関係にも垂直的關係にも関連する概念である。政策コミュニティが同レベルの組織の協調を達成することは、水平的関係に関する役割を果たしているが、その形成には組織地位に関する垂直的關係が影響する。

する。他方、組織間の連絡会議、組織外の団体との協力について、制度化をする都道府県が存在し、水平的関係で検討した政策ネットワークも構築されている。これらの組織的な変化は政治的な影響によって引き起こされたものの²⁷、組織がその後継続的に存在することで行政組織の能力の差を生み出し、政策帰結に影響するもう一つメカニズムとして成り立つ。

本研究が、組織の政策にもたらす影響を実証するために、分析対象として取り上げるのは、防災政策と男女共同参画政策である。その理由は主に以下の三点である。

第一に、両政策はいずれも 2000 年初頭から注目度の高い政策である。防災政策は、1995 年の阪神・淡路大震災に続き、2000 年代も 2007 年の新潟中越地震、2011 年の東日本大震災が発生するなど、大規模災害が立て続けに生じていることから防災政策に対する注目度が常に高い。そして、男女共同参画は、少子高齢化社会の進展に対応する重要な施策であり、特に 1998 年の男女共同参画基本法の施行と 2015 年の女性活躍推進法が制定・施行された結果、多くの地方政府が推進している。そのため、両政策を担う組織の変化が多いただけではなく、都道府県間の組織の違いも多く観察される。

第二に、両政策を対象として導き出された知見は、ほかの政策に対しても高い一般性を持つと考える。まず、両政策を担当する組織規模が大きく異なる。防災政策は主に部局レベルの組織が担当するのに対して、男女共同参画は課室レベルの組織が担当する。そのため、組織のあり方が政策にもたらす影響が、組織の異なるレベルにおいて検証されることになる。次に、両政策を対象として分析する際に、本研究が組織要因として挙げる組織の個別設置、組織間の連絡会議や組織外団体との協力などは、ほかの政策分野においても一般的であり、両政策の特有の組織要因ではない。最後に、防災政策が技術性の高い政策領域で多くの技術職員が所属しているのに対して、女性政策は事務職員に担当されることが多い。そのため、組織のあり方の影響が、技術性の高い政策においても低い政策においても検証されていると考える。

当然、両政策だけを取り上げることにデメリットが存在する。両政策はいずれも内閣府の重要政策に関する会議と関連があるものであり、中央防災会議と男女共同参画会議が存在する。その意味で、中央省庁が行うほかの政策とは枠組みが違い、従来から中央の縦割り制約が少ない可能性がある。その結果として、都道府県レベルでは組織の多様性が生じやすい政策分野でもあることは留意すべきである²⁸。

本研究の第一部分が取り上げる第一の分析対象は防災の業務継続計画の策定であり、防災・危機管理組織の違いがどのように計画策定に影響するかを分析する。業務継続計画の策定は、部局レベルの防災・危機管理組織が担当するが、その策定に全庁

²⁷ 政治的な影響によって設置された組織であるため、組織の政策に与える影響も政治家の政策関心の高まりによってもたらされるものである可能性が否定できない。すなわち、偽の相関である。そのため、本研究が検証を行う際に、常に政治家の影響をコントロールして偽の相関の可能性を排除する。

²⁸ 本研究が重視するのは、組織の多様性が生じれば政策のパフォーマンスが異なるという部分のメカニズムであり、組織の多様性が生じやすいかどうかによって大きな影響があるとは言えない。

組織が防災優先業務を洗い出す必要があり、ほかの組織の協力が必要となる。本研究は、垂直的關係と水平的關係から防災組織の計画を作る能力を分析する。

垂直的統合に関して、本研究は防災に関する統制職の設置、同質性の原則に注目した。第一に、防災の統制職とは防災組織を管理し、さらにほかの部局より高い地位を有する職である。組織地位のより高い防災の統制職によって全庁的な統合が達成され、計画の策定に必要な防災以外の部局の協力が得られると考える。第二に、同質性の原則について、防災組織が一般的に総務部や生活部に所属するか、個別に設置されることがある。防災政策は非常時の災害対策を対象とし、ほかの政策と性質上業務内容が異なっているため²⁹、同質性問題も発生して計画策定の効率性が低下すると考える。

水平的協調に関して、本研究が注目するのは、防災・危機管理組織とほかの組織の間に形成する政策コミュニティである。防災組織は総務部や生活部に所属することがあり、その場合ほかの部局より組織地位が低く、防災政策のコミュニティの形成が困難になることが想定される。その結果として、計画の策定が困難になると考えられる。また防災政策に関して、政策コミュニティを直接に設置する都道府県も存在する。防災・危機管理組織とほかの政策部局間に存在する防災連絡会議が政策コミュニティに該当し、組織間協調を促進すると考える。

そして、防災業務計画に関する実証分析では、以上のような組織的な要因が策定時間に与える影響を検証する。

第一部分が取り上げる第二の分析対象は都道府県の男女共同参画の政策である（以下略して女性政策）。女性の活躍をサポートする政策パフォーマンスに対して、組織要因がどのように影響するかを分析する。当該政策を担当するのは課レベルの組織であり、垂直的關係においては大きな違いがないが、水平的關係における組織設計、組織間協調の仕組みが組織のもつ専門知識・情報に大きく影響する。

女性政策を担当する課は組織設計上、女性政策を担当する課として独立に設置することもあれば、青少年政策と共同に設置することもある。本節で検討する理論から考えると、課としての独立設置がより専門性を高めて高い政策パフォーマンスをもたらす。次に、組織間協調の仕組みについて、女性政策を担当する組織と共同に女性政策に取り組むほかの組織が存在し、政策コミュニティが形成されている都道府県がある。それに加え、行政組織が女性団体から政策協力を得て、イシュー・ネットワークを構築している都道府県もある。実証分析では、これらの組織的要因が女性政策にもたらす影響を検証する。

²⁹防災政策が扱う対象は、災害発生後に影響を及ぼす分野であり、多くの政策分野にわたる。また、行政が扱う現象からすれば、ほかの政策組織が扱う現象は予測可能で対応もある程度の時間をかけて行われるものであるに対して、災害・危機は予測できなくてきわめて短期間で対処が求められるものである（大西 2017）。

3.2 組織をどのように説明するか

前節は、組織のあり方が組織の政策能力に影響することを検討した。本節からはそもそも組織のあり方が何に規定されているかに注目し、本研究の第二部分の理論枠組みを構築する。

組織変化を説明する要因は、当然政治的要因だけではなく、組織文化や組織の外部環境に注目する理論が存在する。そのため、本節は、都道府県の組織変化を説明するためにどの要因に注目することが一番適切なのかを論じる。

組織変化を説明する理論は主に、政治家の合理的選択、組織文化と組織の外部環境に注目していた。それぞれが組織変化の異なる側面を説明している。以下では各理論の内容について整理していく。

まずは行政組織の変化を政治家の合理的選択から説明する本人代理人理論である。この理論において、行政組織は政治家の代理人として、与えられた裁量の中で、政治的目標を実現する道具である。政治家は組織変化を通して代理人の能力と選好をコントロールして政治目的を達成する。したがって、組織の変化は政治家の選挙目的と政治連合から説明されていた。研究として、選好が一致しない議会と大統領がもたらす影響を検証する研究としては、アメリカ議会の官僚組織に対する委任の研究 (Epstein and O' Halloran 1994、Epstein and O' Halloran 1996、Volden 2002a と Volden 2002b など)、行政組織の大統領権力からの隔離を分析する研究 (Moe 1990, Lewis 2003) が挙げられる。また、単一の本人が行政組織にもたらす影響について、大統領の大統領事務局に対する影響を分析する研究がある (Moe 1985 や Rudalevige 2002 など)。これらの研究の主張において、本人である政治家は自らの政策選好を実現するために、行政組織のあり方を選択している。

次に、組織文化が挙げられる。組織文化とは組織内で適切な行動を規定し、組織メンバーの間で共有される価値観である (Ravasi and Schultz 2006)。組織文化は組織メンバー間の相互作用、メンバーとクライアント及び利益関係者との相互作用を規定し、メンバーの組織に対する認識も影響するとされる (Schrodt, 2002)。組織文化が組織の変化を説明する要因として取り上げられるのは、組織文化が組織の構造に深く埋められているため、過去からの持続性があり、その持続性がある種の慣性となって変化を阻害するような特性をもつからである (Marquis and Tilcsik 2013)。したがって、組織の変革が組織文化に強く影響されることが多くの研究に指摘されている (Cameron and Quinn 1999; Flamholtz and Randle 2011)。

公共組織においても、組織文化の重要性が同じく強調されている。Bluedorn and Lundgren (1993) は、組織文化が公共管理の変化プロセスと戦略的目標の達成に大きな影響を及ぼすことを指摘している。公共組織は慣習に強く影響され、標準な作業手順に基づいて行動し、国家は規範や組織自体の持続に関心を持っている。組織はその

文化とともに、文化的慣習と信念の維持、発展と伝播の過程の中で変化する（March and Olsen 1983）。したがって、組織はリーダーの一時的な意思によって変化するものではなく、自然に歴史的に変化する（March 1981）。その理由としては、短期的利益のために、組織の持つ慣習を先見性のないものに変えることを公衆に納得させることが難しいからである（Olsen 1998）。これまでの研究において、組織変化を組織文化から歴史的に観察・追跡するものが多く、例えば、イギリスの市民サービスの文化的変化を分析した Chapman（1988）や Christoph（1992）、新しい公共管理（New Public Management）がもたらす組織文化の変遷を分析した Harrow and Wilcocks（1990）や Kanter et al（1992）などが挙げられる。近年の研究では計量的な手法を用いて、公共部門の組織文化を捉える研究（例えば、Su et al. 2009, 2013 や Harrison and Baird 2014 など）、組織間の比較を通して組織文化の組織のパフォーマンスにもたらす効果を検証する研究（Slack and Singh 2018; Jabeen and Isakovic 2018）などがあるが、これらの研究では組織変化に関する知見が見られない。

以上の検討から、組織文化は、組織のより長期的・歴史的な変化を説明する際に用いられていると考えられる。

続いて、組織の変化について外部環境の影響を主たる説明として研究を検討する。環境要因の重要性を指摘するのはコンティンジェンシー理論（Contingency Theory）である。この理論は、組織を開放的なシステムとして捉え、組織の管理が外部環境とのバランスを重視しなければならないことを主張する。したがって、組織のあり方が外部環境によって影響されていることが強調される（Morgan 2007）。外部環境を捉える要因として、これまでの研究は主に環境の不確実性、戦略性などが取り上げられている。

まず環境の不確実性は組織の柔軟性、不確実なイベントの対応能力、そして会計のコントロールに影響するとされている（Chong and Chong 1997; Ditilo 2004; Budding 2004）。環境の戦略性は、組織の環境の中の戦略的位置を規定し、組織の取りうる行動（戦略的変革、成果評価、リソースの共有など）に影響を与えることが指摘されている（Langfield-Smith 1997; Whittle and Mueller 2010）。

環境要因の公共組織に対する影響も多く取り上げられ、組織がいかに外部環境や置かれている状況によって変化されているのかが考察された。Cancel et al.（1997）は過去の研究をまとめ、公共組織に影響する 87 の環境要因を議論した。研究として、環境要因が国際組織の協調に与える影響を検証する Choi and Cameron（2005）やイギリスの地方の危機管理体制を検証する Wood（2009）などが上げられる。

以上の検討から、コンティンジェンシー理論に関する研究において、組織のあり方を理解するには環境要因の影響が重要であるとされている。

では、本研究が注目する都道府県の組織変化はどのような枠組みで分析すべきかを

検討する。第一に、本研究の分析対象は年度ごとの組織変化であり、非常に短期的である。また、大きな部局編成があるとはいえ、組織の運営を根本的に変えるものでもない。実際、組織改革を行い、またその後の組織編成で戻される例もある³⁰。そのため、長期的・歴史的な組織変化を対象とする組織文化の理論では説明されない。また組織文化論が文化的要因として取り上げたリーダーシップなどの要素も、地方政治においては首長の政治的属性に規定される部分が多いと考えられる。

第二に、環境要因について、確かに地方分権改革以降、地方の財政危機や少子高齢化の深刻化など、地方を取り巻く環境が大きく変化した。しかし、これらの環境要因が直接に組織に影響を及ぼす部分が少なく、むしろ「地方政治家」という経路を辿っている。組織編成に対して政治的主導が非常に強いこともすでに第二章で確認されている。要するに、同じく財政危機と少子高齢化の深刻化に直面する都道府県において、組織が異なるあり方になっていたのは、政治家が異なる行動を取ったからである。そのため、環境要因より、組織変化を政治家の利益から考えるのがより妥当であると考えられる。当然、「地方政治家」という経路を経由しない環境要因が存在しないとは言いきれないため、それらの要因について、本研究の分析では財政力指数やデモクラティック要因の統制、そして計量分析における固定効果モデルの使用を通してある程度対処を行う。

以上の検討から、政治家による合理的選択から組織変化を分析するのは妥当であると考えられる。次節から政治家による組織編成について、理論構築を行う。

3.3 政治家による組織編成

政策の実現を望む政治家は、組織を編成して行政職員の能力を最大限に引き出すことを望むと考える³¹。そのために、政治家は自らの政策を適切かつ効率的に立案して施行する組織のあり方を選好する。ここまでは、複雑な話ではなく、政治家が組織の効果をある程度予測し、組織のあり方を選択するだけである。しかし、本人である政治家が複数存在し、その利益構造が異なるのであれば、組織編成の過程に政治的な相互作用が生じ、編成の帰結が利益の対立・協調の産物となる。大統領制の政治的アクターの執政長官と議会が典型的である。大統領制の性質をもつ日本の二代表制にも、これまでの先行研究が指摘するような首長と議会の党派的・部門的対立が存在する。そのため、執政長官と議会の相互作用が組織のあり方を決定するカギとなる。両者の相互作用の中で、組織編成の過程を最も決定づけるのは編成に参加するアクターである。執政長官と議会が行う編成もあれば、執政長官と議会が行う編成もある。すなわ

³⁰ 例えば、多くの研究が取り上げる静岡県と佐賀県のフラット化改革がその例である。

³¹ 組織を編成するという行動自体は、政治家の公約実現の姿勢として重要な意味を持つ。Peter (1988) は、政治家が組織編成を行うことで、有権者に対して政策を重視する姿勢を示すことができると指摘している。

ち、議会が組織編成に参加するアクターなのか、外的要因となるかの二つの状況が存在する。本節はこの組織編成に関する二つの状況について、それぞれ理論的枠組みを構築する。

3.3.1 執政長官と議会による組織編成

議会がアクターとして組織編成に参加すれば、組織に反映されるのは執政長官と議会の選好であり、組織の行う政策に必要な予算などのリソースも議会から調達するため、組織と政策が一体的になる。本項は、この議会と執政長官の両方が参加する組織編成がどのような組織的な帰結をもたらすかを検討する。

組織に対して、執政長官と議会の選好の対立について検討するのは、Moe (1990) と Lewis (2004) である。Moe (1990) は議会と大統領の組織に対する選好をそれぞれ分析している。議会は、代表する選挙区の個別利益だけに關心を持ち、その利益を最も効率的実現する組織を選択する。一方、大統領は、政府全体の運営、社会全体の利益に關心を持っている。そのため、大統領の選択する組織は、議会の個別利益に反することがある。また、執政長官としての大統領は、行政組織をコントロールしようとする。このことから、議会の戦略的行動として、大統領と議会の政策選好が離れる場合、議会は大統領の組織に対するコントロールを制限することが考えられる³²。Moe の知見を検証したのは、Lewis (2003) である。彼は、行政組織の大統領からの独立性の度合いを従属変数とし、大統領と議会の選好の違いの影響を検証した。その知見として、大統領の与党の議席率が低い場合、議会と大統領の選好が離れているため、議会は大統領の組織に対するコントロールを制限するために、独立性の高い行政組織を作ることが明らかにされた。

議会が執政長官による行政組織のコントロールを警戒することは、行政組織のほかの側面でも同じく指摘されている。Epstein and O'halloran(1999)は行政組織に対する委任を分析し、分割政府では委任の度合いが小さくなり、さらに大統領の権力から独立する組織を多く委任することを指摘した³³。ほかに、大統領と議会の選好の不一致が高い場合、議会がより大統領の政治任用を許容しないこと (Lewis 2008)、大統領の行政命令に寛容ではないこと (Howell 2003)、官僚組織内の政治任命職の割合が減少すること (Lewis 2010) が指摘されている。

以上の研究の知見は次のようにまとめられる。執政長官は行政組織コントロールを通して政策を自分の選好に近づけられる。そのため、執政長官の行動を予想する議会は、執政長官との政策選好が離れる場合、執政長官の行政組織に対するコントロール

³² Moe (1985) の指摘によれば、議会は大統領による組織コントロールを制限するだけでなく、組織を機能不全と低効率に陥れて大統領の政策を妨害することもあり。日本の都道府県において、議会がこのような行動を取ることは観察されないため、本研究においては特に検討しない。

³³ 分割政府と行政組織に対する委任の関係は必然ではない。Volden (2002a)はフォーマルモデルを構築し、官僚と大統領の選好が離れる場合、分割政府では議会が行政組織に委任することを指摘している。

を制限する戦略をとる。この知見に基づき、組織編成の過程を以下のように想定できる。執政長官から提案される組織案に対して、議会は新しい組織の担う政策に対する執政長官の選好を判断する。そして、執政長官の政策選好が議会の利益に反する場合、議会は執政長官が組織編成に対して有するコントロールを制限する行動を取り、政策に関する組織案を否決する。したがって、執政長官と議会が参加する組織編成について、以下のように指摘できる。執政長官の政策選好が議会の利益に反する場合、議会が政策に関連する組織案を否決する³⁴。

3.3.2 執政長官による組織編成

前項の検討から、執政長官と議会が組織編成に参加する場合、執政長官の行動が議会の選好に大きく制約されることが分かった。しかし、執政長官が独自の選好を行政組織に反映させるすべがないわけではない。執政長官が単独的に行う組織編成は、まさに執政長官の議会に対応する手段である。本項は大統領制の下で執政長官³⁵が単独的に組織編成を行う際にどのような動機を持つかを分析する。組織変化を理解するためには、執政長官が政策目標を達成する過程の中で行政組織がどのような役割を果たしたか、組織の変化が何を意味するかを明確にする必要がある。以下、この二点を検討しつつ、理論モデルを構築する。

理論モデルを構築する第一歩として、まず執政長官が何を目標とするかを定義する必要がある。この点に関して、アメリカ大統領の研究を参考にすることが有益である。Fiorina（1981）は大統領の目標として、再選と政策の実現（で歴史に名を残す）を取り上げ、この二つの目標は常に一致し、たとえ短期的に完全に一致しなくても大統領が常に国内の政策を広く達成する動機を持つことを指摘した。この指摘から、執政長官の目標を、「自らの政策を最大限に実現することで再選する」と定義する。

執政長官は自らの望む政策を実現するためには、議会運営と行政管理という二つの活動を行わなければならない。議会運営において、執政長官は議会から政策活動に必要な予算・条例を調達する。次に行政管理において、執政長官は行政組織の能力と選好をコントロールしなければならない。この二つの活動によって、政策実現の度合いが決定されると考える。

続いて、執政長官は議会運営と行政管理の二つの活動を通してどのように自らの政策を実現するかを検討しよう。まず執政長官が公約で掲げる目標は行政組織によって具体化され、予算事業や法案などの形としてアジェンダセッティングされる。その後、

³⁴ ゲーム理論的な考えでは、執政長官は議会が否決しないぎりぎりの組織案を提出することになるが、本研究の実証的な分析では、執政長官が必ずしも議会の選好を精確に把握してはいないことが判明される。特に議会が参加する組織編成は主に大きな部局編成であり、組織案自体がパッケージ化されている。そのため、本研究の上述する執政長官の行動を考慮しない。

³⁵ 本項は主にアメリカ大統領制の研究を参考にするが、本研究の研究対象が都道府県であるため、文言上「大統領」ではなく、より広い概念である「執政長官」を使用する。

議会の審議を受けて最終的に行政組織によって施行される。すなわち、執政長官の行う行政管理はアジェンダセティングと政策の施行に影響を及ぼし、行政組織の行う政策を自らの選好に近づけられる (Moe 1990; Epstein and O'Halloran 1999)。対して、議会での審議は、執政長官と議会政党の関係に大きく依存する。議会政党から反対され、議会運営が困難な場合、執政長官は政策に必要な予算・法案を十分に調達できないことになる。これまでの研究から、大統領と議会の選好が離れた場合、新規政策の立案が低調になること (Coleman 1999)、有効性のある法案を成立させることが困難になること (Tesbeils 1999)、大統領の重要法案がより否決されやすいこと (Barrett and Peak 1997)、大統領命令が多く用いられること (Fine and Warber 2012) などが指摘されている。

そして、議会運営が困難である場合、執政長官の戦略的行動として考えられるのは、行政管理をより強化することである (Kernell 1991, Rudalevige 2002)³⁶。すなわち、行政組織のアジェンダセティングの質を高めて議会からの不確実性を回避すること (Shipan 2006)、政策実施をより効率的に行って議会に予算などを制限されてもできる限り政策を推進することである。この検討から、議会運営が困難である場合、執政長官がより行政管理を多く行うと考える。

組織編成は、執政長官による行政管理の部分として捉えられる。第一に、組織編成は組織の能力に影響を与えられる。組織が編成されることで、組織の各機能を担う政策班などの組織のミクロ単位が新設・削減され、政策により適した新しい組織が構築される (前章の補論)。第二に、新しい組織が作られることで、執政長官が任命過程で権限を行使し、組織の能力と選好を管理できる。執政長官が任命過程を通して、行政組織の政策パフォーマンスを高める動機はこれまでの研究によって観察されている (Lewis 2010)。また、執政長官が適切な代理人を任命することで、執政長官の選好が政策施行を通じてより実現されやすいことも指摘されている (Bertelli and Feldmann 2006)。以上の二点、組織機能の再構築と新しい任命は、行政組織をコントロールする重要な手段として指摘されている (Wood 1991; Lewis 2008)。そのため、執政長官が組織編成を行うことで、政策により適した組織を作れると考え、組織編成を執政長官の行政管理として位置付ける。

以上の検討を踏まえて、執政長官が単独に行う組織編成について二つのポイントが導き出された。第一に、議会運営が困難で議会審議の不確実性が高まる場合、執政長官は行政組織の管理を通してアジェンダセティングと政策施行を強化する。第二に、組織編成は組織機能の変化と委任過程の発生に伴い、執政長官の行政組織の管理に該当する。この二つのポイントの内容を合わせ、執政長官が単独に行う組織編成について以下のように指摘できる。議会運営が困難である場合、知事は政策実現において行

