

Title	省庁横断的政策におけるフレーミングの多様性がもたらす歪み：『バイオマス・ニッポン総合戦略』の事例
Author(s)	谷口, 諒
Citation	年次学術大会講演要旨集, 30: 205-208
Issue Date	2015-10-10
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/13259
Rights	本著作物は研究・技術計画学会の許可のもとに掲載するものです。This material is posted here with permission of the Japan Society for Science Policy and Research Management.
Description	一般講演要旨

省庁横断的政策におけるフレーミングの多様性がもたらす歪み — 『バイオマス・ニッポン総合戦略』の事例—

○谷口 諒（一橋大学大学院商学研究科）

1. 本研究の目的と問題意識

本研究の目的は、我が国の政策、とりわけ省庁横断的政策に内在する問題を組織論的視点から考察することにある。

近年、我が国の歳入のうち「4割強は将来世代の負担となる借金に依存」（財務省、2014, p.2)する状況となっており、政府予算の効率的な活用がますます重要になってきている。そのことに加え、国が解決すべき社会的問題の多くは、環境問題や経済問題、地域活性化問題などといった多様な側面を帯びるものとなっている。そのような状況の中であって、特定の目的のもとで複数の省庁が取組を実施する政策、すなわち省庁横断的政策は、ますますその重要性を高めている。しかしながら、その一方で、東日本大震災に伴う被災地復興支援策が象徴するように、省庁横断的政策は必ずしも効果的に実施されているわけではない。そうであるにも拘らず、なぜ省庁横断的政策は効果的に実施されないのか、もしくはなぜ省庁横断的政策は破綻するのかという問題は、これまであまり実証的に明らかにされてこなかった。たとえば、行政学における政策研究は、政策の策定から実施、評価に至るまでのプロセスを記述することに焦点を置いているため、政策をめぐる因果メカニズムについては注目していないのである（e. g. 風間, 2013）。

そのような背景をもとに、本研究では、省庁横断的政策には異なる目的を持った省庁が参画する、すなわち同一課題に対して異なるフレーミングをする組織が参画するという点に注目し、なぜ省庁横断的政策は破綻するのかを考察する。そこからは、多様なフレーミングが存在するために、①同床異夢による多重投資、②シンボルによる資源獲得が行われ、それによって必要以上の予算がつき、政策が破綻していく論理が示唆される。

2. 分析方法

上記の問題意識に基づき、本研究では、単一事例分析アプローチを採用し、分析を試みる。とりわけ、本研究では、「ある課題に向けた、ミッションや目的の異なる複数の組織による取組」として省庁横断的政策を捉え、なぜそのような取組は破綻するのかを組織論的に考察した上で、そこで導出される説明論理を単一の事例によって例証していく（Siggelkow, 2007）。それを踏まえ、本研究では、省庁横断的政策として実施された「バイオマス・ニッポン総合戦略（以下、バイオマス政策）」の事例を取り上げる。バイオマス政策は、国の機関（総務省）でさえも、その政策効果を否定的に捉えている政策である（総務省, 2011）。それゆえ、当該政策は、省庁横断的政策の中でも極端な「失敗」事例だと見ることができる。事例分析を行う上で極端事例を採用することは、概念間の関係等のロジックを捉えやすいという点からして、妥当である（Eisenhardt & Graebner, 2007）。

分析に用いるデータは、当該政策に対する事後評価を行った総務省による政策評価書である。具体的には、実施された事業個別の「事業目的」に注目する。より具体的には、事業目的への記述内容から、同一の取組に対して異なるフレーミングがなされ多重投資が行われていたこと、また、異なる目的からバイオマス政策のもとでの予算獲得を目指していた事業が存在することを明らかにする。後者の分析については、テキストマイニングソフト『KH Coder』を用いる。

3. 既存研究の検討

省庁横断的政策は、「ある課題に向けた、ミッションや目的の異なる複数の組織による取組」として捉えることができる。そのように捉えると、その取組には、以下の2つの論理から必要以上の資源が動員されると考えられる。

3-1. 同床異夢による多重投資

参画する組織間でミッションや目的が異なる場合、同一の取組であっても、組織間でその捉え方・フレーミングが異なる。同じ取組であっても、そのフレーミングが異なることで、その取組に向けて動員される資源や関与するアクターも異なる(城山, 2008 ; Snow et al. 1986)。そうであるならば、同一の取組に対して、異なる正当化の論理を辿り、資源が動員される可能性が出てくる。こうして、それぞれ目的は異なるものの、同じ取組を行うという「同床異夢による多重投資」が起きると考えられる。

