

Title	設置法及び施行令に着目した主要政策の省庁間関連性に関する分析
Author(s)	井上, 悟志
Citation	年次学術大会講演要旨集, 39: 1018-1021
Issue Date	2024-10-26
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/19627
Rights	本著作物は研究・イノベーション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 Research Policy and Innovation Management.
Description	一般講演要旨

設置法及び施行令に着目した主要政策の省庁間関連性に関する分析

○井上悟志（東京理科大学大学院経営学研究科技術経営専攻）
inoue.satoshi@rs.tus.ac.jp

1. はじめに

中央省庁が担当する事務の範囲すなわち所掌は、各省庁の設置法及び施行令で明確に規定され、事務の重複は存在しないこととなっている。しかしながら、イノベーション・技術政策を筆頭に、重要とみなされる政策分野では複数の省庁が関与し、調整コストが無視できない事態が常態化している。明確に分掌されているにも関わらず、なぜこうした事態が生じるのか。また総合調整機能を持つ内閣府の存在は事態改善に寄与していないのか。設置法及び施行令を基礎データとして分析を試みる。

2. 先行研究

各省設置法と所掌事務に関する研究としては、たとえば原田（2020）などがある。また、省庁間の調整システムに関しては藤井（2006）がある。さらに内閣の司令塔機能に関する研究は村上（2015）などがある。しかし、設置法及び施行令からキーワードを抽出して省庁間の相互関係を分析する手法を用いた研究はこれまで見当たらない。

3. 行政機構が機能する仕組

3.1. 根拠となる法体系

中央省庁の官僚は、好き勝手に政策を進めているわけではなく、その活動は一貫した法体系で制限されている。各省庁は、この法体系の下で規定された事務（所掌事務）に限って政策を企画・立案・実行することができ、また実行しなければならない。具体的には、まず法律レベルで各省庁の所掌事務を規定した「設置法」が存在する。たとえば、財務省であれば「財務省設置法」が存在する。さらに、法律を執行するために内閣が定める政令として「施行令」が存在する。たとえば、財務省設置法に対しては「財務省設置法施行令」が存在し、所掌事務をより詳細に規定している。さらに、その下位の体系として各省庁が自ら定める省令として「組織規則」が存在するが、本稿では扱わない。

3.2. 調整機構としての内閣府

省庁のうち他と異なる役割が付与されているのが、2001年の中央省庁再編で誕生した内閣府である。内閣府設置法では、その所掌事務として「行政各部の施策の統一を図るために必要となる事項の企画及び立案並びに総合調整に関する事務をつかさどる。」との主旨が規定されている。要すれば、各省庁にまたがる政策の調整を行う強い権限を有しているということである。この規定を根拠として、内閣府にはさまざまな機関が置かれており、各設置法に定める所掌事務が関係する省庁は、各々の機関が主宰する会議等へ参画し、政策の調整を図ることが求められる（表1）。

表 1. 内閣府に置かれる機関

重要政策に関する会議
経済財政諮問会議、総合科学技術・イノベーション会議 他 3
審議会等
宇宙政策委員会 他 1 7
特別の機関
地方創生推進事務局、知的財産戦略推進事務局、科学技術・イノベーション推進事務局、健康・医療戦略推進事務局、宇宙開発戦略推進事務局、北方対策本部、総合海洋政策推進事務局、金融危機対応会議 他 1 0

（出所）筆者作成

3.3. 主要政策の調整メカニズム

表1に掲げる機関のうち、「重要政策に関する会議」及び「審議会等」は、外部の有識者による調査審議が議論の中核を成すものであり、政府部内での実質的な政策調整は「特別の機関」として位置付けられる各推進事務局等が中心となって実施している。すでに見たとおり、各省庁の所掌事務は設置法及び施行令によって重複が生じないよう慎重かつ明確に切り分けられて規定されているが、大きなテーマでは、政策の視点によって複数の省庁に跨らざるを得ないものも存在する。一例として「宇宙」を挙げよう。「宇宙」に関連しては、と各々異なった政策的視点から所掌事務が切り分けられている（表2）。しかし、具体的な施策へ落とし込んでいく過程において省庁間でコンフリクトが発生し調整が不可避となるケースは決して珍しくなく、宇宙戦略推進事務局が政府全体として施策の統一を図り総合行政を実施する。こうして統一・調整された結果が、例えば「宇宙基本計画」等へと結実していく。