³⁶ 行政組織の管理の強化以外に、協同広報と否決権の行使も分割政府における大統領の戦略として挙げられている (Kernell 1991)。

政管理により多く依存する。そのため、組織編成が多く行われる。

3.3.3 第二部分の実証分析

本節は政治家による組織編成を分析する理論枠組みを構築した。執政長官と議会による組織編成、執政長官による組織編成の二つの枠組みを用い、本研究が実証するのは都道府県の部局レベルと課室レベルの組織編成である。

地方分権改革以降、地方に対して主導権を取り戻す知事は、財政危機などの課題を解決するために、広範に組織を再編成して政策の実現を行おうとした。しかし、広範な組織編成は決して簡単ではなく、多くの場合、編成は条例の改正に伴い、議会が拒否権プレイヤーとして立ちはだかる。そのため、部局レベルの編成を通して知事が完全に自らの選好を実現することが困難である。そこで、知事が独自の権限で行える課室レベルの編成が、部局レベルの編成の不足を補完している。知事は課室レベルの組織を利用して、議会の不確実性に対応して独自の選好を実現することができる。以下、部局レベルと課室レベルの組織編成について具体的に述べる。

都道府県の部局レベルの組織編成は条例の改正が必要であり、議会が拒否権プレイヤーとして参入する。都道府県において、知事と都道府県議会の間に、アメリカ大統領制に見られる大統領と議会の選好対立が同じく見られる。異なる選挙制度から選出される知事と議員はそれぞれ異なる構造の利益を代表している。地方政府全域から選出される知事は、特定の地位や業種の利益を強く表出することが困難であり、組織されない地方政府の全域の利益を最優先に考える（曾我・待鳥 2007）。対して、分割された都道府県の領域である定数 2-6 の中選挙区と定数 1 の小選挙区から選出された議員は、限られた小さい地域から支持を調達する。そのため、特定の地域、特定の業種の利益と言われる個別利益を強く表出する。以上に見られるような知事と議会の部門間対立も、アメリカ大統領制と同じく組織編成の過程に強く影響する。

地方分権改革以降の都道府県において、選挙区利益にコミットする議会と都道府県全体を考える知事の対立は少なくない。特に 2000 年代初頭に集中する部局レベルの大きな組織編成を行う場合、特定の組織が合併して政策の専門性などに影響することがある。組織編成によって特定の政策部局の専門性が低下する恐れがある場合、その組織案は議会がコミットする個別的な政策利益に反する可能性がある。結果として、知事が議会からの反発を受けることになる。そのため、知事の政策意図が議会とどのように対立するかは、組織編成の成否に関わる。実証分析において、本研究が用いるのは、編成に成功した福岡県と編成に失敗した長野県の二つの事例である。

次に、都道府県の課室レベルの組織編成は行政規則の改正だけが必要となり、知事独自の裁量である。しかし、知事が組織を自ら編成できても、組織が担う政策を実現するためにはアメリカ大統領と同じく議会の審議の不確実性に直面しなければなら

ない。日本の戦後地方政治の歴史から見ても、議会与党議席率は常に知事提出議案の修正・否決の可能性を左右する（辻 2015）。知事の議会支持が低下することで、知事の政策が常に議会の批判にさらされ、より適切なアジェンダセッティングまたは政策施行の業績が必要になる。

以上のことから、課室レベルの組織編成に関して、知事は大統領と同じく、行政管理を通して議会の不確実性に対応する必要がある。理論枠組みの推論に基づき、知事の議会運営が困難であるほどより多く組織編成を行うことになる考える。実証分析において、主に日本の地方政治において、どのような場合に知事の議会運営が困難であるかを具体的に検討する。そして、分析は、各年度各都道府県の組織変化に関する指標を作成し、計量分析から議会要因の影響を検証した上、事例分析から知事が組織編成を通して議会の不確実性に対応するメカニズムを実際に確認する。

3.4 小括

本章は、組織の政策に与える効果、政治家による組織編成に関する理論枠組みを構築した。本章の理論構築は、これまでの日本の地方自治研究に対して、二つの理論的な貢献を試みた。まず、地方政府の公共政策に対して、行政組織という新たな視点を提供した。行政組織の設計は、組織の政策の能力を規定する重要な過程であり、組織が垂直的にどのような組織地位を有するか、そして水平的にどのように連絡調整するのが政策パフォーマンスに大きな影響を及ぼす。次に、二元代表制に対する理解について、これまでの研究が注目する知事と議会の相互作用について、両者の相互作用が第三のアクターである行政組織のあり方を規定していることを示した。そのうえで、本研究は組織編成のレベルによって知事と議会がそれぞれの影響力を発揮するメカニズムがまったく異なることを検討した。

以上の二つの理論に対して、次章からは実証分析を通して検証する。実証の第一部分では、部局レベルが担う防災政策でも、課室レベルが担う女性政策でも、組織のあり方が政策のパフォーマンスに影響することを検証する。第一部分の議論を踏まえて、第二部分では組織の効果を予測する政治家がそれぞれ部局レベルと課室レベルの組織をどのように編成するかを分析する。その際に、参加する政治アクターのもたらす編成過程の違いを明らかにする。

第四章 都道府県における業務継続計画の策定を 分析する

—組織構造から見る行政の能力—

本章は都道府県レベルで策定される業務継続計画を分析し、行政組織のあり方が計画の策定にもたらす影響を検証する。業務継続計画は、自治体が被災時の優先業務や執行体制などを確立する計画である。この計画には自治体の防災政策のコアである地域防災計画を補完する重要な役割があるとされている。しかし、都道府県間に計画の策定時間に大きなバリエーションが存在する。本章は、この計画策定のバリエーションに対して行政組織の要因がもたらす影響を明らかにする。

業務継続計画は、これまでの地方自治研究が提示する理論では説明が難しい。先行研究は主に知事と議会の党派的対立・部門間の利害対立を用いて政策のバリエーションを説明した。しかし、業務継続計画は都道府県自身が被災する場合に用いる計画であり、有権者の利害と直接な関係がないため、明確な利害対立が存在しない。また、防災政策は合意争点であり、政党間に明確な違いも見られない。そのため、政治的要因から業務継続計画のバリエーションを説明することには限界があり、計画の策定を担う行政の部分に注目する必要があると考える。一方、これまでの防災研究は、実務的な関心が強く、有用な理論的な枠組みを必ずしも提示してはいない。そのため、本研究は組織的な視点から、防災組織の計画策定能力を理論的に捉え、新しい理論による政策説明を試みる。

本章の構成は以下の通りである。第一節は、業務継続計画の策定背景、策定状況そしてリサーチクエスチョンを具体的に紹介する。続く第二節は防災に関する先行研究を検討し、その限界を指摘する。その上で、行政組織に関する理論を用いて、都道府県の防災組織の違いが計画策定にもたらす影響を論じ、三つの理論仮説を導き出す。第三節は実際の都道府県の組織運用の状況を参照して仮説の操作化を行う。第四節は生存分析で仮説の妥当性を確認する。最後に本章の知見をまとめる。

4.1 本章の分析対象：業務継続計画

2011年3月11日、マグニチュード9.0の地震が日本の東北地方を襲った。地震と津波によって、多くの自治体において庁舎が壊滅的な打撃を被り、職員も被災するような事態が発生した。発災直後の自治体業務は混乱し、効率的な救援活動が展開できない状況が生じた。このような発災直後の自治体の混乱は、従来自治体が行ってきた防災対策の考え方に起因すると考えられる。

地方自治体の防災において、中心的な役割を担っていたのは地域防災計画である。これは災害対策基本法（第 40 条）に基づき、各地方自治体（都道府県や市町村）の長が、それぞれの防災会議に諮り、防災のために処理すべき業務などを具体的に定めた計画である。しかし、この地域防災計画には問題点があると指摘されている。それは自治体政府自体が被災することを想定せず、行政が災害時に適切に機能することを前提として計画内容が策定されていることである。この前提は、大規模災害に直面する日本においては、崩れる可能性が高い。それゆえ、自治体は発災時に自身の機能を維持する計画を考えておく必要がある。その計画が業務継続計画である。

業務継続計画の定義について、内閣府の「市町村のための業務継続計画作成ガイド」（平成 27 年 5 月）は、「災害時に行政自らも被災し、人、物、情報等利用できる資源に制約がある状況下において、優先的に実施すべき業務（非常時優先業務）を特定するとともに、業務の執行体制や対応手順、継続に必要な資源の確保等をあらかじめ定める計画である」（2 頁）としている³⁷。本研究は、この定義に従い、都道府県の策定するこのような計画を分析対象とする。都道府県ごとに名称が異なるが³⁸、本稿では一律に、業務継続計画と呼ぶ。

計画は主に職員の参集状況、非常時優先業務、災害対策本部体制と庁舎機能維持の四つの部分から構成されている。一つ目の職員の参集状況は、勤務時間外の災害発生を想定し、職員自身・家族の安全確保、職員の安否確認・参集情報、職員の緊急参集・参集状況の把握、本庁舎初動要因の確保の四つの項目を整理し、参集行動の手順を示した内容である。二つ目の非常時優先業務の選定は、災害時における応急業務と継続性の高い通常業務を時系列区分に整理する内容である。三つ目に、災害対策本部体制は、災害発生後の情報連絡体制の確保、災害対策本部の初動体制の構築、第 1 回本部会議の開催の三つの手順に必要な体制を確保する内容である。最後に、庁舎機能維持は、電力、電話、防災行政無線、飲用水、トイレ、消耗品等の庁舎機能を確保する部分である。これらの四つの内容を計画として策定することで、大規模災害の被害予測に基づいて、発災時において都道府県として実施すべき業務内容と実施体制が具体的に示される³⁹。

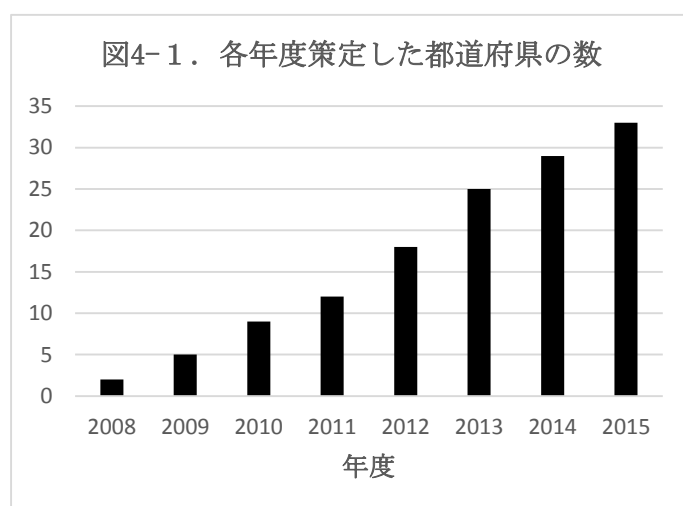
以上の内容から構成される業務継続計画は防災において重要な意味を持つ。それは、災害時に地方政府自らも被災し、機能不全の状況に陥った際に、優先業務、行動シナリオそして確保すべき資源をあらかじめ明確にすることで、政府機能の維持、効率的

³⁷ 出典：内閣府「市町村のための業務継続計画作成ガイド」資料（URL: <http://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyoumukeizoku/index.html>、最終アクセス：2018 年 8 月 10 日）による

³⁸ 例えば、愛知県庁業務継続計画、佐賀県災害時緊急対応業務実施マニュアル、南海トラフ地震に対する兵庫県の応急対応行動シナリオなどがある。業務継続計画として判断する基準は、内閣府の「公開されている業務継続計画の例（都道府県、平成 27 年 12 月現在）」である。なお、内閣府の例には三重県の記載はなかったが、三重県の防災ホームページで確認したところ、策定されていたことが分かったので、分析に取り入れている。

³⁹ 以上の内容は徳島県の業務継続計画の内容を取り上げている。

な救援、さらにほかの防災関連計画の展開に繋げることができるからである。



都道府県レベルにおいて、2008年に徳島県と東京都などの先進的な自治体が最初に業務継続計画を策定し、2015年までに30を超える都道府県に広がっている⁴⁰。国レベルにおいては、東日本大震災の教訓を踏まえ、2011年12月に防災基本計画が修正された。それにより、国、地方公共団体等の防災関係

機関が、地震発生時の災害応急対策等の実施や優先度の高い通常業務の継続のため、業務継続計画の策定などにより、業務継続性の確保を図ることが追加された。都道府県の2015年までの各年度の策定数をまとめたものが図4-1である。2010年までに9都道府県がすでに計画の策定を完成したのに対して、2015年までに15の都道府県がまだ計画の策定を完成していない。

ここで、本章は業務継続計画に注目し、都道府県ごとに業務継続計画の策定状況や時期が異なるのはなぜかを、リサーチクエスションとして検討する。本研究が計画の内容ではなく、策定の状況に注目するのは三つの理由がある。まず、業務継続計画の内容について、各都道府県が共通して職員の参集状況、非常時優先業務、災害対策本部体制と庁舎機能維持を内容とするため、大きなバリエーションが存在しない。そのため、行政組織の能力に差が策定の時間に現れると考えられる。第二に、防災に対する現実的な意味として、南海トラフ地震や東海地震などの大きな災害が予想される中で、政府の災害時の業務継続体制が確立されていないことは、災害対応に大きな不確実性をもたらす。そのため、業務継続計画が早く策定されることが重要な側面であると考えられる。第三に、発災後における行政の機能維持という考え方が新しく、これまでの防災計画が対象とする災害の予防や発災後の救援などの行政の災害対応とは異なる。そのため、2007年の計画策定開始前に、すでに先進的な取り組みを行っている都道府県がなく、策定状況が行政組織の能力を反映する指標として高い妥当性をもつと考える。

本研究の業務継続計画の分析は主に二つの意義がある。一つ目の意義は、平時⁴¹の防災政策の政策過程とそのパフォーマンスを規定する要因を理論づけることである。防災政策では、地域防災政策からはじめる受援計画、危機管理計画など、計画の策定

⁴⁰ 業務継続計画の策定時間については、各都道府県の防災ホームページと電話での問い合わせから収集した。

⁴¹ 災害が発生した状況を非常時と呼ぶのに対して、普段の行政環境を平時と呼ぶ。

がコアとなっている。本研究の業務継続計画に関する知見は、計画を基本とするほかの防災政策にもある程度適用できる。二つ目の意義は、政策説明において、これまで見逃されてきた行政組織の特徴の重要性を示すことである。本章は政策の策定・実行を担う行政組織に関する枠組みを構築し、政治的影響をコントロールしても、行政の側面が政策バリエーションに対する大きな説明力を持つことを示す。

4.2 行政組織からみる業務継続計画の策定能力

業務継続計画に関して、まず確認しなければならないのは既存の防災研究である。本節は防災に関する研究の知見を整理し、その限界を指摘する。そのうえで、第三章で構築した理論枠組みに基づき、防災・危機管理組織の違いが計画策定にもたらす影響について仮説を導出する。

4.2.1 防災に関する先行研究：理論づけの限界

地方自治体は多様な防災計画を策定しているが、永松（2008）はこれらを特定のハザードとマルチハザードの軸、限定的主体（行政）と包括的主体（市民・企業・ボランティアなど）の軸で二元的に位置づける。主体が限定的な計画の中で、特定のハザードに対応するアクションプログラム、マルチハザードに対応する危機管理計画と業務継続計画が挙げられている。地域防災計画は全体の中間に位置する。その上で、彼は包括的な主体による計画の不在を指摘した。

それに対して、防災計画の策定などに関心を持つのは山下（2015）である。彼はアンケート調査を用いて、防災体制における人的リソース、部局間の連携と財政などの自治体要因を確認した。風間（1998）は特に部局間の連携に注目して、自治体レベルの弱い政策ネットワークが総合的な防災政策の実行を困難にすることを理論的に指摘した。また伊藤・川島（2014）は、地域防災計画を中央地方関係、また自治体の関係から検討している。彼らは自治体の地域防災計画が上位政府の関連する計画に依拠する必要があるにも関わらず、計画の大枠、項目、文言に大きな多様性があること、また水平的な参照が文言だけにとどまることを指摘した。

これら先行研究は防災計画の各側面をある程度明らかにしたものの、策定過程の解明に関して限界を抱えている。それは、計画に影響する要因に関して、これらの研究は実務的な関心が強く、理論的な検討が少ないことである。計画策定に関して、職員に対するアンケート調査を用いる多くの先行研究では、「ほかの組織の協力が得られない」といった知見が最終的に導き出される。しかし、こういった知見は、行政組織の政策能力を解明するという本研究の問題関心から、必ずしも十分ではない。なぜなら、「ほかの組織の協力が得られない」という問題が発生するメカニズムと改善する措置に直接に結びついていないからである。すなわち、なぜ協力を得るのが困難な

のか、どのようにして協力が得られるようになるのかが提示されていない。これらの点について、組織的な理論を用いて補完し、計画の策定能力が不足しているの原因が組織のあり方にあるのを主張するのが本章の分析の目的である。

4.2.2 行政組織から見る計画の策定能力

前項では防災に関する研究の問題点として、理論との結びつきが弱いことを指摘した。この問題点に対して、前章で構築した行政組織に関する理論枠組みに依拠して解決を図る。というのも、そもそも平時の防災業務が行われているのは、行政組織の中だからである。防災計画策定において、主体となる行政組織がどれほどの能力を持つかは、本研究の理論によって位置づけられる。そこで、本項は行政組織の理論枠組みを用いて、都道府県ごとに異なる防災組織が計画策定にもたらす影響を分析する。

業務継続計画の策定にとって重要なのは、全庁的な総合調整であり、防災以外の部局にも優先業務を洗い出してもらう必要がある。しかし、その作成主体がほとんどの場合防災部局に委ねられているため、計画の策定について、「ほかの部局から協力が得られない」という問題が行政組織内で発生する⁴²。この点をいかに組織的な視点から解消するかが重要である。

まず垂直的関係の視点から検討しよう。理論枠組みにおいて、垂直的関係が影響するのは組織内の統合、政策コミュニティの形成、同質性原則と政治的配慮の違いである。以下それぞれについて検討する。

組織内の統合について、より高い組織地位にある組織が下位組織の行動をコントロールできると考える。都道府県の防災組織において、危機管理（防災）の管理職をほかの部より上位に設置することがある。この場合、危機管理の管理職は部長級以上であり、垂直的権限によって各知事部局の防災業務を上位からコントロールできる。本研究はこれを「統制職」と呼ぶ。「統制職」を設置することで、防災以外の部局との調整が行いやすくなり、全庁的な政策として業務継続計画を策定することが可能となる。これにより、次の理論仮説を導くことができる。

理論仮説 1：垂直的な関係において、防災部局の管理職が他の部より組織的に上位である場合（統制職である場合）、計画の策定は早くなる。

第二に、政策コミュニティの形成と同質性の原則は、特定の組織が性質の異なる組織の下に設置されると、政策コミュニティの形成が困難になること、また組織の効率性が低下することである。実際に都道府県での防災組織は、部局として独立に設置されるか、または総務部、生活環境部などの下に課として置かれるといった二つのパタ

⁴² この知見は山下（2015）の「BCP 検討中に生じた問題」というアンケートの集計にも反映されている。

ーンがある。本章の対象である業務継続計画の策定の場合、防災組織は全庁の組織と協調し、優先業務を洗い出さなければならない。しかし、生活環境部などの部局に所属すると、他の部レベルの組織と協調する前に、防災組織が所在する部内の調整を行わなければならない。すなわち、防災組織の行う業務には全庁的な調整が必要であるが、部の下位組織である課という組織的地位しか持ちえない防災組織には、その調整を行うことが難しく、防災組織が独自のコミュニティを形成することが困難になると言える。また、防災政策が扱う対象は、災害発生後に影響を及ぼす分野であり、その内容も多くは政策分野にわたる。そのため、防災組織が特定の政策部局に所属すると同質性の問題が発生して組織の効率性が低下することも考えられる。以上の二つの側面から、防災組織がほかの部局の下に置かれるのは、業務継続計画の策定に不利であると考えられる。

実際、都道府県の組織改正の例を見ると、長崎県の平成 18 年の組織改正では「防災危機管理体制について、明確な責任体制の下、迅速な対応を図る組織を整備するため、知事の直属に『防災危機管理監』を新設し、従来、総務部にあった危機管理・消防防災課を再編し、『防災危機管理監』の下に防災、国民保護及び基地関係業務等を所管する「危機管理防災課」と消防及び危険物等の業務を所管する「消防保安室」を設置しました」(1 頁)とされている⁴³。この事例はまさに、危機管理の部門を総務部から分離し、独立に設置した事例であり、同質性問題を解消した一例である。この議論から、下記の仮説を導くことができる。

理論仮説 2：防災組織が危機管理以外の部局に所属する場合、計画策定は遅くなる。

第三の政治的配慮について、組織の地位が高いほど政治的利害に対する配慮が高いことが挙げられる。本稿の対象である業務継続計画に関しては、政府自身を対象とするものであり、政治的利害が生じにくいいため、この視点については検討を加えない。

次に、水平的関係を検討しよう。理論の枠組みにおいて、水平的関係は組織の設置、組織境界線を越える協調の仕組みの存在の視点を含んでいる。以下それぞれ検討を行う。

第一の組織の設置は、組織が融合的に設置されば、異なる政策分野の組織が協調し、二つの政策分野の政策が融合的に行われることを指摘した。しかし、本章の対象である業務継続計画の策定は防災政策だけにとどまり、防災政策とほかの政策の融合を検討しないため、この視点については検討を加えない。

第二に、組織の境界線を越える協調の仕組みについて検討しよう。組織内の会議、

⁴³ 出典：長崎県「長崎県国民保護計画修正ポイント」資料（URL: https://www.pref.nagasaki.jp/sb/guard/approach_pref/pdf/h18/s02.pdf、最終閲覧日：2017 年 10 月 23 日）による。

プロジェクトなどを通して、組織内の政策コミュニティあるいは組織外部者も含むイシュー・ネットワークが形成される場合、組織間の協調でパフォーマンスが高まると考えられる。この視点から都道府県の業務継続計画の策定を捉えた場合、以下の点が重要である。すなわち各都道府県の危機管理体制において、平時防災事務を促進するために危機管理に関する会議が設置され、そこで各部局の関係者が参加し、防災事務の総合的な調整を行うか否かである。これによって、防災組織が他部局からの協力を得られ、計画の作成も行いやすくなると考えられる。また外部専門家の協力により、専門性問題の解消にもつながると予測できる。本章はこれを「ネットワーク」と呼ぶ。このネットワークによる行政組織間の関係から下記の理論仮説を導くことができる。