3-2. シンボルによる資源獲得

ある課題に向けて複数の組織が参画する取組において、各組織が担う取組は“部分的”である一方で、その成果は“集合的”なものである。したがって、成果に対する各組織の貢献度は不明確になるため、各組織にはフリーライドをするインセンティブが作用する(Olson, 1965)。しかしながら、組織間での合意のもとで共通課題が掲げられている場合、その課題に向けた取組を取らなければならない、もしくは少なくともそのポーズを見せる必要がある。また、参画する組織の中には、共通課題に向けた取組と自組織固有の目的に向けた取組とが必ずしも関連が深くない組織も存在するであろう。そのような状況下にある場合、組織は、シンボリックな行為を取ることで、共通課題に向けた取組を行っている“ふり”をするかもしれない(e. g. Meyer & Rowan, 1977)。むしろ、共通課題に向けた取組をシンボリックに用いることで、自組織固有の目的に向けた資源獲得を積極的に目指すかもしれない(Ashforth & Gibbs, 1990)。そうすると、共通課題に向けて各組織が描く計画は、本来担うべき“部分”よりも大きな計画となる。したがって、各組織がシンボルを用いて大きな計画を描くことによって、全体として必要以上の資源が動員されると考えられる。

3-3. まとめ

以上のように、「ある課題に向けた、ミッションや目的の異なる複数の組織による取組」においては、個々の取組や共通課題が多様なフレーミングをされるために、同床異夢による多重投資やシンボルによる資源獲得が行われ、必要以上の資源が動員されると考えられる。

必要以上の資源が動員された場合、適切な資源が動員された場合とは異なる論理が、資源を活用する組織に作用すると考えられる。具体的には、必要以上の資源が動員されることによって、それを使う組織は、「動員された資源を使い切る」という論理に基づいて取組を行っていくということである。そうであるならば、適切な資源が動員される場合とは異なる取組、具体的には、資源を使い切るために実態にそぐわない取組が取られる可能性がある。

以上のように考えると、共通課題に向けた複数組織による取組は、必要以上の資源が動員されるために破綻する、という論理が導出される。

4. 事例分析

本研究が取り上げるバイオマス政策は、バイオマスの利活用を推進するという共通課題に向けて農林水産省をはじめとした計6省がその実施に参画した政策である。当該政策のもとでは、2003年度から2008年度までの6年度間において計214のバイオマス関連事業が実施された。政策大綱においては、これらのバイオマス関連事業が効果的に実施されることによってバイオマス利活用の推進が果たされ、①地球温暖化の防止、②循環型社会の形成、③戦略的産業の育成、④農山漁村、農林漁業の活性化、といった4つの効果が発現するとされていた。しかし、総務省が行った政策評価によると、バイオマス政策は限定的な効果しか発現しなかったとされている(総務省, 2011)。

4-1. 必要以上の予算とバイオマス政策の破綻

バイオマス政策が否定的に評価される理由のひとつに、当該政策によって整備されたバイオマス関連施設の大半が年度平均実績で赤字を計上していることがある。その原因としては、政策始動後から原料調達と販路確保の重要性が指摘されていたものの、それが果たされることなく施設が設置されていったことが挙げられる。そのようにシステムが未確立な状態で施設導入の事業が実施されていった理由は、バイオマス関連事業に必要な以上の予算が付いていたからだと考えられる。つまり、必要以上の予算が付いていたために、それを「使い切る」という考えのもと、予算規模の大きい施設導入事業を実施したのではないかと、ということである。また、必要以上の予算が付いていたということは、バイオマスのみを扱う事業の予算執行率が年々減少していることなどからも推測される。

4-2. 同床異夢による多重投資

バイオマス政策のもとでは、同一の取組に対して異なるフレーミングがなされ、各省がそれぞれ実施していた例が複数存在する。たとえば、表1に記載されている3事業は、いずれもバイオマス輸送燃料の製造施設に対する補助を行う事業であり、同一の取組を行う事業である。しかし、それらの事業はそれぞれ目的が異なっている。したがって、必要以上の予算が付いたひとつの理由として、このような同床異夢による多重投資が起きていたことがあると考えられる。

表1. 同一の取組に対する異なるフレーミング

事業名	所管省	事業目的
エコ燃料利用促進補助事業	環境省	温室効果ガスの25%削減と再生可能エネルギー供給割合目標を達成するためには、「再生可能エネルギーの導入の強力な推進」が必要である。…中略…このため、適正な品質のバイオ燃料(液体燃料に限る)の利用に必要な、燃料製造設備や貯蔵設備等の施設整備を行う事業者を支援する。
地域バイオマス利活用交付金	農林水産省	地域で発生・排出されるバイオマス資源を、その地域でエネルギー、工業原料、材料、製品へ変換し、可能な限り循環利用する総合的利活用システムを構築するため、バイオマスタウン構想の策定やバイオマスの変換・利用施設等の一体的な整備等、バイオマスタウンの実現に向けた地域の創意工夫を凝らした主体的な取組を支援する。
新エネルギー等事業者支援対策事業	経済産業省	新エネルギー等の導入を加速化するため、民間事業者による先進的な設備導入等について支援する。