表2. 「宇宙」に係る所掌事務の例

省庁名	「宇宙」に係る設置法上の所掌事務
総務省	宇宙の開発に関する大規模な技術開発であって、情報の電磁的流通及び電波の利用に係るものに関する事。こと。
文部科学省	宇宙の開発及び原子力に関する技術開発で科学技術の水準の向上を図るためのものに関する事。こと。 宇宙の利用の推進に関する事務のうち科学技術の水準の向上を図るためのものに関する事。こと。 など
経済産業省	宇宙の開発に関する大規模な技術開発であって、鉱工業の発達及び改善を図るものに関する事。こと。
国土交通省	宇宙の開発に関する大規模な技術開発であって、測量その他の国土の管理、航空保安業務の高度化その他の交通の発達及び改善並びに気象業務に係るものに関する事。こと。

(出所) 筆者作成

4. 分析手法

分析手法としては、まず内閣府設置法を基に、複数省庁にまたがる「主要政策」を抽出し、それに関わるキーワードを指定し、当該キーワードを設置法又は施行令に含む省庁を特定した。その上で、当該キーワードごとに省庁間の関係について、野城（2016）の提案する「ΣA-Aマトリックス（関与主体関係マトリックス）」の手法を参考に可視化した。具体的には以下のとおりである。

本稿では「主要政策」として、「イノベーション」を含むある程度の数の集合を抽出することを試みた。やや恣意的にはなるが、筆者の行政官としての経験も踏まえ、内閣府設置法で特別の機関として位置付けられる18の組織の中から「知的財産戦略推進事務局」「科学技術・イノベーション推進事務局」「健康・医療戦略推進事務局」「宇宙開発戦略推進事務局」「総合海洋政策推進事務局」「原子力立地会議」の6組織を選び、それらが分掌する政策を「主要政策」として抽出した。さらにここから主要政策ごとに「知的財産、特許、実用新案、意匠、商標、著作権、種苗法」「科学、技術、イノベーション」「健康、医療」「海洋」「宇宙」「原子力」の6つのキーワード群を指定した。その上で、これらのキーワードが内閣府を除く13の省庁の設置法及び施行令の条文で使用されているか否かを調べ、設置法、施行令双方で使用されている場合にはその省庁に「1」、それ以外では「0」のフラグを立てた。可視化に当たっては、ΣA-Aマトリックスの手法を用いて、共通してフラグが立つ省庁を調べ、6つの主要政策についてのフラグを足し合わせヒートマップの形で整理した。

5. 分析結果

5.1. 「主要政策」の省庁関係性の特定

13省庁の設置法又は施行令に登場するキーワードの数をキーワード群ごとにカウントしたものを表3及び表4に各々示す。これらを基に、設置法、施行令の双方にキーワードが登場する省庁にフラグ「1」を立てたものが表5である。

表 3. 指定したキーワードの登場回数（設置法）

	キーワード	デジタル庁	復興庁	総務省	法務省	外務省	財務省	文部科学省	厚生労働省	農林水産省	経済産業省	国土交通省	環境省	防衛省
知的財産戦略推進事務局	知的財産、特許、実用新案、意匠、商標、著作権、種苗法	0	0	0	0	0	0	5	0	1	12	0	0	0
科学技術・イノベーション推進事務局	科学、技術、イノベーション	6	4	6	0	1	5	123	12	14	13	12	0	3
健康・医療戦略推進事務局	健康、医療	0	0	0	2	0	0	1	66	3	1	0	7	0
宇宙開発戦略推進事務局	宇宙	0	0	1	0	0	0	9	0	0	1	1	0	0
総合海洋政策推進事務局	海洋	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	5	1	0
原子力立地会議	原子力	0	1	0	0	0	0	4	1	0	2	0	9	0

表 4. 指定したキーワードの登場回数（施行令）

	キーワード	デジタル庁	復興庁	総務省	法務省	外務省	財務省	文部科学省	厚生労働省	農林水産省	経済産業省	国土交通省	環境省	防衛省
知的財産戦略推進事務局	知的財産、特許、実用新案、意匠、商標、著作権、種苗法	0	0	0	0	0	4	15	0	6	45	3	0	2
科学技術・イノベーション推進事務局	科学、技術、イノベーション	0	0	58	2	23	1	588	32	33	151	160	11	148
健康・医療戦略推進事務局	健康、医療	1	1	4	14	3	4	31	368	19	11	6	20	0
宇宙開発戦略推進事務局	宇宙	0	0	12	0	0	0	22	0	0	9	7	0	4
総合海洋政策推進事務局	海洋	0	0	0	0	0	0	15	0	2	0	74	9	1
原子力立地会議	原子力	0	1	4	0	7	0	35	0	0	26	2	10	0