理論仮説 3：防災に関する組織内ネットワークが設置されている場合、計画の策定は早くなる。

以上では、行政組織に関する理論枠組みを用いて、業務継続計画の策定に影響する仮説を導出した。しかし、都道府県の組織は、同じ防災の管理職でも名称・権限・権限行使の状況（平時か災害時か）が大きく異なることがある。それは、会議についても同様である。次節では上記の理論を実証可能な形に操作化する。

4.3 仮説の操作化：都道府県の防災組織の整理

前節で導き出した理論仮説のなかで、理論仮説 2 は都道府県の機構図から指標化でき、すでに実証可能である。しかし理論仮説 1 と理論仮説 3 の鍵概念である統制職と組織内ネットワークは、各自治体で具体的に何を指しているのかが自明ではない。本節では、統制職と組織内ネットワークの概念を定義し、それに相当する例を挙げて測定可能な尺度を明示したうえで理論仮説を実証可能な仮説に操作化していく。

4.3.1 防災組織における統制職の定義と整理

防災管理職の名称、権限は都道府県ごとに大きく異なっている。防災管理職をすべて統制職として扱うと、本稿の関心に合致しない役職を包括してしまう可能性がある。ので、はじめに、統制職とは何であることを定義する。

第一に、本稿の関心は業務継続計画の策定であるが、その策定作業は災害が発生していない平時においてなされるのであって、災害発生後の非常時ではない。そのため、統制職は平時の行政環境で機能を発揮できなければならない。したがって、災害発生時の非常時だけ機能する職は統制職に当たらない。第二に、理論的に統制職は防災部局のみならず、その他の部局に対しても総合調整の機能を発揮できなければならない。

そのため、統制職は防災業務の総合責任者であるだけでなく、他の部局の防災業務に対する統括的な権限を持つ必要がある。いくつかの都道府県では防災部局管理職はただ防災部局を一括に管理する職として位置づけられているが、それは本稿の理論と噛み合わない。以上の検討により、本稿はこの二つの条件を満たす防災管理職を理論仮説の統制職と定義する。上記の定義を明確化するために該当する都道府県の例を下記にあげる。

定義上統制職である例として、はじめに兵庫県の例を見よう。「地方公共団体における総合的な危機管理体制の調査」⁴⁴によると、兵庫県は平時から、関係機関との連携をはじめとする災害予防その他の防災対策等を総括的に司る職として、「防災監」を設置している。「防災監」は部長より上級の職として設置しているため、各部を横断した調整が容易である。つまり、兵庫県では、平時においても調整を発揮する、部長より上級の職として防災職を設置しているので、定義に合致する。

次に、神奈川県の実例が挙げられる。「神奈川県危機管理対処方針」によると、神奈川県では、各知事部局に局危機管理官を置き、平素から、統括危機管理官及び地域危機管理官と調整の上、局の所管業務に係る危機管理マニュアルを作成するなど、危機管理体制の整備、充実が行われている。すなわち、神奈川県の実例が挙げられる。これは本稿の定義に合致すると考えられる。

以上の二つの例から見ると、統制職が機能するのは、必ずしもある職に総合調整の権限を持たせるという方式だけではなく、ほかの部局に危機管理の職を置くことで危機管理の管理職が総合調整の影響を持つようになる方式もあり、実際には後者の例が多い。

なお、定義上統制職ではない例として、福井県の危機対策監を挙げる。一見兵庫県の防災監に相当するが、「福井県危機対策基本指針」を参照すると、危機対策監は危機発生の際に、部局を越える総合調整を果たすとして書かれていない。また、福井県の行政規則の中で危機対策・防災課は、危機対策の総合調整に関してのみ記されていて、部局を越える調整権限が明記されていない。常時の全庁的な調整ができないことから、福井県の危機対策監は本研究の定義には合致しない。

以上の検討を踏まえたのが下記の操作仮説である。

操作仮説 1：定義に合致する防災の統制職を設置した自治体は、計画の策定が早くなる。

⁴⁴ 出典：総務省消防庁「地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会平成 19 年度報告書（都道府県における総合的な危機管理体制の整備）」資料（URL: <http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/h20/200228/200228-1houdou-r2.pdf>, 最終閲覧日 2016 年 3 月 27 日）による。

4.3.2 防災組織におけるネットワークの定義と整理

組織内のネットワークの実態も統制職同様、都道府県間で大きく異なっている。そのため、あらかじめ何をネットワークとして考えるかを定義する必要がある。ネットワークの形式は会議だけなので、以下では会議と呼ぶ。

第一に、業務継続計画は危機管理事務であり、危機管理事務を対象とする会議の中でしか検討されない。そのために、会議は危機管理事務を対象に開催するものでなければならない。第二に、業務継続計画の作成作業は平時においてなされるのであって、災害が発生する非常時ではない。そのため、会議は平時に開催するものに注目しなければならない。第三に、会議が部局を越える総合調整を果たすためには、防災以外の部局の関係者を取り込む必要がある。そのため、会議は防災以外の各部局の関係者が参加するものでなければならない。以上の検討により、本稿ではこの三つの条件を満たす会議を理論仮説のネットワークと定義する。定義の明確化のために定義に該当する例を挙げる。

愛知県の危機管理連絡調整会議の例を見よう。「愛知県危機管理推進要綱」によると、愛知県では危機の発生に備え、平常時から庁内での情報を共有するとともに、危機発生時において、迅速かつ的確に対処するため、全庁的な連絡調整を目的とする『愛知県危機管理連絡調整会議』が設置されている。つまり愛知県は、危機管理事務に関して、全庁的な調整を行うために、平時に会議を設置しているので、定義に合致する。

なお、定義に合致しない例は多様にあるので、ここでは特に都道府県の防災ネットワークとして想起されやすい都道府県防災会議だけを検討する。本研究は都道府県防災会議をネットワークとして考えない。その理由は以下の二点である。第一に、都道府県防災会議は業務継続計画を対象とするものではないと考える。災害対策基本法によると、地方防災会議の役割は地域防災計画の作成・推進、災害時の情報収集、災害時のほかの公共機関との連絡調整の三つである。防災会議は地域防災計画を主たる対象としており、防災のほかの政策を全般的に担う存在とは言えない。第二に、都道府県防災会議はネットワークとして機能していないと考える。風間（1998）は、都道府県の地域防災計画に各政策コミュニティの中で作られた防災対策が調整されないまま盛り込まれること、防災部局の直面する調整コストが大きいことを指摘した。すなわち、地域防災計画を対象とする防災会議が存在しても、防災会議の主たる対象である地域防災計画ですらうまく調整されていない可能性がある。このことから、都道府県の防災会議が本稿の指摘するネットワークに相当しないと考える。

これらの検討を踏まえたのが下記の操作仮説である。

操作仮説 3：定義に合致する危機管理の会議を設置した自治体は、計画の策定が早く

なる。

以上、本章の実証可能な三つの仮説を導出した。次節から実証分析に移る。

4.4 実証分析

本節では、前節で導出した操作仮説を計量分析で実証する。分析単位となるのは都道府県である。業務継続計画に関しては、都道府県のレベルで最初に策定し始めたのは2007年であるため⁴⁵、分析期間は2007年から2015年までとする。

4.4.1 生存分析と各変数

まず業務継続計画の策定について分析する際に、どのような方法とモデルが適切かについて検討する。

本章のリサーチクエスションから、被説明変数として計画の策定を測定するダミー変数を用いたロジット分析を用いるのが望ましいと考えられる。しかしロジット分析を用いた場合、次の問題が発生する。すなわち、先に計画を策定した都道府県と後に策定した都道府県は同じ扱いにされてしまうため、時間に関する情報が捨象されてしまう。対処法として、採用までにかかる年数を被説明変数として重回帰分析で推定する方法が考えられる。しかしその場合、被説明変数の状態は一時点のものであり、説明変数に時間とともに変化する変数を扱えない。

本章の分析ではこの問題に対して、業務継続計画の策定を一つのイベントの発生として捉え、生存分析（イベントヒストリー分析）を用いるのがより適切であると考えられる。生存分析では、ある都道府県でイベントの発生（計画策定）が観察されると、次の年からその都道府県のデータは記録されない。つまりある時点からイベントが発生する確率にどのような要因が影響するか、時間の影響を考慮しつつ検証することが可能となる。被説明変数はハザード率と呼ばれるものであり、ある時点までイベントが発生せずにその時点で発生する確率である。

分析モデルとして連続時間を仮定するコックス比例ハザードモデルを用いる。生存分析では、連続時間を仮定するモデルは、ハザード率が時間の経過によってどう変化するかの仮定を置く必要がある。その仮定が誤っている場合、推定に偏りが生じる。本研究が用いる比例ハザードモデルは、そのような仮定を置かずに分析できる手法である。しかし、比例性と呼ばれる条件を満たす必要がある（Box-Steffensmeier and Jone 2004）。特定の地域だけに政策波及が強く発生する場合、条件が満たされない。本稿の文脈では、東日本大震災と国の防災基本計画の改正により、被災する確率の高い都道府県が強く影響を受ける可能性がある。そのため、分析の頑健性を確保するため、

⁴⁵ この時間は山下（2015）を参照した。

本稿では離散時間ロジットモデルを同時に用いる。時間経過につれハザード率が上昇することを仮定し⁴⁶、経過時間を変数として加える。その上で、2011 年以降ダミーを投入する。

続いて分析の各変数を説明する。被説明変数は 2007 年から 2015 年の各年に業務継続計画の策定がされたか、されていないかのダミー変数である。生存分析を用いるため、実際の推定対象はハザード率である。一旦策定されたら次の年から策定というイベントが発生する可能性がなくなるので、その都道府県が次年度以降観察されなくなる。

説明変数は、操作仮説に基づき、統制職の設置、部局の独立性、連絡会議をそれぞれダミー変数として投入する⁴⁷。行政の能力に関して、組織だけではなく職員の能力も重要である。そのため、対抗仮説の職員的な視点は消防庁が発行している「平成 25 年災害年報」の各都道府県の年間防災研修数を用いる。年間 10 回以下の都道府県と最大 556 回の東京が存在するため、四段階に操作化する⁴⁸。

次に、統制変数を挙げる。

第一に、防災政策に関して、党派的な対立が生じなくても、政治的な影響が存在する可能性がある。政治家の防災に対する関心が高まることで、防災組織が改善されること、防災計画が早く推進される可能性がある。すなわち、政治的変数が偽の相関を生みうる。そこで、本稿は、各年度の議会定例会において、「災害」という言葉を含む発言を、知事と議員がそれぞれ何回行ったかを計測し、関心度の変数として投入し、政治変数として統制する⁴⁹。

第二に災害リスクが高い自治体はより業務継続計画を必要とし、防災組織の改革も積極的に行いうるため、地震防災対策強化地域を有する都道府県にダミー変数を投入する⁵⁰。第三に、過去被災経験のある都道府県が、より組織体制を整え、計画も早く策定する可能性があるため、阪神淡路大震災以降の震度 6 強以上の震災が発生した回数をコントロールする。第四に、財政的状況が組織の編成に影響することがあり、計画の策定もある程度の財政的リソースを要すると考えられる。そのため、財政力指数を投入する。第五に、都道府県の組織は人口の影響を受けている⁵¹ため、対数化した

⁴⁶ 分析期間の 2007 年から 2015 年は、防災に対する関心が高い時期であるため、この仮定が妥当であると考えられる。

⁴⁷ 組織の独立設置について、各都道府県の各年度の行政組織図から、危機管理の組織が部局として独立に設置されているかを確認できる。統制職とネットワークは、各都道府県の危機管理体制に関する資料（危機管理計画、指針とマニュアルなど、都道府県ごとに名称が異なる）をもとに、第 3 節の例示とおりにデータ化を行う。明確な記述がない場合、行政規則と防災組織のサイトから再確認を行う。これらの手続きで確認できない場合、制度的設置をしていないと捉えている。

⁴⁸ 0～9 回を 1、10～49 回を 2 に、50～100 回を 3 に、100 回以上を 4 にする。

⁴⁹ 両変数間に高い相関関係があるが、個別にモデルに投入しても結果に大きな変化は見られなかった。なお、ほかの変数間に高い相関関係は見られない。

⁵⁰ 全域が指定される場合を 2 に、一部が指定される場合は 1 である。この指標を南海トラフ地震防災対策推進地域に変更しても、結果に変化がない。

⁵¹ 地方分権改革前に、都道府県の行政部局数は「法定局部数」の制約を受けていた。設立できる部局数

人口を変数として統制する。

最後に、同じ地域ブロック内の自治体は同じ大規模災害のリスクに直面することに鑑みると、防災事務に当たって伊藤（2002）の指摘する自治体間の相互参照の可能性はある。ここで地域ブロック⁵²ごとにすでに策定した都道府県の割合を統制する。

以上の各変数の記述統計を表 4-1 に示した。

表 4-1. 各変数の記述統計

	平均値	最大値	最小値	標準偏差
統制職の設置	0.31	1.00	0.00	0.46
組織の独立設置	0.34	1.00	0.00	0.48
会議の設置	0.30	1.00	0.00	0.46
職員の研修	1.28	4.00	1.00	0.73
知事の関心	18.40	81.00	0.00	12.61
議会議員の関心	48.66	166.00	5.00	29.00
震災経験	0.19	2.00	0.00	0.49
災害リスク	0.17	2.00	0.00	0.42
人口（対数化）	0.37	2.55	-0.54	0.66
財政力指数	0.45	1.41	0.22	0.17
準拠策定の割合	11.79	66.67	0.00	18.63

4.4.2 分析結果と解釈

本稿の分析結果について確認しよう。分析結果をまとめたものが表 4-2 である。コックス比例ハザードモデルと離散時間ロジットモデルの結果に大きな違いがない。また尤度比検定が共に 1%水準有意である。仮説 2 の組織の独立設置と仮説 3 の会議の設置がいずれのモデルにおいても少なくとも 5%水準有意である。ここから二つの説明変数がともに業務継続計画の策定に正の影響を与えていることが分かる。コックス比例ハザードモデル効果量を解釈するためには、ハザード比を確認する必要がある。両変数の値が約 3.3 であり、それらの組織構造を持つ時に業務継続計画が策定される確率は約 3 倍になることを意味する。仮説 1 の統制職の設置は正の効果を示したものの、有意ではない。この結果に対する可能な解釈として、防災の管理職が「統制職」に変化して役割が拡大しても、それに見合うような組織の業務の見直しが行われていないため、実質的な効果が小さいという可能性がある。最後に、対抗仮説の変数「職員の研修」は有意ではなく、棄却される。

また、ほかの変数の効果について、知事の関心が 10%水準で有意に、正の効果を与えている。すなわち、知事の関心が高いほど、計画が早く推進されることが分かる。

は人口の大きさで規定されている。この制度は今廃止されたが、影響は残っている可能性がある。

⁵² 北海道、東北、関東、北陸地方、甲信越と東海地方、近畿、中国、四国、九州（沖縄を含む）の九つである。

経過時間が 1%水準有意であり、離散時間ロジットモデルのハザード率に対する仮定が支持されている。

以上の結果をまとめると、仮説 2（組織の独立設置）と仮説 3（組織内ネットワーク）の効果が生存分析によって支持された。しかし、統制職の設置の効果が支持されておらず、この組織構造が実質的な効果を発揮したかはさらなる議論が必要である。分析の結論として、防災における組織の独立性と組織内のネットワークの設置が業務継続計画の策定に正の影響を与えたことが明らかになった。

表 4-2. 分析結果

	コックス	ハザード比	ロジット
統制職の設置	0.769 (0.620)	1.266	0.388 (0.557)
組織の独立設置	1.184** (0.426)	3.267	1.479** (0.500)
会議の設置	1.215* (0.478)	3.370	1.541** (0.542)
知事の関心	0.031. (0.018)	1.031	0.038. (0.022)
議会議員の関心	-0.005 (0.009)	0.995	-0.007 (0.010)
被災経験	-0.544 (0.447)	0.581	-0.616 (0.500)
職員の研修	-0.039 (0.257)	1.040	0.038 (0.295)
災害リスク	-0.088 (0.916)	0.916	-0.207 (0.526)
人口	0.245 (0.279)	1.277	0.202 (0.310)
財政力指数	0.265 (1.179)	1.304	-0.035 (1.347)
準拠策定の割合	-0.012 (0.988)	0.988	-0.013 (0.013)
経過時間			0.653** (0.196)
2011 年以降ダミー			-0.555 (0.960)
標本数	319		319
尤度比検定	20.84**		47.26**

括弧内は標準偏差、・p<0.1,*p<0.05,**p<0.01

4.5 本章の知見

本章は都道府県の業務継続計画を対象に、行政組織の違いが計画の策定にもたらす効果を検討した。計量分析において、組織としての独立性と組織内ネットワークの存在が計画策定を促進することを明らかにした。

本章の分析において効果が確認された組織の独立設置と政策ネットワークについて含意を述べる。今回の分析対象である業務継続計画に代表されるように、防災政策は多くの政策分野にわたるものであり、政策の形成には総合的な調整が必要である。しかし、防災組織は生活部などの特定の政策部局の下に設置されると、特定の政策コミュニティに依存することになり、ほかの政策コミュニティとの調整が困難になる。そこで、防災組織を部局として独立に設置することで防災政策の独自の政策コミュニティを形成させ、以上のような問題が解消されと考えられる。また防災の政策ネットワークについては、異なる方法で総合調整の問題の解決を図っている。組織に跨る会議を直接に作ることで、防災政策の政策コミュニティを形成させているのである。以上の検討をまとめると、組織要因が業務継続計画の策定を促進するメカニズムは、防災政策のコミュニティの形成であると考えられる。

以上、本章は都道府県の業務継続計画の策定を分析することで、部局レベルの組織のあり方が政策にもたらす影響を検証した。次章から、課室レベルという組織のよりミクロな部分に注目し、その組織のあり方も政策に重要であるかどうかを明らかにする。

第五章 都道府県における男女共同参画の政策展開

—課レベル組織のあり方と女性政策のパフォーマンス—

本章は都道府県の男女共同参画に関する女性政策を対象に、行政組織のあり方が政策パフォーマンスに与える影響を明らかにする。男女共同参画について、国レベルでは男女共同参画基本法、女性活躍推進法が制定され、重要な政策として位置づけられている。都道府県は、国の基本方針に基づいて施策を行うことが求められている。ところが、都道府県の女性をサポートする政策を見ると、その充実度が都道府県ごとに大きく異なっている。本章は、行政組織の違いがこの政策バリエーションを生じさせる要因であることを検証する。

女性政策のバリエーションを説明する要因として、本章が主たる視点として取り上げるのは政策を担当する組織のあり方である。課レベルという比較的規模の小さい組織が、いかに専門知識や情報などのリソースを獲得しているかが重要なポイントである。本章の検証から、組織の設置のあり方、組織間の協調そして団体との連携が組織のリソースを拡大し、高い政策パフォーマンスをもたらすことが明らかにされる。

本章は以下のように構成される。第一節は、男女共同参画に関する背景と都道府県の状況、問題設定を具体的に紹介する。続く第二節は、女性政策に関する先行研究の知見を整理し、その限界を指摘する。第三節は女性政治家と行政組織の視点からそれぞれ女性政策に関連する仮説を導出する。そして、実証分析を行うのは第四節であり、内閣府の調査データを用いて計量分析から仮説の妥当性を確認する。最後に、本章の知見をまとめるのが第五節である。

5.1 本章の分析対象：都道府県の女性政策

男女共同参画は現在の日本の重要な政策の一つである。女性の社会での活躍によって、男女の人権が尊重され、急速な少子高齢化の進展、国民の需要の多様化その他の社会経済情勢の変化に対応できる社会が実現できるとされている。男女共同参画の国レベルの立法として、1999年に男女共同参画社会基本法が制定され、「男性も女性も、意欲に応じて、あらゆる分野で活躍できる社会」の実現が目的とされている。そして2015年に、その男女共同参画社会基本法の基本理念にのっとり、女性活躍推進法が制定されたことで、女性の職場における活躍に関する具体的な政策が一層推進されることになった。

男女共同参画の政策に関して、国が基本方針を定め、都道府県には基本方針に基づ

いて政策を推進することが求められている。しかし、内閣府の行った調査⁵³から見ると、都道府県ごとに女性の活躍促進政策の内容に大きなバリエーションが存在する。例えば、平成 29 年調査結果を見ると、実施予定事業に関する 10 項目⁵⁴のうち、9 項目を行う茨城県もあれば、4 項目しか行っていない広島県もある。すなわち、政策の内容において、多様な手段を駆使して女性の活躍を促進する都道府県もあれば、そうではない都道府県もある。多様な政策手段が駆使されていることは、女性をより多くの側面でサポートすることに繋がるため、本研究は、これを女性政策のパフォーマンスとして考える。そして、本章のリサーチクエスチョンとして、なぜ都道府県の間に女性の政策のパフォーマンスの違いが生じたのか、それに影響する要因は何かを解明する。

これまでの男女平等政策に注目する研究は、主に二つの焦点がある。第一に、男女平等という概念がどのような政策を形成させたのか、ほかの政策とどのような関係があるかが分析されている。しかし、これらの研究の理論は、形成した政策になぜ違いが生じるのかを説明することができない。本章が注目する都道府県の女性政策はある程度、国レベルの基本方針から定義される政策であるため、これらの研究の理論では説明されない。第二に、先行研究の多くは、女性政治家がなぜ少ないか、女性政治家が政策にどのような影響をもたらすかに注目している。これらの研究は、形成した政策になぜ違いが生じるかについて、女性政治家の影響から説明している。しかし、政策を選択する政治家だけではなく、政策を担う行政組織の専門能力によって政策の違いが生じる可能性もある。女性政策は、特定の政策分野に分類することが難しく、それゆえに組織設置において大きな多様性が生じている。その結果、行政組織が持つ専門能力に差が生じやすいと考えられる。この点について、先行研究では検討されていない。そのため、本章は女性政治家の影響に加え、主に行政組織の要因に注目し、都道府県の女性政策を担う組織的要因の違いによって、政策パフォーマンスに与える影響を実証する。

本章のリサーチクエスチョンを解明することで、主に二つの側面から既存の理論に貢献できる。まず、都道府県の行う女性政策は、これまでの研究によって注目されることなく、政策に影響する要因が不明である。本研究の分析はその解明に繋がる。第二に、女性政策に対して先行研究は女性政治家の影響だけを用いて説明してきたが、政策を担う行政主体の大きなバリエーションを見逃している。そのため、本研究は女性政策の分析に新しい視点を提供できる。

⁵³内閣府男女共同参画局、地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の推進状況（URL: <http://www.gender.go.jp/research/kenkyu/suishinjokyo/suishin-index.html>, 最終アクセス: 2018 年 12 月 9 日）による。

⁵⁴広報啓発、委員会・懇話会、講座、相談事業、情報収集・提供、苦情処理、交流促進、企業・NPO 法人との連携・働きかけ、国際交流・海外派遣事業、調査研究の 10 項目である。