出所：総務省(2011)をもとに筆者作成

注：下線および中略は筆者による

4-3. シンボルによる資源獲得

バイオマス利活用の推進は、そもそも当時農林水産省が企図した改革の中で取り上げられた取組である(小宮山・迫田・松村, 2003)。そのため、バイオマス利活用の推進とは、バイオマス政策に参画したすべての省にとって必ずしも中心的な政策課題ではなかった。そのような中で農林水産省以外の省は、バイオマス利活用という取組をある種のシンボルとして用いて、自省固有の目的に向けた予算獲得を目指していた。そのことは、政府事業の区分、すなわち特定事業と内数事業という形態の違いから把握することができる。

バイオマス政策に関して言えば、前者はバイオマスのみを扱う事業であり、後者はバイオマス以外も扱う事業である。それに基づき、図1及び図2を見ると、内数事業の方が特定事業よりも実際に多く、かつ継続的に実施されていることがわかる。しかし、総務省による個別事業の評価に基づく、実施された内数事業の約6割はバイオマス関連の決算額が特定できない状態となっており、また、約3割はバイオマスを実際の取組で扱っていない可能性が高い。したがって、それらの事業は、所管省固有の目的に向けた予算を獲得するために、バイオマス利活用という取組をシンボルとして用いていた事業だと考えられる。

図1. 事業区分別で見た事業数：実施年度別

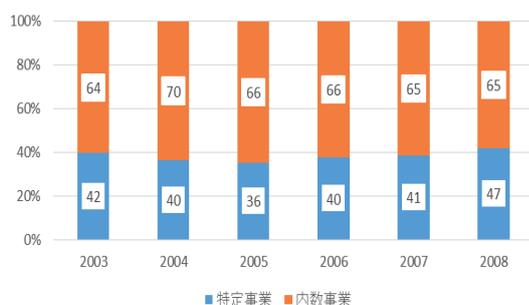
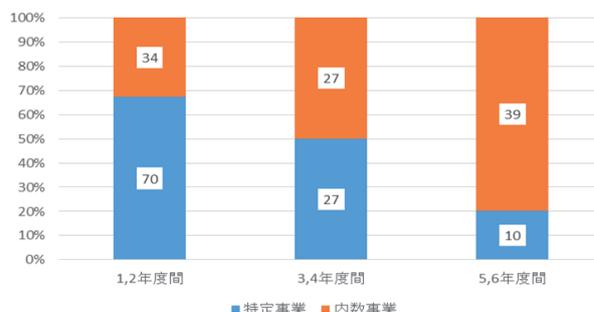


図2. 事業区分別で見た事業数：継続年度数別



出所：総務省(2011)をもとに筆者作成

5. まとめ

本研究では、「ある課題に向けた、ミッションや目的の異なる複数の組織による取組」として省庁横断的政策を捉え、組織論的視点からその問題を考察し、バイオマス政策の事例に基づいてその論理の例証を試みた。その分析からは、同床異夢による多重投資およびシンボルによる資源獲得が生じることで、必要以上の資源が動員され、取組が破綻に向かう論理が示唆された。

【参考文献】

- Ashforth, B. E. & Gibbs, B. W. (1990). The Double-Edge of Organizational Legitimation. *Organization Science*, 1 (2), 177-194.
- Eisenhardt, K. M. & Graebner, M. E. (2007). Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges. *Academy of Management Journal*, 50 (1), 25-32.
- 風間規男 (2013). 「新制度論と政策ネットワーク論」『同志社政策科学研究』14(2), 1-14.
- 小宮山宏・迫田章義・松村幸彦 (2003). 『バイオマス・ニッポン 日本再生に向けて』日刊工業新聞社
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83 (2), 340-363.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*, Cambridge, M. A.: Harvard University Press. (依田博・森脇敏雅訳『集合行為論』ミネルヴァ書房, 1983)
- 城山英明 (2008). 「技術変化と政策革新—フレーミングとネットワークのダイナミズム」城山英明・大串和雄編『政治空間の変容と政策革新① 政策革新の理論』東京大学出版会, 67-90.
- Siggelkow, N. (2007). Persuasion with Case Studies. *Academy of Management Journal*, 50 (1), 20-24.
- Snow, D. A., Rochford Jr., E. B., Worden, S. K., & Benford, R. D. (1986). Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. *American Sociological Review*, 51(4), 464-481.

【資料】

- 「バイオマス・ニッポン総合戦略」(2002年12月27日閣議決定)
- 総務省 (2011). 「バイオマスの利活用に関する政策評価書」