表 5. 設置法、施行令ともに登場したキーワード（登場をフラグ「1」で表現したもの）

	キーワード	デジタル庁	復興庁	総務省	法務省	外務省	財務省	文部科学省	厚生労働省	農林水産省	経済産業省	国土交通省	環境省	防衛省
知的財産戦略推進事務局	知的財産、特許、実用新案、意匠、商標、著作権、種苗法	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0
科学技術・イノベーション推進事務局	科学、技術、イノベーション	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1
健康・医療戦略推進事務局	健康、医療	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0
宇宙開発戦略推進事務局	宇宙	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0
総合海洋政策推進事務局	海洋	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0
原子力立地会議	原子力	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0

（出所）表 3、表 4、表 5 とともに筆者作成

5.2. $\Sigma A-A$ マトリックスによる可視化

次に省庁間の関係を視覚的に把握するために $\Sigma A-A$ マトリックスへの変換を試みる。表 5 について、同じキーワード群についてフラグの立った省庁の関係を $\Sigma A-A$ マトリックスの形でまとめたものが図 1 である。さらに、可視化をより高めるため、キーワード群ごとの出現回数を足し上げたものが図 2 である。

	デジタル庁	復興庁	総務省	法務省	外務省	財務省	文部科学省	厚生労働省	農林水産省	経済産業省	国土交通省	環境省	防衛省
デジタル庁													
復興庁		*					*					*	
総務省			*		*	*	*	*	*	*	*		*
法務省				*			*	*	*	*	*	*	
外務省			*		*	*	*	*	*	*			*
財務省			*		*	*	*	*	*	*	*		*
文部科学省		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
厚生労働省			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
農林水産省			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
経済産業省		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
国土交通省			*		*	*	*	*	*	*	*	*	*
環境省		*		*			*	*	*	*		*	
防衛省			*		*	*	*	*	*	*	*		*

（出所）筆者作成

図 1. 指定したキーワード群による省庁間の関係（ $\Sigma A-A$ マトリックス）

	デジタル庁	復興庁	総務省	法務省	外務省	財務省	文部科学省	厚生労働省	農林水産省	経済産業省	国土交通省	環境省	防衛省
デジタル庁	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
復興庁	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0
総務省	0	0	2	0	1	1	2	1	1	2	2	0	1
法務省	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0
外務省	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1
財務省	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1
文部科学省	0	1	2	1	1	1	6	2	4		3	3	1
厚生労働省	0	0	1	1	1	1	2	2	2	2	1	1	1
農林水産省	0	0	1	1	1	1	4	2	4	3	2	2	1
経済産業省	0	1	2	1	1	1		2	3		2	2	1
国土交通省	0	0	2	0	1	1	3	1	2	2	3	1	1
環境省	0	1	0	1	0	0	3	1	2	2	1	3	0
防衛省	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1

(出所) 筆者作成

図 2. ヒートマップ化したΣA-Aマトリックス

6. 考察

本稿で指定したキーワードに基づく分析では、図1が示すようにまず、関係する省庁が広く分布していることがわかった。事務分掌の考え方からは、省庁が担当する政策の線形性が高いことが理想とされるが、実際には多くの省庁が関与することとなり、調整コストがより高くなっていると考えられる。

次に、図2のヒートマップから、指定したキーワードに対して、文部科学省、経済産業省及び農林水産省の関与が高いことがわかった。中央省庁全体に広く薄く分布しているだけでなく、特定の省庁が他の省庁と比べて深く政策に関与していると考えられる。

7. まとめ

本稿では、中央省庁の設置法及び施行令に着目して、各省庁の所掌事務をΣA-Aマトリックスの手法を用いて分析し、非線形性が高いこと、特定省庁の関与が深いことを確認した。

今後は、線形代数の手法なども視野に入れ、内閣府の総合調整機能の分析へと考察を進めたい。

参考文献

- [1] 原田久 (2020) 「各省設置法制の形成」『立教法学』103 : 73-105
- [2] 藤井直樹 (2006) 「省庁間の調整システムー橋本行革における提案と中央省庁再編後の実態についてー」『公共政策研究』6 : 56-63
- [3] 村上裕一 (2015) 「『司令塔機能強化』のデジャ・ヴー我が国の科学技術政策推進体制の整備を例にー」『年報 公共政策学』9 : 143-168
- [4] 野城智也 (2016) 「イノベーション・マネジメント」東京大学出版会