5.2 女性政策に関する先行研究

これまでの女性政策に注目する研究は、主に二つの焦点がある。第一に、男女平等政策がどのように定義されるのか、ほかの政策とどのような関係があるかが分析されている。次に、女性政策の取り込みの一つとしてのクォータ制導入、そして女性の政治的代表的代表制がもたらす政策影響が注目される。以下それぞれについて検討を行う。

5.2.1 女性政策はどのように定義されているか

多くの研究は、男女平等政策（Gender Equality Policy）をとりとめのない政策として位置づけている。その理由としては、「男女平等」というのはあくまで単純な理念であり、具体的にどのような政策に対応しているかについては不確かだからである。Lombardo et al. (2009) は、男女平等という概念を縮小、拡大あるいは歪曲されることによって、異なる形式の政策が生まれることを指摘している。女性政策はこのような特徴を持つため、政治的に利用されること、ほかの政策に付け加えられることも多い。そのため、多くの研究は女性政策がどのように定義されているかについて関心をもつ。

まず、定義の仕方によって男女平等の概念が縮小する場合がある。それは、男女平等の意味合いを削減し、特定の政策分野・政策 이슈にだけに限定することである（Verloo 2005）。例えば、雇用市場における男女平等政策を行うことである。Bacchi (1999) はこのような概念を縮小することで、政策形成に必要なリソースを集中させること、政策争点を単一化して対立を避けることができると指摘した。

次に、男女平等の概念が拡大し、ほかの政策と関連付けられることがある。男女平等政策がほかの平等政策の一部として位置付けられることがある（Lombardo and verloo 2009）。Walby (2005) は男女平等が、民族、階級、信仰など複雑な不平等との関連付けを指摘している。このような関連付けには二つの効果があるとされる。一つ目の効果として、不平等全体に関心が向けられ、男女平等に対する注目度が低下することが挙げられる（Woodward 2005）。この点について、Verloo (2006) は不平等政策間の特徴と変化の違いを分析し、EU の不平等政策の一括化が不平等政策間の競争を起こしていると指摘した。一方、もしほかの平等政策と共通の目標がある場合、より大きな連合を形成でき、政治的影響力を拡大できるとされる（Squires 2005）。

最後に、男女平等の概念が歪曲されることがある。男女平等の概念を歪曲することで、政策をフレーミングしてアジェンダに乗せることができるとされる。Pollack and Hafner-Burton (2000) は EU 委員会のジェンダー・メインストリームの申請を分析し、ほかの政策の承認のために、ジェンダーの主張が戦略的に特定の政策実現のためのフレーミングに利用されていることを指摘した。また、ほかの政策転換のために、男女平等政策が利用されることもある。例えば、EU の家庭政策は女性が労働市場で平等

な機会を与えることが目的であるが、1990年代以降はEUの雇用戦略と合併し、雇用創出と労働市場の競争性を高めることが目的になった。(Stratigaki 2004)。ほかに、Meier et al. (2007) は人口減少と景気対策のために、男女平等政策が利用されていることを指摘している。

以上の研究は主にEUを中心に、男女平等政策における「男女平等」概念の縮小、拡大そして歪曲を観察した。政策の違いは、男女平等という概念がどのような政策として形作られているかによって異なる。しかし、これらの研究は、形作られた政策の間になぜ違いが生じているかについては説明できない。本章が注目する日本の男女共同参画では、都道府県の政策はある程度国レベルの基本計画によって規定され、形作られた政策であると言える。そのため、政策の形作りに注目する研究の理論では、都道府県の間で発生する政策のバリエーションを説明できない。都道府県の政策の違いを説明するためには、より政策過程に参加するアクターに注目する必要があると考えられる。

5.2.2 女性の政治代表性

前項では男女平等政策の「男女平等」の概念に関心を持つ理論は、概念の定義にバリエーションを説明できないことを検討した。この問題点に対して、女性の政治代表性に関する研究は、女性の政治的影響力を政策バリエーションの説明要因として取り上げている。以下女性の政治代表性に関する研究を整理する。

女性が政治的に代表されていること自体も、男女平等政策の一部として考えられる。ジェンダー・クォータ制はその最も代表的な例である。クォータ制について、世界では70か国以上が導入して、そのうち30か国の政策が独自の女性候補の擁立を促進する制度を導入している(IDEA 2017)。導入の効果として、これら議会議員における女性のシェアが導入前の約二倍になることが報告されている(IPU 2015)。

以上のような女性の政治代表性を対象とする政策は、女性の政界進出を促進している。さらに、女性が政治家になることは、女性政策を推進する要因として指摘されている。まず、女性政治家がより女性に関連する政策に関心を持つことが検証されている。Thomas and Welch (2001) はサーベイ調査を用いて、女性議員がより女性、子供と家庭に関する政策に関心を持つことを検証している。さらに、この研究は女性議員からなる議会内勢力が大きくなると、組織的な活動によってより大きな影響力をもつことを指摘した。このような女性議員の活躍が立法と予算に大きな影響を与えていることは、その後の研究に取り上げられている。Barnes (2012) は議会内の立法の共同提案を分析し、女性議員は女性の生活に対する問題認識を共有しているため、女性議員の共同提案が多くなることを指摘した。Kerebel and Atkeson (2013) はクォータ制の導入によって増加した女性議員が、女性の権利に関連する法案の成立に大きな影響

を与えていることを分析した。Clayton and Zetterberg (2018) は、クォータ制の導入により女性問題に対する関心が高まること、そして女性議員の増加が厚生予算に大きな影響を与えていることを明らかにした。

以上の研究において、女性の政治的影響力が女性に関連する政策の違いを説明している。確かに、女性に関する政策に関して、女性政治家の影響力が大きいと言える。しかし、先行研究は主に政治家による政治選択の部分に注目しているため、政策がどのように策定そして施行されているかについて注目していない。言うまでもなく、政策の策定・施行を担当するのは行政組織であり、組織が持つ知識・人員などのリソースによって政策のあり方が大きく異なる可能性がある。そして、各都道府県の女性政策に関して、政策を担う行政組織に特に大きな違いが存在する。そのため、本章は女性政治家の影響を確認しつつ、政策を担う行政組織の要因に注目して、組織の違いがもたらす影響を検討すべきであると考えられる。

5.3 分析の枠組み：政治的要因と行政的要因

本節は、都道府県の女性政策に影響しうる要因を検討し、仮説を導出する。主に注目するのは、女性政治家の影響力という政治要因、政策を担う組織の違いという組織要因である。

5.3.1 女性政治家の影響

すでに前節で検討したように、女性に関連する政策に関して女性政治家の影響が重要である。日本の研究も、女性政治家の影響を指摘している。大山 (2016) は女性議員に対するアンケート調査やインタビューを通して、男女議員の関心の違いを指摘している。ほかに、女性議員の議会活動について、大山・五ノ井 (2018) では女性議員の地方議会内の発言に対する影響が認識されており、尾野 (2015) は国会議員の立候補者の女性が教育や子育てに対して高い関心を示すことを確認した。以上の研究の知見を踏まえ、本項は女性政策に対する都道府県の女性政治家の影響を検討する。

都道府県において、政治家として最も影響力が大きいのは知事である。知事は、行政長官として、都道府県議会に対して大きな影響力を行使できるだけでなく、行政組織内の政治過程にも具体的に関与できる。そのため、女性知事が誕生する場合、女性の政策のパフォーマンスがより高いと考えられる。この検討を踏まえて、仮説 1 を導出する。

仮説 1：知事が女性である場合、当該都道府県の女性政策のパフォーマンスが高い。

一方、知事が行政長官として単独に行政組織を主導しているわけではない。知事の

権力の延長線上に、副知事というアクターが存在する。副知事は、選挙によって選ばれる政治家ではないが、知事を補佐して行政管理を行うため、政策に対してある程度の影響力をもつと考える。そのため、女性の副知事が任命される場合、知事の選好が副知事のジェンダーに対する選好にバイアスがかかる可能性がある。結果として、女性の政策のパフォーマンスが高くなると考える。都道府県ごとに設置される副知事の数異なるため、ここで女性副知事の割合を用いる。以上の検討から、仮説 2 を導出する。

仮説 2 : 副知事の女性の割合が高いほど、都道府県の女性政策のパフォーマンスが高い。

最後に、これまで多くの研究が主張する女性議員の影響を考慮する。女性議員の割合が上昇することで、議会内で女性に関する政策の関心が高まると考えられる。都道府県議会において、女性議員の割合はそれほど高くないが、組織的に行動することでより大きな影響力をもたらす可能性もある。この検討から、仮説 3 を導出する。

仮説 3 : 都道府県議会において、女性議員の割合が高いほど、女性政策のパフォーマンスが高い。

5.3.2 行政組織のもたらすパフォーマンスの違い

本項は都道府県の女性政策を担う行政組織の違いに注目し、その違いが政策にどのような影響を与えるかを検討する。

女性政策を担当するのは、各都道府県の政策環境部や総合政策部の下に設置される課レベルの組織である。例えば、男女共同参画課、次世代・女性活躍課などの名称がある。そのため、政策に取り組む組織自体は大きくない。しかし、女性政策の内容は、多くの政策分野と関連し、商工や福祉など多くの政策に関する情報と知識が必要である。そのため、政策を担当する組織がどれほどの専門能力を持つか、政策に必要な情報をどれほど獲得できるかが重要であると考ええる。分析に用いる理論について、全都道府県が同じく課組織を設置し、組織の垂直的關係に違いが生じないため、水平的關係から仮説を導出する。以下、理論部分が検討した水平的關係の二つの視点である組織の設置、組織の境界線を越える協調をそれぞれ確認する。

まず組織の設置を考える。都道府県では、女性政策を担当する課レベルの組織には二つの設置方法が存在する。一つは、女性政策に対して単独に組織を設置する場合である。男女共同参画課や女性活躍推進課がその例である。もう一つは、女性政策と青少年政策に関して融合的に組織を作る場合がある。次世代・女性活躍課や男女共同参

画青少年課がその例である。この組織設置の違いが女性の活躍促進政策のパフォーマンスに影響を与えると考える。以下水平的関係の理論に基づき、メカニズムとして以下のように指摘できる。

すでに第三章で検討したように、政策に関する組織を個別に設置することが政策に特化する傾向を生み、専門化の度合いが高める効果がある（Rhodes and Dunleavy 1995；曾我 2016）。この理論から考えると、女性政策を行う際、女性政策と青少年政策が組織面で融合的になると、両政策を一括的に推進する選好も持つことになり、組織が女性政策に特化することが困難になる。その帰結として、女性政策を行う場合でも、青少年政策と共有する部分だけを重視し、女性サポートがカバーする側面が少なくなる。

実際都道府県の女性政策を担当する課を見ても、二つの組織の設置方式の差は歴然である。課が個別に設置される方が、女性政策に関する分業がより進んでいることが観察される。例えば、石川県の男女共同参画課を見ると、課の下に「企画管理グループ」と「啓発普及グループ」が存在し、女性政策に対して組織内の分業が進んでいる。対して、青森県の青少年・男女共同参画課の場合、「男女共同参画グループ」だけが設置され、女性政策に関する分業が行われていない。

以上の検討を踏まえて、組織設置に関する仮説 4 を導出する。

仮説 4：政策を担当する組織が、単独に設置されている場合、女性政策のパフォーマンスが高い。

次に、組織の境界線を越える協調を考える。女性政策に関して、男女共同参画課が主に担当するが、それ以外にほかの組織が取り込んでいる都道府県もある。例えば、農業部局の女性農業者、政策や土木部の女性の建築人材を増加させる政策である。すなわち、女性政策がほかの組織に共有され、政策コミュニティが形成されている。その役割は二つである。第一に、広い情報と専門知識が共有され、政策形成に必要な政策リソースが獲得される（Campbell 1989；Miller and Demir 2006）。第二に、組織間の協調が促進され、高い政策パフォーマンスをもたらす（Rhode 1997；Jennings and Ewalt 1998）。

本章の注目する女性政策で言うと、女性のサポートが多く側面をカバーするためには、多くの政策分野の協力が必要になる。例えば、女性の職場での活躍には商工、農林と土木などの政策分野、女性の子育て支援には福祉医療などの政策分野の協力が必要になる。女性政策に対して、男女共同参画課だけではなく、ほか多くの組織が協働することで、各政策分野に関する幅広い情報と専門知識が共有される。また、人的リソースの側面でも拡大されることになる。そのため、女性政策のパフォーマンスがよ

り高くなると想定できる。この検討を踏まえて、組織間協力に関する仮説 5 を導出する。

仮説 5：組織間に政策コミュニティが形成され、女性政策に取り組んでいる組織が多いほど、政策パフォーマンスが高い

最後に、より開放的な協調の仕方としてイシュー・ネットワークを検討する。ここで注目するのは、女性団体との連携である。一部の都道府県では、女性団体との連絡協議会を設置している。協議会は定例会議、機関誌の作成とパンフレットの作成などの活動を行っている。このような団体との連携は、イシュー・ネットワークであると考えられる。行政組織は、ネットワークを通して団体から政策情報の提供や政策協力を受けることができると考えられる (Bogason and Toonen 1998; Rhodes 2000)。そのため、政策を担う組織のリソースを拡大し、政策のパフォーマンスがより高まることが考えられる。この検討から、以下の仮説 6 を導出する。

仮説 6：女性団体とイシュー・ネットワークを構築する都道府県は、女性政策のパフォーマンスが高い。

以上、都道府県の女性の活躍促進政策のパフォーマンスに影響しうる理論仮説を検討した。次節から、実証分析を行う。

5.4 実証分析

本節は理論仮説の検証を行う。各変数のデータ制限により、分析期間は 2011 年から 2017 年とする。分析において、最も重要なのは、理論仮説に含まれている政策パフォーマンスという概念をどのように操作化するかである。本研究は内閣府男女共同参画局が行った「地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の推進状況」を用いる。その理由として、この調査は都道府県の施策について、多くの側面をカバーしているため、多面的に政策のパフォーマンスを捉えることができるからである。また、調査の年数が比較的長く、施策の変化を経年的に分析できる。調査項目の中で、本研究は政策パフォーマンスの指標として、女性政策に関する指標である予定事業、市町村に対する指導、公共調達の項目設定、企業の認定・表彰制度の設置を取り上げる⁵⁵。それぞれの項目に対して、政治要因と行政要因がどのような

⁵⁵指標の設定において、地方議会における両立支援状況に関する項目を指標として含めていない。その理由は、政治的変数である議会の女性議員の議席率と内生的な関係がある。また、この指標に関しても、都道府県間にほぼバリエーションが発生していないため、大きな影響はない。さらに、内閣府の調査においても、都道府県もそれを事業として取り上げていない。

効果を与えるかを確認する。以下、これらの項目について詳しく紹介する。

第一に、最も重要な指標として、予定事業においてどれだけ多くの側面から女性の活躍を促進しているかを取り上げる。調査の設定する 10 項目、委員会・懇話会、広報啓発、講座、相談事業、情報収集・提供、苦情処理、交流促進、企業・NPO 法人との連携・働きかけ、国際交流・海外派遣事業、調査研究のうち、各都道府県が何項目をカバーしているかについて指標を作る。各項目に具体的に該当する施策を例示するのは表 5-1 である。

表 5-1 予定事業の各項目の例

委員会・懇話会	交流促進
①男女共同参画社会づくり検討委員会	①女子中高生を対象としたものづくり企業等の視察・技術者との交流
広報啓発	②女性農業者、商工業者、大学生等の連携による農業関連商品開発の促進
①女性活躍支援の手引きの作成・配布	③中小企業の若手女性のキャリアアップ意識の向上を図るセミナーの開催
②中小企業における女性活躍の先駆的な取組の発信	企業・NPO 法人との関係・働きかけ
講座	①企業等における女性活躍推進の取組を支援するためのセミナー開催及び専門家派遣等
女性による元気な地域づくり応援講座等の開催	②企業・団体等のリーダー層に対する男女共同参画の理解を促進するための経費
相談	国際交流・海外派遣事業
①女性向け創業相談会開催	福岡国際女性シンポジウムの開催
②女性相談所電話相談員の配置	調査研究
③地域配偶者暴力相談支援センターの運営	男女共同参画社会づくりに向けた県民意識調査
情報の収集・提供	苦情処理
①共同経営者を目指す女性農業者を対象とした経営発展塾の開催	男女共同参画審議会苦情処理部会
②年次報告書作成	

1) 調査研究の項目が滋賀県の例であり、それ以外のすべての例は福岡県が行っている施策である。

第二に、女性の活躍促進は、都道府県レベルで完結する政策ではない。都道府県が市町村に対して関与を行うことで、より市町村レベルの具体的な施策に繋がると考え

る。そのため、第二の指標は、各都道府県が市町村に対する指導をどれほど行っているかである。ここで、調査の設定する 6 項目、担当者連絡会議の開催、市町村職員の研修会の開催、市町村アドバイザー養成講座等の開催、関係情報の収集・提供、審議会女性等登用の働きかけ、補助金の交付のうち、各都道府県が何項目カバーしているかを指標として作成する。

第三に、補完的な指標として、公共調達の項目設定と企業の認定・表彰を取り上げる。予定事業と市町村に対する指導はすでに政策に関する重要な部分をカバーしているが、取り残される側面もある。実際、都道府県の予定事業に関する「ほかの事業」の回答において、多くの都道府県が公共調達の項目設定と企業の認定・表彰を取り上げている。そのため、公共調達に関して、公共工事、物品の購入、総合評価落札方式の一般競争入札、その他の公共調達の 4 項目において、何項目に男女共同参画に関する項目設定を行っているかに関する指標を作る⁵⁶。企業の認定・表彰制度について、都道府県が設置している数を指標として用いる⁵⁷。

第四に、以上で取り上げる各側面をまとめて、さらに取り残されている各都道府県独自の取り組みを含めて合成指標を作る。作成の仕方として、上記の四つの指標の合計値を計算し、各都道府県が「ほかの事業」で回答する事業を一種類につき 1 点カウントして加算する⁵⁸。

表 5-2. 変数の記述統計

	平均値	最大値	最小値	標準偏差
合成指標	14.00	25.00	7.00	3.37
予算事業	6.52	9.00	2.00	1.44
市町村指導	3.50	5.00	1.00	0.87
企業の認定・表彰	2.14	6.00	0.00	1.03
公共調達	1.50	4.00	0.00	0.99
女性知事	0.04	1.00	0.00	0.21
女性議員の割合	8.80	20.30	0.00	4.07
女性副知事の割合	0.05	0.50	0.00	0.14
政策コミュニティ	1.17	4.00	0.00	1.03
女性団体との連携	1.02	3.00	0.00	0.77
組織の単独設置	0.42	1.00	0.00	0.49
会議の責任者	1.60	2.00	0.00	0.63
人口密度（対数化）	2.53	2.72	1.83	0.45

1) 企業の認定・表彰は 2014 年、公共調達は 2013 年から設置された調査項目であるため、集計はそれぞれ 2014 年と 2013 年からのものである

⁵⁶ 公共調達に関する項目は、2013 年以降設置されているため、分析するのは 25 年以降のデータである。

⁵⁷ 企業の認定・表彰制度は、2014 年から設置された項目であるため、分析するのは 26 年以降のデータである。

⁵⁸ すでに取り上げていた四つの項目が「ほかの事業」に回答される場合はカウントされない。

以上、女性政策のパフォーマンスを操作化するために、四つの側面に関する指標と一つの合成指標を作成した。次に、本稿の独立変数について説明する。

政治的変数について、仮説に基づき、知事が女性であるかどうかのダミー変数、女性副知事の割合と女性議員の割合を投入する。

行政組織の変数は以下のように変数を設置する。第一に、組織自体のあり方について、ダミー変数を設置し、女性政策に関して独立的に課を設置する場合は1、青少年政策と共同に設置する場合は0である。第二に、組織間協力について、女性政策を担当する課以外に、女性の活躍促進政策に取り込んでいる課の数で操作化を行う。この指標は、各都道府県の毎年度の当初予算の内容を参考に作成する。一部の都道府県では、当初予算に関する資料が取れない年度があるため、データに欠損がある。第三に、女性団体とのネットワークは、内閣府の調査の3項目、定例会議、機関誌の発行とパンフレットの作成のうち、何項目を行っているかで操作化する。

統制変数は二つ投入する。第一に、男女共同参画の行政連絡会議あるいは推進本部の責任者が都道府県ごとに異なる。これは、政策が行政組織内にどれほどの重要視されているかに関連する。重要視されるほど、組織が作られ、政策パフォーマンスも高くなるため、偽の相関が生じる可能性がある⁵⁹。そのため、知事が責任者である場合は2に、副知事の場合は1、局部長の場合は0で指標を投入する。第二に、社会要因として対数化した人口密度を投入する。

以上の従属変数、独立変数の記述統計は表 5-2 に表示されている。

最後に、本稿の分析のモデルを説明する。分析は重回帰を用いる⁶⁰。パネルデータであるため、各都道府県のダミーを投入した固定効果モデルとロバスト標準偏差を用いることでより正確な推定ができる。公共調達の項目は 2013 年以降、企業の認定・表彰制度は 2014 年以降に設置される項目であるため、合成指標を分析する際に 2013 年以降ダミーと 2014 年以降ダミーで統制する。

分析結果は表 5-3 によって示されている。

まず政治的変数を確認する。仮説 1 の女性知事は、市町村に対する指導、企業の認定・表彰に有意な正の効果を与えている。仮説 2 の女性副知事の割合は企業の認定・表彰に有意な正の効果を与えている。仮説 3 の女性議員の割合は予算事業、合成指標に有意な正の効果を与えている。指標ごとに統計的に有意な変数が異なるが、女性の政治アクターの存在が女性政策の高いパフォーマンスをもたらしていることが確認できた。三つの政治的変数に関する仮説が実証されたと考える。

次に行政組織の変数の効果を確認する。仮説 4 の組織の単独設置について、予算事業と市町村に対する指導に有意な正の効果を与えている。仮説 5 の政策コミュニティ

⁵⁹ 知事を 2、副知事を 1、部長とその以下を 0 とする。

⁶⁰ ポアソン回帰を用いても、結果に大きな変化がない。各従属変数の平均値が標準偏差を大きく上回るため、正規分布を仮定した重回帰分析がより妥当であると考ええる。

について、市町村に対する指導、合成指標に有意な正の効果を与えている。仮説 6 について、女性団体との連携は、予算事業と合成指標に有意な正の効果を与えている。どの要因も、すくなくとも二つの指標に対して統計的に有意な効果を与えている。行政組織のあり方が、組織の働きを影響し、女性政策に影響をもたらしていることが確認できた。三つの行政組織に関する仮説が検証されたと考える。

最後に、全体的な分析から見て、企業の表彰・認定に行政組織に関する要因が有意な効果を与えていない。これは、これらの制度の設置はよりトップレベルの政治的権力によって行われていると考えられる。女性の知事と副知事の影響が確認されるのもその理由であると考ええる。また、公共調達に関しては、本稿の仮説すべてが有意な影響を与えていないため、指標としての適切性や具体的な政治過程を今後より詳しい検討する必要がある。

表 5-3. 分析結果

独立変数	合成 指標	予算事業	市町村 指導	企業の認定・表彰	公共 調達
女性知事	-0.515 (0.444)	-0.464 (0.661)	0.085+ (0.047)	0.518** (0.158)	-0.329 (0.140)
女性議員の割合	0.109+ (0.059)	0.055* (0.025)	-0.010 (0.031)	0.012 (0.024)	-0.004 (0.045)
女性副知事の割合	2.460** (1.238)	0.583 (1.458)	-0.045 (0.170)	3.044+ (0.158)	0.065 (0.390)
政策コミュニティ	0.503* (0.212)	0.077 (0.086)	0.122* (0.054)	0.183 (0.158)	0.082 (0.774)
女性団体との連携	1.148* (0.471)	0.325** (0.105)	0.028 (0.063)	-0.705 (0.465)	-0.264 (0.264)
組織の単独設置	-0.107 (0.765)	0.687* (0.279)	0.278* (0.116)	-0.094 (0.284)	0.294 (0.328)
会議の責任者	0.027 (0.201)	-0.051 (0.100)	-0.320 (0.246)	0.360** (0.118)	-0.059 (0.058)
人口密度（対数化）	-0.207 (0.939)	0.177 (0.520)	0.423 (0.287)	0.301 (0.423)	-1.159** (0.437)
2013 年以降ダミー	3.918** (0.820)				
2014 年以降ダミー	0.042 (0.524)				
N	296			183	222

1) +:p<0.1, *:p<0.05, **:p<0.01

2) 括弧内は標準偏差

5.5 本章の知見

本章は都道府県の女性政策に注目し、政策パフォーマンスの違いを政治要因、行政組織の要因で説明した。女性政治家の影響をコントロールしても、組織に関する要因が政策バリエーションに対して大きな説明力をもつことが明らかである。組織の水平的関係のあり方について、課レベルの組織の個別設置、組織間の政策コミュニティ、イシュー・ネットワークが高い政策パフォーマンスをもたらすことが検証された。以上の結果から、二つの知見が導き出されると考える。まず、組織の設置について、融合的か個別的かの違いによって組織の能力が異なるため、重要な政策を行う際に個別的組織を作る方がより望ましいと考える。次に、課室レベル組織は大きな政策リソースを持つ組織ユニットではない。そのため、限られたリソースをどのように拡大させたかが組織の政策能力に重要である。この点について、政策コミュニティとイシュー・ネットワークの形成が大きな役割を果たしていると言える。

本研究の分析から導き出される含意は次のように考えられる。政策のパフォーマンスが高いか低いかは、政治家の政策選択からも影響されるが、組織としてどれほどの政策を担える能力があるかも重要な側面である。人員、情報などのリソースが不足している状態では、組織が負担できる政策の量に限界が生じると考える。本研究の分析で言うと、女性に対するサポートを多くの側面からカバーできなくなる。この際に、組織自体の拡大を図るか、あるいは組織の外部リソースを利用できる能力を高めるかの2つが対応策になることが本研究の分析から示唆されている。

以上、前章と本章で構成される第一部分の分析によって、部局レベルと課室レベルが担当する政策を対象に組織的な要因の影響を検証した。次章から、政治家による組織編成に注目していく。

第六章 都道府県における部局再編の政治過程

—知事のリーダーシップと議会の個別利益—

本章からは本研究の第二部分になる。第二部分は主に政治家による組織編成に注目し、二代表である知事と議会の党派的・部門間対立がどのような組織帰結をもたらすかを明らかにする。本章はまず部局レベルの組織編成を分析する。

すでに第二章の分析で見られたように、部局レベルの組織編成の頻度は低く、全体的に 2000 年代初頭に集中している。これらの編成の目的として、行政組織をより分権時代の政策に適するものに変えることが多く掲げられている。これまでの都道府県の組織は、中央省庁と対応するために設置することや人口に応じて設置できる部局の数が制限されていた。しかし、地方分権改革後、中央省庁と関連付けられた古い組織は中央と繋がりを見直された都道府県にとっては、維持する必要がなくなった。中央からのリソースに依存できなくなる時代において、組織のあり方を見直していかん財政の困難を切り抜けて独自の政策展開を行うかが重要な課題となる。そのため、多くの知事はマニフェストにおいて、政策とともに組織改革が掲げられていた。

しかし、組織改革に関わっているアクターは知事だけではない。部局レベルの組織を再編する場合、条例の改正を伴うため、拒否権プレイヤーとしての議会が存在する。都道府県全体に関心を持つ知事の政策選好は、選挙区の個別利益に関心を持つ議員の選好と構造的に異なっている。知事の行う組織の再編においても、政策意図が議会政党の個別利益に反することがある。例えば、議会が反対する政策に関する部局を作ること、議会が重視する政策の部局を縮小することなどが該当する。そのため、知事と議会の相互作用は組織の形成を決定づけていると考える。

以上の検討から、本章のリサーチクエスションとして、都道府県の部局レベルの組織編成において、知事と議会がどのような政治的影響を及ぼしたのかを解明する。これまでの研究は、都道府県の部局組織に対して、主に戦後の中央省庁の統制の影響(稲垣 2015)、変化のあり方(石原・山之内 2015)に注目した。これまでの研究では、政治アクターの影響についてある程度指摘されているが、組織編成がどのような政策効果をもたらし、その政策影響が政治アクターの利益とどのように関連するかについては観察が不十分である。本章の分析は先行研究の知見を補完することになる。

本章は以下のように構成される。第一節は、第三章で構築した理論枠組みに基づき、日本の地方政治の研究を参考に仮説を導き出す。第二節は、組織編成に成功した福岡県と失敗した長野県の比較事例研究をそれぞれ取り上げ、仮説を実証する。第三節は本章の知見をまとめる。

7.1 分析の枠組み：二元代表の組織選択

執政長官と議会が参加する組織編成について、第三章の理論枠組みは、執政長官の政策選好が議会の利益に反する場合、議会が政策に関連する組織案を否決することを導き出した。既に指摘したように、全体利益を選好する執政長官と個別利益を選好する議会の間には対立が存在する。そこで、まず議会は、執政長官が提案する組織案について、その組織が管轄する政策に対する執政長官の選好を推測する。そして、執政長官の政策選好が議会の利益に反する場合、議会は組織案を否決しようとする。このようなアメリカ大統領制に関する知見が同じく二元代表制について適用できるかを以下確認しよう。

選出方式が異なるために、知事と議会は異なる選好を有すると主張するのは、曾我・待鳥（2007）である。知事は各都道府県の全体を選挙区として選出されるため、都道府県の全体利益に関心をもつ。それに対して議会の議員は各選挙区から選出されているため、選挙区の個別利益だけに関心をもつ。砂原（2011）の都道府県の財政の分析において、財政の運営を選好する知事と個別政策の予算削減を拒否する議会の対立が、この構造的な利益を明確に示していた。すなわち、Moe（1990）の主張するアメリカ大統領と議会の対立は、都道府県の知事と議会の間にも存在する。

次に、知事と議会の利益の構造的な対立がどのように部局編成に反映されているかを確認しよう。大幅な部局編成は、地方分権時代に適する政策を行う組織を整えるために、または長期的な財政困難を打開するために行われている。これは、知事が自らの政策の実現、政府の運営のために、組織をコントロールする行動として理解できる。組織の変化に、知事による政策のあり方の見直しという意図が含まれていると言えよう。しかし、そのような政策の見直しは、議会の個別利益に反することがあると考える。議会から見れば、望まない政策に関する組織が作られているということになるからである。

議会が望まない政策に関する組織が作られる場合、以下のメカニズムで議会の個別利益を損なうと考える。まず新しい組織によって、議会の望まないアジェンダセッティングが行われることが考えられる。議会が関心を持つ利益に対して、組織内で取り込んでいる行政職員が少なくなり、利益が政策過程において疎外されることが考えられる。また、たとえ議会が知事の政策を阻止できても、組織の編成を阻止できない場合、新しい組織が議会の選好する政策には不向きになり、能力が低下する。すなわち、議会は反対する政策に関連する組織編成を拒否しない場合、政策リスクが生じる。以上の検討から、組織に関して次のような仮説を導出する。

仮説：知事の行う政策が議会の個別利益に反する場合、議会はそれに関連する組織編成を拒否する。

7.2 比較事例分析：福岡県と長野県の部局再編

都道府県の部局編成は行われる頻度が低く、また編成の内容自体が複雑で指標化が困難であるため、計量分析で因果効果を検証することが難しい。そのため、本研究は比較事例分析を用いて仮説の妥当性を確認する。部局組織の変化においては、当然議会との利益対立が生じないこともある。例えば、体育や観光政策の振興のために新しく作られた部局である。これらの政策の推進について、議会からの反対がほぼ見られない⁶¹。そのため、議会の個別利益に繋がる組織編成の事例を取り上げる必要がある。これらのことを踏まえて、本稿が比較事例として選択したのが福岡県の麻生渡知事の2008年の組織編成、長野県の田中康夫知事の2004年の組織編成である。

福岡県と長野県を事例として選択するのは、両県の知事と議会の関係がある程度代表的だからである。福岡県の麻生知事は、元通産省の出身で、選挙では1999年と2003年では保守と革新の多くの政党から推薦を受ける相乗り知事である。このような知事は、河村（2007）が指摘するような、財政が緊迫する中で地方政府が求める中央とのパイプ役として理解でき、当時の地方政治では多くみられる。2007年の選挙では民主党が独自の候補を擁立するが、最終的に自公推薦の知事が選出されることや、議会で全体的に自民党が強いことも多くの都道府県を代表している。対して、長野県の田中知事は革新系知事の代表であり、従来の政党勢力と決裂していた。長野県の事例は少し極端であるが、革新系知事が行う改革が、多くの議会政党のコミットする個別利益に反して議会に反対されることがほかの革新知事と共通している。以上のことから、福岡県と長野県事例から解明される知見は、ある程度ほかの都道府県にも通用すると考える。

福岡県と長野県の組織再編はいずれも、議会の利益に関わる部分が見られる。福岡県の事例では、農業部と水産林業部の合併について、議会から政策に関する懸念があったが、知事が組織編成を通して行う政策自体が議会の利益に反するものではなく、また人事の調達と支持者への説明で対応したため、部局再編は成功した。対して、長野県の事例では、知事を行うコモンズ政策が建築業界から指示される自民党から大きな反発を受け、また新しい組織案も知事政策の新しい暴走として捉えられていた。そのため、政策に関連する組織案が最終的に否決されて編成が失敗した。以下それぞれの事例を詳しく分析する。

7.2.1 福岡県の事例：部局再編の成功例

⁶¹ 例えば、茨城県の2018年の組織改革である。その主な内容は、企業誘致や観光振興に関連する組織を一つにまとめる「営業戦略部」の設置である。議会審議において、共産党だけが「営業」という名前の意図に疑問を出した。それ以外の政党はほぼ一致して期待を示している。

福岡県の大幅な部局再編は、2007 年知事選挙後に行われていた。選挙では、麻生渡知事は 4 選を目指して自民党と公明党から事実上の支援を受け⁶²、民主党・社民党が推薦する稲富修二候補と共産党が推薦する平野栄一候補を破って当選した。麻生知事のマニフェスト「元気でやさしい希望の福岡県」において、組織改革が取り組みとして掲げられた。

組織改革の基本的な考え方は社会変化に対応できる体制づくりであり、具体的な目的としては地域振興など組織横断的な課題への確かつ効果的に対応していくことである。組織改正案が出来上がり、議会の定例会と委員会から審議を受けたのは 2007 年の 12 月であった。組織改正の具体的な内容は以下の通りである。

第一の改革は地域振興関係の組織である総務部、企画振興部と土木部の三部を再編する。企画振興部は企画・地域振興部に改称され、合併支援室が総務部から移管される。そして、企画振興部の水資源管理局が土木部に移管され、土木部が県土整備部に改称される。第二の改革は、県民生活関連の組織である。福祉保健部と生活労働部を三部に再編する。具体的には、生活労働部から、生活文化、青少年と男女共同参画に関連する課及び国際交流局を分離して、新社会推進部を新設する。そして、保健福祉部から福祉関連の課を分離して生活労働部に移管し、福祉保健部と生活労働部がそれぞれ保険医療介護部、福祉労働局に改称される。最後に第三の改革は、農政部と水産林務部を合併させ、農林水産部を新設し、そのもとに水産局を設置する。新しい農林水産部では、農政部と水産林務部の課をそのまま移管するのではなく、農林水産を総合的に管理する課が作られている。新設されるのは、農林水産政策課（下に輸出促進室、後継人材育成室）、農山漁村振興室、農林水産物安全課と団体指導課である。

以上の三つの改革案において、総務部、企画振興部と土木部の再編、福祉労働部と生活労働部の再編は組織の移管が主要内容であり、実質的な変化が少ない。それに対して、農林水産部の新設は、関連する政策のあり方を大きく変えるため、議会の審議において大きく取り上げていた。編成に対する疑問は主に自民党の議員に集中していた。その原因として、福岡県において都市部では革新勢力が強く、自民党の支持基盤は主に農村部にあったからである。このことについて、表 7-1 は県内で人口 1000 人あたり農家数が上位の 10 市の選挙区について、2007 年の選挙結果を示している。極端に農家数が多い市では福岡県農政連の議員が選出される以外、自民党の議員が多く選出されていた。また、北九州市では自民党が大敗し、19 議席のうち 6 議席しか獲得できなかった。市長選挙から見ても、福岡市と北九州市では、自民党推薦候補が敗れ、民主党推薦の市長が選出された⁶³。そのため、農業政策のあり方を大きく変更することで、

⁶² 自民党は「4 選以上は推薦しない」という方針を打ち出したため、麻生は「県民党」の名義で戦った。しかし、実際自民党の県議会会派、国会議員から、公明党県本部から支援があった（『読売新聞』2007 年 3 月 30 日号）。

⁶³ 福岡市では民主党、社民党と福岡ネットワークが推薦する吉田広、北九州市では民主党、社民党と国民新党が推薦する北橋健治が当選した。

自民党が個別利益としてコミットする農業政策に影響する可能性があった。

組織の編成が自民党の個別利益を損なう恐れがあるため、議会では主に、「組織の合理性」、「組織編成と関連する農業政策」、「第一次産業の従業者に対する説明」に対して質問を行った。

表 7-1. 2007 年福岡県議会選挙の農業地域の選挙結果

市	1000 人当たり 農家数	選挙区	選出議員
八女市	80.7	八女市	福岡県農政 連
		八女郡	福岡県農政 連
うきは市	74.7	浮羽郡	無所属
朝倉市	63.3	甘木市	自民
		朝倉郡	福岡県農政 連
豊前市	61.4	築上郡・豊前市	自民
みやま市	55.5	大牟田市・三池郡	自民、自民、 無所属
		山門郡	自民
宮若市	35.9	鞍手郡	無所属
嘉麻市	29.7	嘉穂郡・山田市	自民、自民、 民主
柳川市	25.0	柳川市	自民
糸島市（旧前原市）	24.6	前原市・糸島郡	自民、民主
筑後市	20.5	筑後市	自民

1) 1000 人当たりの農家数は 2010 農林業センサスの調査結果と国政調査に基づいて算出した。

組織の合理性に関して、2 月例会における自民党議員の代表質問のなかで、「第一次産業を一つの部で統括し、振興していくことになります。しかしながら、産出額で農業は約二千億円、水産業は約三百億円、林業は約百億円と大きな開きがある部門を一つにまとめて振興していくのは容易なことではないと考えます」との疑問があった。また宮城県の過去の失敗例も取り上げられ、「統廃合により新設された部を運営していく上では、恐らく予期せぬ大変難しい問題も出てくると思われます。宮城県は平成十一年に農政、水産林業に商工労働の三部を一度に一部にしましたが、無理があったようで、再び二部に戻されているようです」⁶⁴と組織の運営が困難であることが指摘された。

⁶⁴ 2008 年 2 月例会本会議、松尾統章議員の代表質問による。

次に、三つの新しい課に関連する農業政策の中身も同じく確認されていた。第一に、新しい後継人材育成室について、「現在、農業分野では新規に就農する人は年に百五十人程度しかいない状況の中で、今後の農業後継者の育成について、どのような考え方を持って取り組んでいくのか」との質問があった。第二に、輸出促進室について、「このような困難な課題に県として輸出促進室をつくってまで取り組む理由は何なのか…輸出を促進するための新しい施策についてお聞かせください」との発言があり、政策が疑問視された。第三に農林水産物安全課について、「県産農産物の評価を高めるため、安全な農産物の生産や信頼される表示について、新しく設置される農林水産物安全課ではどのような取り組みをするのかお答えください」⁶⁵とのことが確認された。そのほかに、廃止された課の予算確保も問われていた。

最後に、議会議員から見て、以上の二つの内容だけを確認するのは不十分であり、重要なのは自分の支持者がどのように反応したかである。このことについて、委員会では、有権者への説明について質問された。例えば、「県民、特に一次産業に従事されている人たちに、こういう形で統合しますけれども、しっかりやっていくんですよというような広報みたいなことはどういう形で広報されるんですか」の質問があった。ほかに、「林業者、漁業者というのは、何か農業の中におれたち組み込まれてしまうたんかということをね、受けとめるんじゃないかなという気がする…というところをしっかりと説明していただきたいしね」⁶⁶という統合される林業者と漁業者に対する説明も問われた。

これらの議会質問から、自民党は部局編成の合理性だけに関心をもつのではなく、新しい組織によってもたらされる政策の変化、さらに政党の支持者に影響を及ぼすかについて確認を行っている。そこで組織の成立にとって重要になるのは、麻生知事が新しい組織とともに行う農業政策が、自民党の個別利益に対する懸念を解消できるかどうかである。

では知事の農業政策に関する意図を確認しよう。まず麻生知事が選挙において福岡県農政連から推薦を受けている。そのため、農業政策に対して、重視していると考えられる。次に、一般会計の農林水産事業費は前年度の98%であり、大きな変化が見られない。すなわち、組織の合併は政策の縮小を意味するものではない。さらに、組織設置の具体的意図を確認すると、新しく統合された組織はむしろ農林水産政策を拡大するために作られている。これは知事の議会発言から確認できる。2008年2月の例会において「農林水産業を一体的に所管する新たな組織のもとで、農林水産物の総合的な販売促進や海外輸出の拡大、都市との交流や直売所を拠点とした地域づくりによる農山漁村の活性化に取り組んでまいります」と知事の発言が確認できる。すなわち、農林水産物の販売促進と農山漁村の活性化を新しい政策として推進する予定である

⁶⁵ 2008年2月例会本会議、松尾統章議員の代表質問による。

⁶⁶ 2008年2月例会本会議、森田俊介議員の一般質問による

が、農業と水産林務の組織が分離すると新しい政策を効率的に行えないということが示唆されている。このことから、知事の組織編成に伴う農業政策は、農村部にコミットする自民党の個別利益には反していない。

さらに、知事は組織の合理性、政策内容と第一次産業の就業者という議会からの三点の疑問について説明を行っている。組織の合理性について、専門性と職員意思の低下を防ぐために、総務部に人員配置を要請することで対処を行った。新組織の政策内容について、後継人材育成室が高校生に対する事業を開始して年間 200 人の目標を設定すること、輸出促進室が輸出に必要なノウハウとルートを総合的活用するための組織であること、農林水産物安全課が安全政策を一元化する上で新たに認証制度を徹底することを説明した。第一次産業の就業者に対する説明について、団体と農家と接触してほとんど異論がないことを報告した。

以上の検討から、麻生知事が行う部局編成が、麻生知事が行った部局編成は自民党の個別利益に反するものではなく、また自民党の懸念にも適切な対応がなされた。そのため、組織編成案が可決されて、組織再編が成功した。

7.2.2 長野県の事例：部局再編の失敗例

田中康夫知事は代表的な革新知事の一人である。田中氏が当選する前の長い間、県政ではオール与党が続き、知事と議会の相互チェック機能が低下していた。その結果として、県民は県政から疎外され、行政に強い不信感を持っていた。そのような背景の下で、ゼネコン主導の乱開発の利益政治を批判し、政党からの支持を受けず出馬する田中は、県民から幅広い支持を受けて当選した。

しかし、田中県政は議会のオール野党体制が長く続き、議会運営が極めて苦しい状況にあった。その原因は主に二つある。一つは田中知事の「脱ダム」宣言である。この宣言に対する議会の「保守派」からの反発は強かった。また、地域の事情を無視した独善的な行動に対して「反田中」を掲げる議員も一部存在した。二つ目の原因は、田中知事の「住民集会」と「車座集会」である。知事がこれらの住民との直接的な会話で、議会を「蚊帳の外」に置いたため、議会からの反発を招いた⁶⁷。

議会から反発を受けた結果、2002 年に不信任決議が行われた。田中知事は失職を選び、知事選挙で圧勝して当選した。しかし、2 期目では支持率低下が問題となっている。議会議案が多くの方決を受けて予定する政策が推進できないことに加え、「脱ダム」宣言が流域住民から理解を得られず反発を招いた。さらに、知事としての独断的な執政態度も多くの方決を浴びていた。朝日新聞の 2004 年の知事支持調査では、田中知事の不支持率が 40%という結果が示され、これは全国 1 位の不支持率であった⁶⁸。

⁶⁷ これは新津（2005）によって指摘されている。

⁶⁸ 出典：日本の政治改革「都道府県知事 支持、不支持率」（URL: https://www.kyudan.com/data/chiji_siji.htm, 最終閲覧日：2017 年 9 月 11 日）による。

このような支持低下の状況の中で、県民から支持を取り戻す「コモンズ政策」が打ち出され、行政組織も関連して編成されることになった。

「コモンズ政策」の趣旨は、「各地域のコモンズに軸足を置き、問題解決型の意識を抱いた職員が、縦割り行政の従来発想を超えて、そこに暮らす意欲あふれる県民の方々とともに現場で議論し、発想し、問題を解決すべく行動しながら事業の仕組みを変えていこう」とされる。コモンズという概念が理解しにくいものであるが、政策内容はこれまでの田中知事が一貫してきた公共事業の見直しであることに変わりがなかった。

組織編成の案の内容は主に三つある。一つ目は活力創造局と地域政策局の設置である。活力創造局は職員、予算と行政資産を県民益にするための部局であり、地域政策局は地域コモンズを支援する横断的な政策部局である。二つ目は福祉などの政策部局の再編である。改革は福祉、医療、環境と教育を「自律的で持続可能なコモンズを支える基本となる分野の施策」と位置付け、その充実のため部局を再編して健康福祉部と環境保全部を設置し、さらに教育委員会事務局を信州教育振興庁に改組する。三つ目は改革推進の組織整備である。県政の改革をより戦略的かつ迅速に行うため、これまで企画局、経営戦略局が担ってきた機能を再編し、信州経営戦略局を作る。以上の組織の名称から見られるように、新しい組織はすべてコモンズ政策を行うために編成されるものである。

コモンズ政策と行政改革がパッケージとなり、総合計画として「未来への提言～コモンズからはじまる、信州ルネッサンス革命」が公表された。そして、コモンズ政策の予算編成は、経済合理主義に基づいて公共事業を見直し、福祉政策をより重視する内容であった。具体的に、投資的事業費が激しく削減され、財政改革推進プログラムにおいて公共事業 40%、県単事業 50%削減が目標として掲げられていた。その中で、特に雇用を創出する新産業創出事業まで前年度比 59%減となった。そして、投資的事業が削減される代わりに、福祉政策に対して重点的に手を入れることで、高齢者福祉サービスと障害者福祉サービスの拡充が図られていた。

以上のようなコモンズ政策について、議会政党の個別利益とどのような関係にあるかを確認しよう。まず、投資的事業費の激減は建築業界とその関連業界に大きな不振をもたらしていた。多くの建設業関連の企業の解雇、倒産により、大量な失業者が表れていることが影響としてあがっていた。そのため、建設業界との関係の近い自民党から激しく批判されている。例えば、2004 年 2 月定例会の自民党代表質問において、「県内の建設業関連が人員整理を初めとした賃金カット、これはもう悲鳴に近い状態にあるわけでございます…建設資材、そしてまたいろいろの業種の皆さん方がこのような急激なカットによりまして、例えば生コンにおきまして、平成 12 年では 1,700 人近い従業員がいたにもかかわらず、とても給料が払えないということで、今現在もう 1,100 人切っている」な

どの現状が語られている。そして、公共事業を優先して景気回復を図るという自民党の選好も明確であり、「やっぱり今一番望まれているのは、この投資的経費の公共を含めた予算をやはり必要に応じた事業には盛っていくという方針を出して、そして業界も県民の一人であるということを御認識していただいて、この予算の中にも盛っていくべきじゃないかなと」⁶⁹、のように主張されていた。

そして、コモンズ政策の予算編成だけではなく、自民党議員はコモンズ政策に関わる組織編成も批判していた。コモンズ政策を中心的に担う「経営戦略局」に対して、「県の組織をどんどん変えているので、どこでどんな仕事をしているのか把握できない状況ではないか。その中で、強い権限を持った経営戦略局に他の部局がお伺いを立て、知事の命令の下に動く組織になっているのではないか。いわば、県庁内の中央集権化の傾向も見られる。コモンズの逆の方向に県庁が動いているのではないか。自分の意見に同調するだけのイエスマンを集める手法がコモンズか」⁷⁰のように批判が行われた。すなわち、知事が行おうとする組織編成が、コモンズ政策の暴走の一部として捉えられている。部局再編によって経営戦略局が企画局と再編し、より大きな組織である「信州経営戦略局」が作られると、議会自民党が望まない政策がより強力に推進されると考えられる。

一方、福祉政策にコミットする共産党はコモンズ政策とその組織編成には好意的である。田中知事が拡充する高齢者福祉サービスと障害者福祉サービスと組織編成について、共産党議員が以下のように発言していた。「福祉健康部の設置では、福祉分野と保健・医療分野を高齢者、障害者、子供といった施策の対象者別に一元化し、宅幼老所などのコミュニティケア拠点を中核とした総合的な地域ケア推進の担当部署が設置されています…目的どおりに組織が機能するならば、福祉・医療・教育分野への予算の重点化と相まって、人的な体制の保障がされ、きめ細かい対応をすることにより、さらに県民サービスの前進が図られると思われます」⁷¹である。すなわち、共産党は福祉政策の拡充に支持し、その政策推進のために組織編成が必要であると考えている。

以上の各側面から見て、コモンズ政策の主張する公共事業の見直しは、建設業界と深い関係にある自民党と公明党の個別利益に反しているためである。また経済状況が悪化する中で、福祉を重視することは自民党以外に、民主党によっても批判されている。コモンズ政策の内容には、議会政党が望まない施策が盛り込まれ、共産党の政策選好だけを満たし、議会政党の多数の個別利益を反映するものではない⁷²。以上の結果として、コモンズ政策の一般予算案が修正可決され、組織条例の改正案が否決された。政策と一体的に、組織が否決されることになった。

⁶⁹ 2004 年 2 月定例会本会議、萩原清議員の代表質問による。

⁷⁰ 2004 年 2 月定例会本会議、村石正郎議員の議会質問による。

⁷¹ 2004 年 2 月定例会本会議、小林伸陽議員の議会発言による。

⁷² 知事が個人の都合で、議会政党の選好を無視することを示唆する議員の発言もある。例えば、民主党議員から、「コモンズ、コモンズと言われますけれども、まさに牽強付会と申し上げざるを得ない、自分の都合に合わせて理屈をこじつけているとしか申し上げようがないわけであります」との発言がある。

最後に、長野県の部局編成の失敗の結果として、田中知事が行ったのは行政規則による組織改革である。改革内容はほぼ条例改正案に沿ったものである。まず設置されたのがユマニテ・人間尊重課である。これはコモンズという中心的な概念をもとに展開した政策を統括する部局であり、中にコモンズ政策チームも新設した。次は政策部局の再編である。コモンズ福祉課、生活排水対策室、信州の木利用推進室、教育委員会にこども支援課と私学教育振興室を設置した。最後に否決された改正案の改革推進の編成に対応し、信州ブランド戦略チームを設置した。

7.3 本章の知見

本章は福岡県と長野県の部局編成の比較事例から部局レベルの組織編成を分析した。福岡県の場合では、麻生知事が農政部と水産林務部を合併させることは、実質的に農林水の新しい政策を推進するためであり、自民党がコミットする農村部の個別利益には反していない。対して、長野県の田中知事が行う組織編成では、コモンズ政策が議会政党の利益に大きく反している。そのため、部局編成に関して、議会が政策リスクを回避するために、田中知事による行政組織のコントロールを制限したと考える。両事例から、組織編成に関連する政策が議会の個別利益に反するかどうか、編成の成否を決定づけていたと言える。したがって、仮説の妥当性が検証されていると考える。

さらに、本章の事例分析から、部局レベルの編成に関して仮説以上の知見も発見された。まず、部局レベルの組織編成は、単に部局下の課の移管を行うものもあれば、課が変化して新しい課が設置される編成もある。両変化の違いについて、大森(2006)の中央省庁の再編に対する指摘が示唆的である。この研究は、課(室)を各府省庁の政策・方針が具体化される実質的基盤であると捉え、なんらかの形の課(室)の変更が実質的基盤の変化を意味することを指摘した。本章の事例においても、議会は実質的な変化を伴う編成により関心が高いことが確認できる。次に、部局レベルの組織編成の過程は、知事と議会の一回きりの相互作用ではないことが分かった。議会が組織の合理性、組織が担う政策目標そして有権者の反応を確認して知事の対応を求めること、そして知事が応答的に議会の出す課題を解決することで大幅な組織編成がはじめて成り立つ。

本章が取り上げた長野県の事例において、田中知事は最終的に、議会に否決された部局レベルの組織案を課室レベルの編成で実現した。すなわち、課室レベルの編成は知事にとって議会の拒否権を回避して自らの選好を実現する手段である。この運用について、次章から具体的に分析する。

第七章 知事の政策実現と課室レベルの組織変化

―二元代表制における知事の執政構造―

前章は、部局レベルの編成において知事の選好が議会の個別的な利益選好に大きく制限されていることを解明した。そして、本章の課室レベルの分析はそのストーリーの延長線上にある。本章は、知事が議会に強く制限される場合、課室レベルの組織編成が知事の政策実現の重要手段であることを主張する。

すでに第二章の記述統計で確認したように、都道府県の課室レベルの組織編成は主に三つの重要な特徴がある。第一に、部局レベルの編成に比べて、課室レベルの組織変化の頻度が非常に高い。毎年度 80%以上の都道府県で課室レベルの組織変化が起きている。そのため、課室レベルの組織を分析することで、日常的に組織がどのように政策の変化に対応しているかを観察できる。第二に、組織編成において政治主導が非常に強い。新しく設置された組織は、知事のマニフェストに示された政策に対応していることが多い。そのため、組織編成を分析することで、知事が政策実現を図る過程に対してより深い理解が得られると考える。第三に、課室レベルの組織編成は知事の裁量であり、議会は直接編成に参加せず、したがって間接的に影響を及ぼす存在に過ぎないということである。本章の理論枠組みは、この三つの特徴に基づき、課室レベルの組織編成の過程を捉える。

本章は、地方分権改革後に都道府県の課室レベルの組織がどのように変化したか、さらにその変化に知事の政治的動機がどのように反映されているかをリサーチクエスションとする。課室レベルの組織編成という知事の行政管理の分析を通して、本章が目指すのは、議会運営と行政管理という二つの活動から構成される知事の執政活動の解明である。知事が執政において両活動をどのように戦略的に行って自らの政策を最大限に実現するかを明らかにする。

本章は以下のように構成される。第一節は第三章で構築した理論枠組みに基づき、日本の地方政治に関する先行研究を参考に仮説を導出する。第二節は計量分析を用いて仮説を検証する。第三節は滋賀県の事例を用い、仮説の想定する因果メカニズムを観察する。最後の第四節は結論と含意を述べる。

6.1 知事の政策実現

第三章で構築した理論枠組みでは、執政長官は議会運営が困難である場合、政策実現において行政管理により多く依存する。そのため、組織編成が多く行われることが導き出されていた。議会運営が困難である場合、執政長官の戦略的行動として行政管理により依存することになる。具体的には、より行政組織のアジェンダセッティング

の質を高めて議会からの拒否を減らすこと、政策実施をより効率的に行って議会に予算などを制限されてもできる限り推進することが考えられる。その結果として、行政管理の手段である組織編成が多く行われることになる。では、都道府県において、どのような場合知事の議会運営が困難であると言えるのか、以下先行研究を参考に検討する。

知事の条例案と予算の成立過程において、議会は拒否権プレイヤーとして存在する。その際に、特に重要なのは知事を支持する与党の占める議席率である。議会における与党議席率が低い場合に、知事の政策実現が困難である。これは多くの地方政治研究が指摘したことである（伊藤 2002、辻 2015 など）。

しかし、都道府県議会における与党議席率が過大になることもまた、知事にとって望ましい状況とは言えない。これについて従来の地方政治研究から、二つの場合が考えられる。一つは自民党の強い議会に自民党推薦の知事が当選する場合である。この場合、個別的な利益にコミットする自民党の意思が過度に反映されて、曾我・待鳥（2007）の指摘する知事としての全体的な政策選好が実現しにくいと考えられる。すなわち、知事が議会の意思に流され、自らの選好を実現しにくくなるということである。このことは、山田（2011）による茨城県の事例分析や梶原（2012）による三位一体改革の分析においても指摘されている。もう一つは相乗り知事で政党が拮抗する場合である。この場合、知事は選挙支持の見返りに、多くの政党に利益還元しなければならないため、政党間の調整が難しくなる（河村 2007）。このような知事は効率よく政策を生産できないことが指摘されている（築山 2015）。すなわち、議会における与党議席率が過大になると、知事は自身の政策選好を反映しにくくなると考えられる。

以上の検討をまとめると、議会における与党率が低い場合と過大になる場合に、知事自身の政策選好が達成しにくく、議会運営が困難であると言える。このような知見は砂原（2011）でも同じく指摘している。推論に合わせて本章の分析の中心となる仮説を以下のように導出する。

仮説 1：議会の与党議席率が低い場合と過大になる場合、知事は政策実現において行政管理により多く依存する。そのため、組織編成が多く行われる。

上記の仮説以外に、選挙状況が首長の執政活動に対する影響も先行研究によって指摘されているため（河村 1998、山下 2001）、選挙状況の組織変化に対する影響も考慮する必要がある。そもそも知事の間で再選に必要な努力が同じではなく、支持が不安定な知事ほど、執政期間中により多くの実績を出さなければならないと考える。すなわち、選挙状況が知事の執政活動に投入するリソースの総量に影響していると考えられる。そこで、選挙に危機感を感じる知事ほど、議会運営と行政管理の活動に投入する時

間・精力などもそうではない知事に比べて多くなると考える。結果、行政管理を表す組織編成も多く行われることが予測できる。したがって、以下の仮説を導出する。

仮説 2 : 知事は選挙に危機感を感じるほど、行政管理に投入するリソースが多くなるため、組織編成が多く行われる。

以上の仮説において、知事が組織を直接編成することを仮定している。当然、組織編成は必ずしも知事が行うわけではなく、行政組織が自ら行うこともある。しかし、都道府県において知事は執行機関の統括者として人事権や指揮監督権を握る以上、行政組織の職員が知事の意向に背くことが困難である。そのため、知事と行政職員を一体的に考えることができる。知事が行政組織に政策目標を設定し、行政組織が目標を達成するというシナリオ想定しても、同じ推論が導き出される。その場合、議会からのリソースが少ない状況で、知事の目標を達成するために行政組織にパフォーマンス圧力が生じる。パフォーマンス圧力が強いほど、組織はより多くの組織変革を行い、より高い組織能力の拡充を図ることがこれまで多くの研究に指摘されている (Tushman and Romanelli 1985 , Sastry 1997 など)。結果、組織編成が多くなることに変わりはない。本研究の目的は、組織の変化を説明することであり、知事と行政組織の間の相互作用を解明するものではないため、この点については、これ以上深く論じない。

6.2 実証分析

本節は収集したデータを用いて計量分析を行い、前節が導出した二つの仮説を検証する。

6.2.1 変数と分析手法

まず各変数を検討する。従属変数の課室レベルの組織の変化を捉えるために、合成指標を作る。第二章の集計の際に用いた農林水産、土木建築、医療福祉、生活環境、商工産業、体育文化、観光、労働と総務企画の政策分野において、一つの政策分野に組織変化がある場合に 1 としてカウントし、変化はない場合は 0 にする。九つの政策の点数を全部加算して、変化量の指標として用いる⁷³。変数の取る範囲は最大の場合 9 点になり、最小は 0 点になる。

次に独立変数を挙げる。第一に知事の与党議席率は、知事選挙で知事を推薦・支持した国政政党の議席率を加算した数値である。仮説 1 は与党率が過大になることも想定しているため、二乗項を投入する。第二に、選挙の危機感を前回の知事選挙の相対

⁷³ 課室レベルの組織が変化する場合、所在の政策分野内で相互に組織を調整しているため、単に変化した組織の数だけでは意味がない。この理由から、本稿は政策分野別でカウントすることにした。

得票率で操作化する。

次に統制変数を挙げる。第一に、知事の属性として、当選回数と中央官僚の職歴を投入する。これらの変数は、知事提出法案の否決・修正可決に影響することが馬渡（2010）と辻（2015）に指摘されている。第二に、組織の規模は社会の規模に大きく影響され、人口が多いほどより多くの組織機能を必要とし、知事にとってもよりコントロールしにくい存在であると考えするため、デモグラフィック変数として対数化した人口を入れる。第三に、財政的状况も政府活動に影響する重要な要因であり、財政力が高いほどより多く組織を拡大できるからである。そのため、財政力指数を入れる。

各変数の記述統計は表 6-1 に示されている。最後に計量分析の方法を述べる。従属変数はカウント指標であるため、ポアソン回帰を用いることで重回帰分析より正確な推定ができると考える。分析するのはパネルデータであるため、基本的に各都道府県の固有効果を考慮すべきである。そのため、都道府県ダミーを投入し、その上でロバスト標準偏差を用いる。また第二節の集計から、年度ごとに組織変化の度合いは異なる可能性があるため、各年の固定効果を考慮し、年ダミーを投入する。

表 6-1. 変数の記述統計

	最大値	最小値	平均	標準偏差
組織変化	7.00	0.00	1.58	1.44
知事与党議率	0.95	0.00	0.53	0.26
前回選挙の得票率	1.00	0.32	0.68	0.17
当選回数	6.00	1.00	2.12	1.11
官僚職歴	1.00	0.00	0.62	0.49
人口	4.13	2.76	3.30	0.34
財政力指数	1.41	0.21	0.50	0.20

6.2.2 分析結果と解釈

計量分析の結果を示したのは表 6-2 である。

まず知事の与党議席率は 5% 有意で、一次項は負の効果で、二次項は正の効果である。与党議席率と組織変化の間に、U 字型の関係が読み取れる。すなわち、与党議席率が高まるにつれて、組織の変化が少なくなるが、過大になると効果が逆となり、与党議席率が高まるにつれ、組織変化が多くなる。解釈として、与党議席率が低い時または過大な時に、知事にとって議会運営で政策に必要な予算・条例を調達することが困難になるため、アジェンダセッティングと政策施行の質を高めるためにより多く組織編成を行う。これは仮説 1 の予測と一致する。

表 6-2. 分析結果

独立変数	ポアソン
知事与党議率	-1.557 [*] (0.631)
知事与党議率の二乗	2.008 [*] (0.722)
前回選挙の得票率	-0.854 [*] (0.392)
官僚職歴	-0.141 (0.311)
当選回数	0.001 (0.047)
財政力指数	0.822 (1.045)
人口	-5.901 (6.274)
N	409

・括弧の中は標準偏差, *:5%有意

次に、知事の前回得票率は5%有意である。すなわち、前回の知事選挙において、得票率が少ない知事ほど、より多くの組織編成を行っている。この結果に対する解釈として、前回の得票率が低い知事ほど、再選により危機感を感じ、議会運営と行政管理という二つの活動をより多く従事するため、組織編成も多く行われると考える、これは仮説2の予測と合致する。

ほかに有意な効果をもたらす変数がないため、特に解釈しない。以上の結果から、本章の二つの仮説が検証された。課室レベルの組織の変化は、知事の議会運営と選挙状況に影響を受けていることが明らかになった。

6.3 事例分析：滋賀県の三日月県政

前節の計量分析において、議会における与党議席率、選挙の状況が知事の組織編成に与える因果効果を検証した。本節は計量分析の結果を補完するために、滋賀県知事三日月大造の県政を取り上げ、因果メカニズムを考察する。滋賀県の事例を取り上げる理由は以下の二点である。第一に、三日月知事の県政において、議会政党との政策の食い違いは多くの政策分野にわたる。「卒原発」に代表されるような選挙の大きな政策争点でも、NPO、健康福祉やインフラ整備などの一般的な政策対立でも、知事が組織を強化して議会に対応していることが観察される。そのため、知事の戦略的行動は多様な政策対立の過程で見られ、一般性があることが主張できる。第二に、三日月知事が、大接戦での当選であり、その後も困難な議会運営だったにもかかわらず、次の選挙で自民党の推薦を得て再選できたのは、強化した行政組織が大きな政策成果を出せたのが原因であると考えられる。そのため、知事が行政組織を強化して議会に対応するという戦略的行動の有効性を主張できる。以上の二点から、滋賀県の三日月知事の県政は適切な事例であると考ええる。

2014年の滋賀県知事選挙において、元民主党衆議院議員である三日月氏⁷⁴、自民

⁷⁴ 当時支持が低迷する民主党は推薦や選挙運動を控えたが、民主党の選挙対策委員長馬淵澄夫をはじめ、多くの民主党議員から支援を受けている（参考資料：民主党「滋賀県知事選 元民主党衆議院議員の三日月

党・公明党が推薦する小鍬隆史氏、共産党が推薦する坪田五久男氏の三人が立候補した。選挙は大接戦であり、三日月氏が僅か1万3千票の差で小鍬氏を破り当選した(得票率：三日月大造：46.32%、小鍬隆史：43.94%)⁷⁵。当選は果たしているが、厳しい選挙状況であると言える。そして、当選後の県議会状況も、三日月知事にとっては望ましいものではない。滋賀県議会に、自民党と公明党が多く議席を占めている。2015年の県議会選挙の結果を見ると、48議席のうち、知事反対派の自公両党が22議席を獲得しており、自民党(20議席)が最大会派である。これに対し、三日月知事を支持する民主党議員の議席はわずか12議席である。そのため、三日月知事の議会運営は困難な状況であると言える。

以上の状況から見ると、三日月知事の2014年の県政は選挙状況が厳しい、議会運営が困難という本章の仮説が注目する二つの要因が集中している。そのため、両要因について組織編成を促進するメカニズムを観察する適切な事例である。以下の事例分析において、主に「卒原発」政策とほかの政策に分けて分析する。その理由として、「卒原発」は2014年知事選挙の最大な争点であり、自公両党と知事の選好が大きく離れる。そのため、本節の第一項はこの政策を単独に取り上げることで知事の議会運営がいかに組織の編成に繋がるかを観察できる。「卒原発」に加え、ほかの多くの政策においても知事と議会の選好が異なり、そのために組織編成が行われている。本節の第二項はこれらの政策をまとめて分析する。

6.3.1 「卒原発」をめぐる知事と議会の対立

2014年の滋賀県知事選挙において、三人の知事候補者はそれぞれ原発に対して異なる立場を示した。三日月氏は滋賀県の前知事である嘉田由紀子の後継者として、「卒原発」の考えを継承し、「原発に依存しない自立したエネルギー社会」を掲げた。その具体的な内容として、再生可能エネルギー導入促進や省エネ家電の普及など、卒原発に向けて、新しいエネルギー社会への展開を図ることなどが挙げられていた⁷⁶。対して、自公両党が推薦する小鍬氏は原発を争点化せずに経済政策をアピールした。そして、共産党が推薦する坪田氏は「原発即時ゼロ」を掲げた。共産党の候補の極端な立場に対して、三日月氏が提示する「卒原発」は原発を緩やかになくしていく政策である。しかし、それでも三日月氏の原発に対する選好は、原発に対して保守的な姿勢を示す自公両党から離れており、両党の批判の標的になった。

三日月知事が掲げる「卒原発」政策は、いくつか大きな課題を抱えている。県議会においても、これらの課題が自民党の討論の焦点となる。以下それぞれ検討する。

まず一番大きな問題は全体的な電力需給の状況である。東日本大震災後、原発停止

月大造候補が当選果たす」、URL: <https://www.dpj.or.jp/article/104701>、最終アクセス：2019年6月20日)。

⁷⁵ 本節が取り上げる選挙情報はすべて滋賀県選挙管理委員会の資料によるものである。

⁷⁶ 参考資料：「三日月大造 政策提案集」、URL: <http://www.genki1.com>、最終アクセス：2019年6月20日。

により、全国的に電力供給が厳しい状況にある。関西地域では、電力需給が逼迫し、周波数の異なる東京電力により応援融通を受けている。2014 年夏に、関電以外からの合計で、供給量の約四分の一の電力を調達することで電力の最低限必要をかるうじて確保する状況である。また、多くの原発以外の昭和稼働の発電機が設備の老朽化、職員の高齢化により稼働が困難になっている。そのため、三日月知事が掲げる「卒原発」は現実的に、電力の供給状況がより深刻化させることになる。さらに、三日月知事が掲げる政策目標である「電力の地産地消」も非現実であると指摘される。滋賀県の電力は、ほぼ 100% 近く県外から供給され、再生エネルギーで自立することが事実上不可能である。また、電力は瞬時に送られるものであり、地産地消を目指す必要性がない。自民党議員は、以上の事情に基づいて三日月知事の掲げる「卒原発」が「現実を捉えていない」政策であるとして批判していた⁷⁷。

次に、二つ目の問題として、原発に依存しないことによってまた新たな政策課題が生じる。第一に、火力発電所の割合増加により二酸化炭素の排出量を増加させることに繋がる。第二に、燃料費などの増加により電力コストが増大することになる。第三に、太陽光発電、風力発電などは性質上、稼働時間が限られ、気象条件の影響を受けるため、電力の供給源としては不安定である。また、供給できる電力量も非常に限られている⁷⁸。以上のほかに、自然や景観への影響も挙げられている。

以上の批判に対して、三日月知事は主に以下のような主張を示していた。一つは、短期的に原発に相当程度依存することにし、その期間中に滋賀県が電源構成の転換をし、原発に依存しないエネルギー政策を国に対して要望などを行う。そして、電力の地産地消はできる限りの自己供給であり、100%を目指すものではないとしていた。これらの目標を達成するために、政策の方向性として、三日月知事は、省エネルギーの推進、再生エネルギーの開発、エネルギーの効率的な活用を指摘した。議会に指摘される多くの政策課題に対して、この三つの政策方向を用いて、具体的な解決案をいかにして示すかが、知事のエネルギー政策の実現に重要であると考えられる。

エネルギー政策を推進するために、三日月知事が 2015 年の 3 月に商工観光労働部地域エネルギー振興室を廃止し、知事直轄組織に「エネルギー政策課」を設置した。その設置目的は、「原子力発電に依存しない新しいエネルギー社会の実現が求められる中、再生可能エネルギーの導入促進などエネルギーに関する事項を一元的に担当する」⁷⁹である。以下、この組織が行う事業について具体的に確認していく⁸⁰。

⁷⁷ 以上の電力供給に関する情報は、2014 年 7 月定例会議、自民党議員の山本進一の議会質問にある内容である。

⁷⁸ 例えば年風力発電は 1 基あたり、稼働率 20% として 200 キロワットぐらいしか発電できないため、原子力発電の 100 万キロワットとは比べ物にならない。日本全国においても 1800 基しかないので、原子力の供給力を補完することが困難である（2014 年 9 月定例会議、石田祐介の議会質問による）。

⁷⁹ 出典：滋賀県「平成 27 年度の組織・人事異動方針について」、URL:

<https://www.pref.shiga.lg.jp/kensei/jinji/zinzi/10682.html>、最終アクセス：2019 年 6 月 21 日による。

⁸⁰ エネルギー政策課の事業に関する情報はすべて、各年度の当初予算から収集するものである。

2015 年において、エネルギー政策課は新しいエネルギー社会づくり方策検討調査を行った。具体的には、エネルギー問題に詳しい学識経験者やエネルギー関係者による有識者会議を設置し、その意見を聞きながら、原発に依存しない新しいエネルギー社会づくりに向けた具体的な方策や進め方などを取りまとめた。そして、その成果として「しがエネルギービジョン」が公表された。

エネルギー政策が本格的に推進されるのは 2016 年である。まず、省エネルギーについて、省エネルギーのスマート・エコハウスの普及促進事業、中小企業に対する省エネルギー支援が行われるようになった。エネルギーの効率的な活用について、地域コミュニティ支援事業が施行され、地域内でエネルギーを融通するスマートコミュニティの構築が図られていた。再生エネルギーの開発について、地域拠点づくり事業が施行され、公共施設への再生可能エネルギー等の導入や調査検討に対する支援が行われた。以上の三つの側面以外の、全体的なエネルギー政策として、エネルギー社会トップモデル形成推進事業と新しいエネルギー社会づくり総合推進事業も行われていた。

2017 年と 2018 年のエネルギー政策は、2016 年の事業を継続する上で、事業の予算の拡大、新しい事業の追加が行われた。例えば、2017 年にはエネルギー社会トップモデル形成推進事業の支援は、モデル地域の構築だけではなく、モデル地域の検討に対象を拡大している。また中小企業に対する省エネルギー支援に、省エネ診断支援事業補助が行われた。

エネルギー政策課が行った各政策によって、三日月知事が提示した電力構成の転換が図られている。その成果については、知事自身によって、2018 年の 2 月例会の議会答弁において以下のように示された。第一に、再生エネルギーの導入に関して、発電設備の導入量が 5 年前に比べて 8.4 倍増加し、エネルギービジョンの 2030 年導入目標の約 40%に達し、住宅太陽光発電の普及率が全国 6 位になった。ほかに、官民連携による姉川ダム水力発電が 2018 年度稼働することに加え、バイオマス発電、熱利用、廃棄物発電、小水力発電のほか、市民共同発電など地域に根差した特色ある取り組みも広がった。第二に、省エネルギーに関して、2013 年度に比べて 7.8%減になった。第三に、エネルギーの効率的な活用についても多くの主体と連携しながら展開した。

以上で達成された各政策目標によって、知事は当初の自民党からの批判に対応していた。まず、原発停止後の電力供給不足について、エネルギーを作る、省エネルギー、エネルギーの活用の三つの側面からいずれも成果があり、原発に対する依存度が低下していた。次に、新しい再生エネルギーを作ることで、火力発電の割合増加や温室ガス排出の問題も緩和された。ほかに、太陽光発電以外に、水力発電やバイオマス発電などもあるため、電力供給の不安定性にも対応できた。これらのことから、エネルギー政策において、三日月知事が組織編成を通して議会との関係の不確実性に対応した

と言える。

6.3.2 ほかの政策をめぐる知事と議会の対立

前項はエネルギー政策をめぐる知事と議会政党の対立を観察した。当然、エネルギー政策以外の多くの政策に関しても、自民党議員と知事の選好の不一致が発生している。知事の当選直後の 2014 年 7 月の議会定例会議において、自民党議員の代表質問が知事の各分野の政策を指摘している⁸¹。これらの政策についても、三日月知事が行政管理を強化することで対処することが観察される。本項はこれらの政策を分析する。

まずは自民党議員から、知事の行財政改革に対する疑問が提示された。その具体的な批判として、知事の政策集において行財政改革に関する政策的記述が乏しく、県民参加型の事業仕分けの効果が不明であること、歳入確保策と歳出削減策の手法が不明であることなどが取り上げられている。

自民党の批判に対して、知事は県民の政策ニーズの的確な把握から改革を行い、予算化した事業について適切に見直しを行うと主張した。また、知事は具体的な財政構造の手法として NPO など多様な主体による「協働」を重視することを述べた。行財政改革に対する知事の考えが具現化したのは、2015 年に作られた「県民活動・協働推進室」である。この組織は、総務部経営企画・協働推進室から協働の推進に関する事務を、総合政策部県民活動生活課に移管して設置されたものであり、協働の推進と県民活動を一元的に管理して行財政改革を行うのが目的であった。この経営企画・協働推進室は、滋賀県協働推進ガイドラインの作成や滋賀県協働プラットフォームを担い、滋賀県協働推進ガイドラインに基づく政策形成段階における県民をはじめとする多様な主体の参加を推進していた。

次に、健康医療福祉政策についても、自民党から知事の姿勢が問われた。具体的には、医師の確保、介護のニーズの増加が取り上げられている。これに対して、知事の答弁において在宅医療の充実と整備が述べられた。この在宅医療に関する滋賀県診療協力体制を担当するのは、2015 年に設置された「健康寿命対策室」である。

続いてインフラの整備についても、自民党から疑問が出された。滋賀県のインフラが抱える課題として、県有施設や道路の老朽化が深刻化して⁸²その更新に莫大な金額が必要になることがある。これについて、三日月知事の答弁は、「必要な予算の確保に努め、老朽化対策および道路整備などを計画的に実施していきたい」と述べた。これらの結果、「道路保全室」⁸³がそのために作られた組織である。「道路保全室」が担当する業務として、「老朽化が急速に進行する道路インフラの点検、補修、更新を的

⁸¹ 本項の各政策に関する自民党議員の発言は、2014 年滋賀県議会 7 月定例会議、小寺裕雄議員の代表質問の内容である。

⁸² 具体的な数値として、学校教育施設 4100 棟のうち 46%が築 30 年以上、県が管理する橋の 742 本のうち築 50 年以上が約 10%、20 年以降は 50%になる。

⁸³ 県有施設に関する組織は新しく設置されていない。

確に実施するとともに、15m未満の橋梁の長寿命化修繕計画およびインフラ長寿命化計画（行動計画）の策定、市町の道路施設長寿命化の取組への支援など、道路インフラの戦略的維持管理に重点的に取り組む」が挙げられている。

最後は交通政策である。議会において東海道新幹線の新駅設置の必要性、広域鉄道網の整備が自民党議員から質問された。知事の答弁において、新駅の設置は県民参加での議論、議会や市町の意見の下で検討すること、新しい高速鉄道網の形成と国土軸の変革を見据えた滋賀の発展につながる交通体系づくりの必要性などを述べた。この政策に対応するための組織は「交通戦略課」である。その業務は、「滋賀交通ビジョン」の具体化を図る公共交通条例の検討、交通事業者との包括連携協定の拡充、北陸新幹線米原ルートやリニア中央新幹線への対応などに、中長期的な視点から施策の展開を図っていく」とされている。

以上の分析から、エネルギー政策だけではなく、知事と県議会自民党の間に対立が存在する政策に対して、知事は政策に関する組織を編成して行政管理を強化した。組織強化という行動は政策に関する組織を対象とするだけではなく、知事のトップマネジメントの組織も編成されることにより、知事がトップダウンの政策過程がより強化される結果も生み出した。その例は、2015年に作られた「政策推進室」である。組織の趣旨として、「さまざまな政策に関する情報を整理するとともに、知事からの指示に基づき新たな行政課題について、迅速・的確に関係部局と調整しながら、施策化の方向性を検討するため」ということが挙げられている。

6.3.3 事例の小括

本節は、滋賀県の三日月県政における組織編成を分析した。議会における自民党が多数の議席を占める中、三日月知事は自民党から批判される多くの政策について組織を設置したことが観察された。そして、「卒原発」政策の分析において、知事は新設した組織のあげる政策の成果で議会政党からの批判に対応したことも確認できる。なお、知事が行う組織編成は政策に関する組織だけではなく、知事のトップマネジメントにも及んでいる。以上のことから、本研究の仮説が主張する知事の議会運営と行政管理の関係が検証されていると言える。そして、本研究の仮説2が主張する選挙状況と行政管理について、以上の事例では不十分な部分がある。これについて、2018年の知事選挙において三日月知事が四年間の実績をアピールにして当選を果たしたことから⁸⁴、仮説2が主張する選挙に危機感を感じるほど執政に努力するというメカニズムがある程度妥当性をもつと考えられる。

最後に、三日月知事の執政運営がもたらす結果について見ると、自民党県連も政策の歩み寄りを評価して2018年の選挙戦で三日月氏の支持に回った⁸⁵。議会での直接対

⁸⁴ 参考資料：NHK 選挙 WEB「滋賀県知事選挙」、URL:

<https://www.nhk.or.jp/senkyo/database/local/2018/shiga-chiji.html>、最終アクセス：2019年6月24日による。

⁸⁵ 参考資料：産経 WEST「自民県連、滋賀県知事選で三日月氏支援へ 政策歩み寄り評価」、URL:

立を避け、行政管理による対応をしたことが望ましい結果をもたらしたと言えるだろう。

6.4 本章の知見

本章は都道府県の課室レベルの組織編成を分析した。分析から得られた知見として、知事は議会運営が困難である場合、行政組織の管理により依存し、組織編成が多く行われていることを明らかにした。そして、第六章の知見と合わせて考えると、議会の与党議席率が低い場合と高すぎる場合に、課室レベルの編成が多くなるのは、部局レベルの編成で実現しきれない知事の選好を補完するものでもあると考える。そして、与党議席率が中程度の場合に、課室レベルの編成が低調になるのは、一部分が部局レベルの編成に吸収されているかと考えられる。

因果効果の確認に加え、本章の事例分析から、知事の議会对応の戦略が知見として導き出せる。知事と議会の間に政策対立が存在する場合、議会は知事政策の不足点を批判の標的とする。その批判に対応するために、知事は行政組織を強化して多くの政策成果を出すことで、自らの政策が適切であることを示す。結果として、知事の反対派にいる議会議員は、知事の政策方針が異なるとはいえ、知事が自らの政策の適切性を証明する以上、反対に回ることが少なくなる。

本章の知見はこれまでの二代表制理論の延長線に位置する。先行研究の多くは議会の状況が知事の政策に大きく影響することを指摘した。それに対し、本章は知事の議会運営を知事の執政活動の一部分として考え、知事の執政という枠組みの中で議会運営と行政管理という二つの関連性を確認した。そこから、議会に反対派が多く存在する場合でも、知事がより行政組織を強化し、政策成果を出すことと議会から批判された政策課題を解決することで、議会の不確実性を回避して政策実現を図ることが可能であることが示唆される。

以上までが、本研究の第二部分である。次の終章は、本研究の全体の結論と含意を述べる。

第八章 結論と含意

本研究は二代表制で展開される政治的競争の背後にある政府機関の変化を分析した。地方分権という大きな変革から、地方政府と地方政治家の役割は行政組織の変化によって支えられている。行政組織は一般的に地方制度、社会経済状況などと共に変化すると認識されているが、地方政治家という組織に直接変化をもたらすアクターが存在するため、行政組織の変化過程が政治的であり、変化がもたらす影響もまた政治的であると言える。本研究はこの変化の影響と変化過程から見られる政治的影響のメカニズムを明らかにした。

組織変化がもたらす影響として、本研究は組織の政策能力の変化に注目した。組織内の分業と統合のあり方が変化することで新しい政策に適する組織が作られ、その結果として高い政策パフォーマンスがもたらされることが検証された。そして、政策実現を目指す政治家は、行政組織をコントロールする動機を有しているであろうことが考えられる。次に、この組織変化の過程を検証するにあたり、本研究は組織変化が知事と議会が自らの政策利益を最大限に実現するために、代理人を選択する過程であると主張して分析を行った。それにより、知事と議会の組織編成に対する権限の配置、選好の対立が組織のあり方を規定していることを検証した。

以上の知見は、本研究の各章の実証分析から得られたものである。以下、本研究の各章から得られた知見をまとめ、その上で本研究から示唆される二代表性への理解を述べ、制度設計に対する含意の提示を試みる。最後に、地方政府の行政組織に関する今後の課題・展望を示す。

8.1 得られた知見

本研究は、都道府県の行政組織の変化を集計する上で、組織の政策効果と政治家による組織編成を分析した。以下、各部分から得られた知見を整理する。

本研究の第二章は、まず地方分権改革以降の行政組織の変化を確認した。地方政府の行政組織は、部局レベルが基本的に安定し、変化は主に 2000 年代初頭に集中している。しかし、部局数から見ると、部局のあり方は人口基準に基づく地方分権前の組織とはある程度断絶している。次に課室レベルの組織は頻繁に変化し、毎年度約 80% の都道府県が編成している。課室レベルの変化類型から見ると組織の新設が一番多く、組織の機能が拡大している。政策分野から見ると、総務企画、医療福祉、農林水産の変化が一番多い。以上で確認した変化は本研究のリサーチクエスションと大きく関連する。すなわち、行政組織がこれほど変化することで何がもたらされたのか、そしてこれほどの変化を起こしている要因は何かという二つの疑問である。

以上の問いの解明に、重要なヒントとなるのは組織変化のもう一つの重要な特徴である。

その特徴は組織編成に政治主導が強いことである。地方分権改革によって、地方の公共政策の主導権を取り戻す地方政治アクター、二代表の知事と議会の行動が行政組織のあり方に大きく影響したのである。分権時代の政策を作るために、行政組織のあり方が政治家の相互作用の中で再選択される。そこで、多様な組織がそれぞれ異なる政策能力を持つことで、政治家の政策選択以外の、地方政策に影響するもう一つの経路となった。このようなストーリーが、本研究の主張する地方分権改革以降の行政組織をめぐる地方政府の政策過程である。

本研究の実証分析はストーリーの二つのパートに分割し、それぞれの検証を行った。実証分析の結果は基本的に予想通りである。

第四章と第五章は部局レベルと課室レベルの組織が担当する政策に対して、組織のあり方が影響することをそれぞれ検証した。防災の業務継続計画の分析において、防災組織の独立設置と組織間のネットワークの存在が、防災組織とほかの組織の協調を促進し、業務継続計画の策定を促進したことが確認されている。これらの組織特徴が、防災をめぐる政策コミュニティの形成を促進したと考える。次に、男女共同参画の分析において、組織の個別設置、組織間の協力、そして女性団体との協力が高いパフォーマンスをもたらすことが確認された。組織の水平的関係に関するこれらの組織の特徴が、課レベルのもつ情報、専門知識など政策リソースを拡張させると考える。

組織の政策に与える効果を確認する第一部分の知見は、これまでの政策説明の理論に大きく貢献する。地方政府が行う公共政策に対して、先行研究は主に二代表性の党派的・部門的対立を説明として用いた。しかし、本研究が選択する業務継続計画と男女共同参画はいずれも政治的対立が低く、先行研究の理論では説明できない。本研究は、行政組織に関する要因を新しく用いることで、両政策のバリエーションを説明した。本研究の実証分析において、ほかの政治的影響（政治家の関心度、女性政治家の影響）をコントロールしても組織要因が大きな説明力を持つことが示されていた。このような行政組織に注目する視点は、政治的対立が少ない政策のバリエーションを説明する際に有用であると考えられる。

第六章と第七章はそれぞれ部局レベルと課室レベルの組織編成を分析した。まず部局レベルの編成において、議会政党が選挙区の個別利益を守るために、知事の組織編成を拒否することが観察される。知事と議会の政策に対する選好が異なる場合、新しく作られる組織は議会のコミットする利益に大きなリスクをもたらす。具体的に、組織の専門能力が低下すること、議会が望まないアジェンダセッティングが行われること、さらに有権者の支持を失うことが事例分析から明らかにされた。そして、部局レベルの編成で制約される知事の政策選好は、課室レベルの編成を通してある程度補完されていると考える。課室レベルの編成において、議会運営が困難である場合、知事がより行政管理に依存して政策実現を図り、組織編成が多くなることが観察された。地方政治において、議会運営が困難である状況は、知事の議会の与党支持が低い場合、または議会政党の個別利益が強すぎるか政

党間の利益調整ができない場合である。ほかに、知事の選挙状況も組織の編成に影響を与えることが分析で確認できた。

知事と議会による組織編成を分析する第二部分は、二元代表制における代理人選択の過程を解明した。知事と議会は、行政組織という代理人を選択できることについて、これまでの先行研究ではそのメカニズムについて考察していない。本研究の第二部分は、組織編成に関する権限の配置（議会の参加）、知事と議会の政策選好の状況によって、組織変化の過程と帰結が大きく異なることを示した。

以上、各章の実証分析を通して、本研究の第1章で示した研究のイメージ（図8-1）が完成すると考える。従来の研究が示した政治家による政策選択に、本研究は行政組織というアクターを加えた。政策に影響する要因として組織能力が新しく発見されたこと、政治家が選択するものとして組織のあり方が重要であること、この二点が日本の地方政治の理解に対する本研究の貢献である。

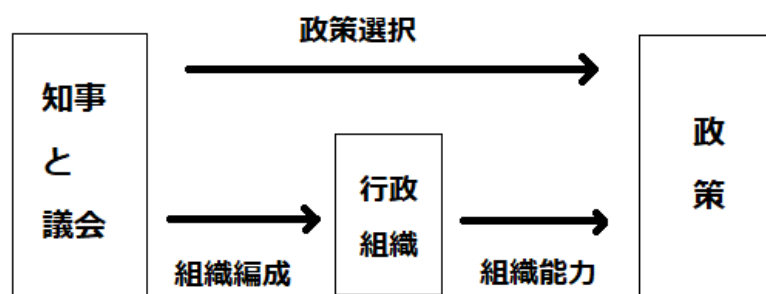


図8-1.本研究のイメージ

8.2 本研究の含意

本研究は政治家の政策実現の過程における行政組織の役割に注目した。行政組織が持つ政策を形成する能力、行政組織に対する政治家の動機を解明した。以下では、本研究から得た知見は、二元代表性の制度設計に対して、どのような含意を持つかを考える。

本研究の第一部分の分析は行政組織の重要性を強調するものである。政治家の政策選択だけではなく、政策を担う組織の能力も大きな政策の違いを生み出していることが示された。すなわち政治的要因とは異なるメカニズムから、組織的要因が政策に影響を及ぼすのである。より長期的に考えれば、ある政策を推進するための組織が、政策が完結後に長く存続すると、その組織のあり方がまた新しい政策に影響する要因となる。この場合、過去の組織が新しい政策を担当するため、組織のあり方が必ずしも最適ではなく、組織的要因が政治的に予期できない影響をもたらす可能性がある。そのため、組織を常に見直すことが重要であると考え。本研究の業務継続計画の分析から見ると、防災部局のあり方を見直して独立に設置する都道府県もあれば、過去から見直していない都道府県もある。その

結果として、計画の策定に違いが生じることになる。

第一部分が指摘する組織のあり方の重要性を踏まえて、本研究の第二部分はそのあり方がどのように決められているかを確認した。分析の知見から、組織編成の過程においては知事の主導が圧倒的であることが分かる。まず課室レベルの組織を見ると、新しいは知事のマニフェストの内容に基づくものであり、議会の選好が直接に反映されない。議会の選好が反映されるのは、部局レベルの組織編成であるが、組織案のアジェンダセッティングが完全に知事に握られ、議会が受動的であると言える。さらに、部局レベルの編成の頻度を見ると、非常に低く、何年に一度かの編成にしか議会審議が行われない。そのため、行政組織の編成に対する議会の影響力が極めて低いと言える。

行政組織の編成に対する影響力の低さから、議会が行政組織に利益表出するにあたっては、その選好を直接行政組織に反映させる手段を持ち合わせていないため、知事に頼らざるを得ない。議会が行政組織の専門能力を利用して積極的に政策形成を行うことも困難である。対して、知事の政策は組織変化に対応され、政策形成が必要な行政の専門能力によってサポートされている。知事の行政組織に対するこの強い影響力は、都道府県の政策に対する知事の強いアジェンダセッティングの源であると考ええる。

以上のような行政組織の編成に対する制度設計は、知事の執政における組織の一体性を確保していると考ええる。知事意思の下で各組織が統率され、議会の影響で非整合的・効率的な組織形態になることなく、知事は強いリーダーシップが発揮できる。しかし、他方では議会の役割を限定させ、地方自治を不安定化させる要因になる。本研究の第七章で取り上げる長野県の事例について、田中知事の行う「コモンズ政策」は議会から経済を不安定・衰退させることが批判されるが、議会から部局編成案を否決されても、田中知事は課室レベルで断行した。すなわち、組織を通して行われる知事の政策のアジェンダセッティングは議会には止められないのである。結果として、知事による政策の断行、さらに知事と議会の対立の激化をもたらすと考えられる。

地方自治における議会の役割を拡大させることは、地方議会改革の内容の一つでもある。しかし、県議会議員が直接行政にアクセスできない制度設計において、議員は政策形成に必要な専門知識・情報に欠けるため、積極的に政策形成ができなくなる。このような問題が、県議会議員に対する住民の認知の低さをもたらす要因の一つでもあると考ええる。実際都道府県の議会機能の充実・強化について、多くの議員が行政の円滑な執行権への介入を要望として挙げている⁸⁶。そのため、今後の制度設計において、知事と議会の権限バランスに留意し、首長への権限集中の見直しまたは議会権限の拡大を検討する必要がある。

⁸⁶ 参考資料：都道府県議会議員研究交流大会第5回「地方分権の時代に即応した議会機能の充実・強化の研究」(URL: www.gichokai.gr.jp/newhp/11topics/2005nen/051110-01.htm, 最終アクセス：2019年4月20日)による。

8.3 今後の課題

最後に、本研究のこれまでの分析の踏まえ、今後分析されるべき課題、または本研究の問題意識の延長線上にある研究の展望を述べる。

本研究は組織変化がもたらす政策的影響、組織編成の政策過程を分析したが、組織内の具体的な政策活動を事例研究で詳細に観察していない。特に組織の変化が、組織の行動パターン、行政職員レベルの技能投資にどう影響するかは今後観察する必要がある。このようなよりミクロレベルの知見は今後の行政改革に役立つものであると考える。また、本研究の分析において各政策分野を具体的に分析してはいない。特定の政策に対して、知事と議会がどのような選好を持ち、それに関連する組織がどのように編成されるかについて考察することで、政策分野ごとに組織編成がどのような特異性を持つかが解明できる。

次に、組織編成がもたらすものとして、本研究は組織の政策能力の変化を指摘した。しかし、政治家が組織編成を行う動機として、有権者に政策重視の姿勢を見せることも重要である。有権者が不確実性の高い政策に直面する際、信頼できる政策を担当する主体が有権者の政策支持を高める効果が指摘されている (Jacobs et al. 2017)。そのため、より高い能力の組織が編成されることが、行政に対する信頼に繋がると考える。このような有権者に対する効果について、今後実験的な手法を用いて検証すべきである。

最後に、今の日本にとって一番大きなイベントである 2020 年の東京オリンピック（またそれに続く 2025 年の大阪万博）も、行政組織研究の重要な課題である。このようなメガイベントの特徴として、一般の政策より予算の規模が大きく、準備期間が長く、そして関与する主体が多いことなどが挙げられる。そのため、行政組織がどのような構造を取るか、特に国、都道府県と市町村レベルでそれぞれどのような組織的違いが存在するか、組織に対して政治家がどのような関与を行うかを問うべきである。メガイベントを担う組織に対する認識が未だに不十分であることから、これに対する分析を行うことで、行政組織に関する多くの新しい知見が期待できる。

以上で挙げた課題の解決は、本研究の知見を超えて、日本の地方自治そして行政組織に対するより深い理解に繋がると考える。

参考文献

- 赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治 2003『地方交付税の経済学—理論・実証に基づく改革』有斐閣.
- 天川晃 1986「変革の構想—道州制の文脈」大森彌・佐藤誠三郎編著『日本の地方政府』東京大学出版会.
- 新津新生 2005「戦後長野県政と田中県政」『信州自治研』165(6):1-11.
- 石原俊彦・山之内稔 2015『地方自治体組織論』関西学院大学出版会.
- 井出嘉憲 1972『地方自治の政治学』東京大学出版会.
- 伊藤修一郎 2002『自治体政策過程の動態—政策イノベーションと波及』慶応義塾大学出版会.
- 伊藤潤・川島佑介 2014「自治体間連携からみる地域防災計画」名古屋大学法政論集 259号:27-54.
- 稲垣浩 2015『戦後地方自治と組織編成—「不確実」な制度と地方の「自己制約」』吉田書店.
- 稲継裕昭 2000『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社.
- 稲継裕昭 2010「地方自治体の組織と地方公務員・人事行政」村松岐夫編著『テキストブック地方自治』東洋経済新報社, 113-136.
- 入江容子 2002「地方自治体における組織構造のフラット化に関する一考察—2つのジレンマとインセンティブ欠落の危険性—」『同志社政策科学研究』3(1):257-276.
- 大原光憲・横山桂次 1965『産業社会と政治過程—京葉工業地帯』日本評論社.
- 大森彌 1982『自治体の経営と効率(3) 職員とリーダーシップ』学陽書房.
- 大森彌 1993『21世紀の地方自治戦略(9) 行政管理と人材開発』ぎょうせい.
- 大山七穂 2018「女性議員と男性議員は何が違うのか」三浦まり編著『日本の女性議員—どうすれば増えるのか』朝日選書.
- 大山礼子・五ノ井健 2018「女性議員は地方議会を変えるのか—地方議会による分析の試み—」『女性展望』2018年3-4:6-10.
- 風間規男 1998「日本の公共政策—政策ネットワークの失敗構造」日本公共政策学会年報1998』日本公共政策学会.
- 梶原晶 2012「知事の選択としての三位一体改革: 全国知事会における補助金削減案議決過程の計量分析」『年報政治学2012』(2):375-397.
- 加藤洋平 2011「自治体組織の変革過程に関する理論モデルの構築」学位論文, 同志社大学大学院総合政策科学研究科.
- 河合晃一 2017「行政組織の制度設計に関する研究動向」『金沢法学』59(2):49-73.
- 河村和徳 1998「地方財政に対する首長選挙の影響」『選挙研究』13:130-139.
- 河村和徳 2007『現代日本の地方選挙と住民意識』慶応義塾大学出版会.
- 北村亘 2009『地方財政の行政学的分析』有斐閣.
- 北村亘・青木栄一・平野淳一 2017『地方自治論:2つの自律性のはざままで』有斐閣ストゥディア.
- 坂野達郎・朴堯星 2010「自治体組織のフラット化が職員の内発的動機に及ぼす文脈効果に関する研究: 静岡県室制を事例として」『計画行政』33(1):47-56.
- 佐藤竺 1965『日本の地域開発』未来社.
- 砂原庸介 2011『地方政府の民主主義: 財政資源の制約と地方政府の政策選択』有斐閣
- 宋一正 2019「都道府県における業務継続計画の策定を分析する—組織構造から見る行政

- 能力』『公共政策研究』18(10)：103-114.
- 曾我謙悟・待鳥聡史 2007『日本の地方政治—二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会.
- 竹内直人 2018「都道府県におけるトップダウン組織に関する考察」日本行政学会 2018年度総会・研究会
- 竹安栄子 2004「地方議員のジェンダー差異—「2002年全国地方議員調査」結果の分析より—」『京都女子大学現代社会研究』7：99-118.
- 竹安栄子 2015「女性地方議員は変わったか？—自治体再編後の質的に変化に着目して—」『京都女子大学現代社会研究』18号：57-74.
- 築山宏樹 2014「地方議会の審議時間—会期日数・委員会開催日数の規定要因」『年報政治学』2014年Ⅱ号：185-210.
- 築山宏樹 2015「地方政府の立法的生産性：知事提出議案の実証分析」『公共選択』64(1)：6-29.
- 辻陽 2015『戦後日本地方政治史論—二元代表制の立体的分析』アテネ社.
- 辻清明 1969『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会.
- 永松伸吾 2008『減災政策論入門：巨大災害リスクのガバナンスと市場経済』弘文堂.
- 西尾勝 1999『未完の分権改革—霞が関官僚と格闘した1300日』岩波書店.
- 林奈生子 2013『自治体職員の「専門性」概念』公人の友社.
- 藤田由紀子 2008『公務員制度と専門性』専修大学出版局.
- 真淵勝 1999「変化なき改革、改革なき変化」『レヴュアイアサン』24(1)：7-24.
- 馬渡剛. 2010.『戦後日本の地方議会』ミネルヴァ書房.
- 村松岐夫 1988『地方自治』東京大学出版会.
- 山下博之 2015「地方自治体における震災時業務継続計画の波及に関する一考察—なぜ、どのように策定されないのか」『日本自治体危機管理学会誌』15：69—79.
- 山下耕治. 2001.「公共投資の政治的意思決定—パネルデータによる仮説検証」.『公共選択の研究』36(2)：21-30.
- 山田真裕 2011「知事選挙における敗北と県連体制の刷新：2009年茨城県知事選挙と自民党県連」『年報政治学』2011(2)：52-69.
- 吉村裕之 2006『三重県の行政システムはどう変化したか』和泉書院.

- Alessandro, M. Lafuente, M. and Santiso, C, 2013. *The Role of the Center of Government: A Literature Review*, Inter-American Development Bank.
- Bacchi, Carol L., 1999. *Women, Policy and Politics: The Construction of Policy Problem*, SAGE Publications.
- Barnes, Tiffany. 2012. “Gender and Legislative Preferences: Evidence from the Argentine Provinces,” *Politics and Gender*, 8 (4): 483–507.
- Bogason, P. and Toonen, T. A. J, 1998. “Introduction: networks in public administration,” *Public Administration*, 76(2):205-227.
- Box-Steffensmeier, J.M. and B.S. Jones, 2004. *Event History Modeling: A Guide for Social Scientists*. Cambridge Univ. Press.
- Brunsson, N. and Olsen, J. P, 1993. *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Budding, G. Tjerk. 2004. “Accountability, Environmental Uncertainty and Government Performance: Evidence from Dutch Municipalities,” *Management Accounting Research* 15(3):285-304.

- Cancel, Amanda E., Cameron, Glen T., Sallot, Lynne M. and Mitrook, Michael A, 1997. "It Depends: A Contingency Theory of Accommodation in Public Relations," *Journal of Public Relations Research*, 9(1):31-63.
- Campbell, John Creighton, Baskin, Mark A., Baumgartner Frank R. and Halpern Nina P., 1989. "Afterword on Policy Communities: A Framework for Comparative Research". *An International Journal of Policy and Administration*, 2(1): 86-94.
- Cameron, Kim S. and Quinn, Robert E., 1999. *Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework*, Prentice Hall.
- Chapman, Richard A. 1988. The Changing Administrative Culture in the British Civil Service, In *Organizing Governance: Governing Organizations*, edited by C. Campbell and B.G. Peter. University of Pittsburgh Press.
- Choi, Y., and Cameron, G. T., 2005. "Overcoming ethnocentrism: The role of identity in contingent practice of international public relations," *Journal of Public Relations Research*, 17(2): 171–189.
- Chong, V.K., and Chong, Kar Ming, 1997. "Strategic Choices, Environmental Uncertainty and SBU Performance: A Note of the Intervening Role of Management Accounting Systems," *Accounting and Business Research*, 27(4):268-276.
- Clayton, Amanda and Zetterberg, Pär, 2018. "Quota Shocks: Electoral Gender Quotas and Government Spending Priorities Worldwide". *The Journal of Politics*, 80(3): 916-932.
- Ditillo, A., 2004. "Dealing with uncertainty in knowledge- intensive firms: the role of management control systems as knowledge integration mechanisms." *Accounting, Organizations and Society*, 29(3-4): 401-421.
- Egeberg, Morten, 1994. Bridging the gap between theory and practice: the case of administrative policy, *Governance*, 7(1):83–98.
- , 2003. "How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective," in B Guy Peters and Jon Pierre(ed), *Handbook of Public Administration*, Sage Publications.
- , 2012. The Impact of Bureaucratic Structure on Policy Making, *Public Administration*, 77:155-70
- Epstein, David, and Sharyn O'Halloran. 1994. Administrative Procedures, Information and Agency Discretion. *American Journal of Political Science*, 38(3): 697-722.
- . 1996. Divided Government and the Design of Administrative Procedures: A Formal Model and Empirical Test, *Journal of Politics*, 58(2): 373-397.
- . 1999. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*. Cambridge University.
- Flamholtz, Eric and Randle Yvonne, 2014. "Implications of organizational Life Cycles for Corporate Culture and Climate," in B. Schneider and K. Barbera(ed), *The oxford Handbook of organizational Climate and Culture*, *Oxford Library of psychology*, Oxford University Press.
- Fiorina, Morris, 1981. Congressional Control of the Bureaucracy: A Mismatch of Incentives and Capabilities, In Lawrence Dodd and Bruce Oppenheimer (ed), *Congress Reconsidered*, Congressional Quarterly Press.
- Gailmard, Sean, 2002. "Expertise, Subversion, and Bureaucratic Discretion," *Journal of Law, Economics, and Organization*, 18(2): 536-555.
- . 2009. "Multiple Principals and Oversight of Bureaucratic Policy-Making," *Journal of Theoretical Politics*, 21(2): 161-186.

- . 2010. Politics, Principal-Agent Problem, and Public Service Motivation. *International Public Management Journal*, 13(1): 35-45.
- Gailmard, Sean, and John W. Patty, 2007. "Slackers and Zealots: Civil Service, Policy Discretion, and Bureaucratic Expertise," *American Journal of Political Science*, 51(4): 873-889.
- Goodsell, C. T, 1977 "Bureaucratic Manipulation of Physical Symbols: An Empirical Study," *American Journal of Political Science*, 21(1):79-91
- Gulick, L, 1937. "Notes on the theory of organization. With special reference to government," *Classics of Public Administration*, Fourth Edition, Wadsworth: Thomson Learning.
- Harrison, Graeme L. and Baird, Kevin M., 2014. "The Organizational Culture of Public Sector Organizations in Australia." *Australian Journal of Management*, 40(4):613-629.
- Harrow, J. And Willcocks, L. (1990) Public services management: activities, initiatives and limits to learning. *Journal of Management study*, 27(3):281-304.
- International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), 2017. "Gender Quotas Database." (www.quotaproject.org/).
- IPU (Inter-Parliamentary Union), 2015. "Women in National Parliaments." IPU (<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>).
- Jennings, Edward T. and Ewalt, Jo Ann G., 1998. "Interorganizational Coordination, Administrative Consolidation, and Policy Performance," *Public Administration Review*, 58(5): 417-428.
- Kanter, R. M., B. Stein, and Jick, T. D., 2019. *The Challenge of Organizational Change: How Companies Experience It and Leaders Guide It*. New York: Free Press.
- Kerevel, Yann P., and Atkeson Lonna Rae., 2013. "Explaining the Marginalization of Women in Legislative Institutions," *Journal of Politics*, 75 (4): 980–992.
- Kickert, W. J. M, 1997. "Public governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American 'managerialism,'" *Public Administration*, 75(4):731-752
- Jabbara, J. G. and Dwivedi, O. P. 2004. "Globalization, governance, and Administrative Culture," *International Journal of Public Administration*, 27(13-14), 1101-1127.
- Jabeen, F. and Isakovic, A., 2018. "Examining the impact of organizational culture on trust and career satisfaction in the UAE public sector", *Employee Relations*, 40(6): 1036-1053.
- Krause George A. and Cohen Jeffrey E, 2000. "Opportunity, Constraints, and the Development of the institution Presidency: The Issuance of Executive orders, 1939-96," *The Journal of Politics*, 62: 88-114.
- Langfield-Smith, K. 1997. "Management Control Systems and Strategy: A Critical Review," *Accounting Organizations, and Society*, 22(2):207-232.
- Lewis, David E, 2003. *Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997*, Stanford University Press.
- Liu, Brooke Fisher and Horsley, J. Suzanne, 2007. "The Government Communication Decision Wheel: Toward a Public Relations Model for the Public Sector," *Journal of Public Relations Research*, 19(4):377-393.
- Læg Reid, P. & Olsen, J.P., 1984. "Top civil servants in Norway: Key players – on different teams?" in E.N. Suleiman (eds), *Bureaucrats and policy-making*, New York: Holmes & Meier.
- Lohmann, Susanne, 2003. "Representative Government and Special Interest Politics (We Have Met the Enemy and He Is Us)," *Journal for Theoretical Politics*, 15(3): 299-319.
- Lombardo, Emanuela, Meier, Petra, and Verloo, Mieke, 2012. "Stretching and Bending Gender

- Equality: A Discursive Politics Approach” in Lombardo, Emanuela, Meier, Petra, and Verloo, Mieke (ed). *The discursive politics of gender equality: Stretching, bending and policy-making*, Routledge, pp: 1-18.
- Meier, Petra, Peterson E., Tertinegg K., and Zentai, Violetta, 2009. “The pregnant worker and caring mother: Framing family policies across Europe” in Mieke Verloo (eds), *Multiple Meanings of Gender Equality A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*, Budapest: CPS Books, pp: 109-140.
- March, J. G., 1981. “Footnotes to Organizational Change,” *Administrative Science Quarterly*, 26(4): 563-577.
- March, J. G. and Olsen. J.P, 1983. *Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tell Us about Government*, American Political Science Review, 77(2):281-97.
- March, J. G. and Olsen. J.P, 1984. *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, American Political Science Review, 78(3): 734-49.
- MacDonald, Jason A., 2007. “Agency Design and Post-legislative Influence over the Bureaucracy,” *Political Research Quarterly*, 60 (4):683-695.
- Marquis, Christopher; Tilcsik, András, 2013. “Imprinting: Toward A Multilevel Theory,” *Academy of Management Annals*: 193–243.
- Miller, Hugh T. and Demir, Tansu, 2006. “Policy Communities” in Frank Fischer, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (ed), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. CRC Press.
- Moe, Terry, 1985. “The Politicized Presidency” in John E. Chubb and Paul E. Peterson(ed), *The New Direction in American Politics*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- , 1990. “The Politics of Structure Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy” in O. E. Williamson (eds) *Organizational Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York: Oxford University Press.
- Morgan, G., 2007. *Images of organization*, Thousand Oaks: Sage.
- Olsen, J. P., 1988. “Administrative Reform and Theories of Organization”, In C. Campbell and B.G. Peter (ed), *Organizing Governance: Governing Organizations*, University of Pittsburgh Press.
- Olson, M., 1965. *The logic of collective action*. Harvard University Press.
- Peters, B. Guy, 1988. *Comparing public bureaucracies: Problem of Theory and Method*. The University of Alabama Press.
- Peffer, J., 1982. *Organizations and Organization Theory*, Boston, MA: Pitman.
- Pollack, Mark A. and Hafner-Burton, Emilie, 2000. “Mainstreaming gender in the European Union,” *Journal of European Public Policy*, 7(3):432-456.
- Ravasi, D. and Schultz, M., 2006. “Responding to organizational identity threats: Exploring the role of organizational culture,” *Academy of Management Journal*, 49 (3): 433–458.
- Rhodes s, R. A. W., 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press.
- , 2000. “The governance narrative: Key findings and lessons from the ESRC’s Whitehall programme,” *Public Administration*, 78(2):345-363.
- Rhodes, R. A. W and Dunleavy, P, 1995. *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, Houndmills: Macmillan Press.

- Rudalevige, Andrew, 2002. *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*, Princeton University Press.
- Sastry, M. A., 1997. "Problems and Paradoxes in a Model of Punctuated Organizational Change," *Administrative Science Quarterly*, 42(2): 237-275.
- Schrodt, P., 2002. "The relationship between organizational identification and organizational culture: Employee perceptions of culture and identification in a retail sales organization," *Communication Studie*, 53 (2): 189-202.
- Slack, NJ and Singh G., 2018. "Diagnosis of Organizational Culture in Public Sector Undertakings Undergoing Reforms," *Public Organization Review*, 18 (3), 361-380.
- Spence, David B., 1997. "Administrative Law and Agency Policymaking: Rethinking the Positive Theory of Political Control," *Yale Journal on Regulation*, 14(2): 406-450.
- Squires, Judith, 2005. "Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation," *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3): 366-388.
- Stratigaki, Maria, 2004. "The Cooptation of Gender Concepts in EU Policies: The Case of "Reconciliation of Work and Family," *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 11(1):30-56.
- Su S, Baird K and Blair B., 2009. "Employee organizational commitment: The influence of cultural and organizational factors in the Australian manufacturing industry," *International Journal of Human Resource Management*, 20(12): 2494-2516.
- Su S, Baird K and Blair B., 2013. "Employee organizational commitment in the Australian public sector," *International Journal of Human Resource Management*, 24(2): 243-264.
- Rudalevige, Andrew, 2002. *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*, Princeton University Press.
- Ting, Michael M., 2011. "Organizational Capacity," *Journal of Law, Economics, and Organization*, 27(2): 245-271.
- Thomas, Sue, and Susan Welch, 2001. "The Impact of Women in States Legislatures: Numerical and Organizational Strength" In Susan Carroll (eds). *The Impact of Women in Public Office*, Bloomington: Indiana University Press.
- Trumbull, Gunnar, 2012. *Strength in numbers: the political power of weak interests*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Tushman, Michael L. and Elaine Romanelli, 1985. "Organizational evolution: A metamorphosis model of convergence and reorientation" *Research in Organizational Behavior*, 7:171-222.
- Verloo, Mieke, 2001. "Another Velvet Revolution? Gender Mainstreaming and the Politics of Implementation", IWM Working Paper No. 5
- Verloo, Mieke, 2006. "Multiple Inequalities, Intersectionality and the European Union", *European Journal of Women's Studies*, 13(3), 211-228.
- Volden Craig, 2002(a). "A Formal Model of the Politics of Delegation in Separation of Power System," *American Journal of Political Science*, 46 (1): 111-133.
- , 2002(b). "Delegating Power to Bureaucracies: Evidence from the State," *Journal of Law, Economics, and Organization*, 18(1): 187-220.
- Walby, Sylvia, 2005. "Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice," *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3): 321-343.
- Whitford, Andrew B. 2005. "The Pursuit of Political Control by Multiple Principals," *Journal of*

Politics, 67(1):29-49.

Whittle, A. and Mueller, F., 2010. "Strategy, Enrolment and Accounting: the Politics of Strategic Ideas," *Accounting Auditing and Accountability Journal*, 23(5):626–646.

Wood, M., 2009. "A Contingency Theory Perspective on the Risk Management Control System within Birmingham City Council," *Management Accounting Research*, 20(1): 69–81.