



制度理論と政策形成

武庫川女子大学教授・博士（社会工学）

金崎健太郎

1. はじめに

私たちの社会は地方自治制度や税制、社会保障制度など多くの法制度を構築して運営されている。一度導入された法制度は社会の変化やその時々々の政策課題に対応するために改変されていくが、公共政策の手段としての法制度のあり方を考えていく上で、制度理論（Institutional Theory）の視点を活用することは有用ではないかと考える。本稿では制度理論の概要を紹介するとともに、それを活用した政策検討のあり方を考えてみたい。

2. 制度理論

(1) 研究領域

制度理論（Institutional Theory）は1970年代中頃から組織論の中で注目されるようになった。「学校や病院など同じタイプの組織はなぜ相互に類似しているのか。」「組織の中での行動を規定するのは合理的な利害なのか慣行や習慣なのか。」「法律や規則などの規制はどのように発生するのか。人は自分の行動を束縛する

ような規制を自発的に構築するものなのか。」など、制度理論の出発点となった様々な疑問は組織のみならず広く社会と個人のあり方に影響を与える全ての行動や環境に及ぶものである。

制度理論の研究は主として経済学、政治学、社会学の分野で行われてきた。経済学の分野では各国の経済や市場システムなどを対象とした比較制度分析、企業経営の国際比較を行う比較経営学やコーポレートガバナンス論、社会主義から市場経済への移行政策に関する移行の経済学、発展途上国やアジア経済を対象とした開発経済学、法律と経済・企業という視点での比較法や法と経済の研究などがある。また政治学の分野では統治構造や選挙制度、議会制度、官僚制度などを対象とした研究が行われてきた。一方、社会学の領域での研究は組織や個人と制度との関係、個人相互の関係などに着目する。制度理論の研究者で社会学者の Scott（1995）は、効率性や生産性が本質であるとすれば、同一の仕事（制度）に対して異なる立場の人々が違った受け止め方や異なる評価をするのは何故なのだろうという疑問が研究の出発点であったと記

している。また組織を社会的に研究する組織社会学の立場から制度理論の研究を行なった横山(2005)は、行政を含む現代社会の多くの組織がグローバルな時代の波に晒され、それまで指針となってきた枠組みが混沌として深刻な病理現象をあらわすとし、組織を覆い埋め込んでいる「環境」を問題として認識することの重要性を指摘している。

(2) 制度とは何か

このように制度理論の研究領域は幅広いが、ここでいう制度とは税制や社会保障制度などの法制度そのものとは異なっている。制度とは何か、それ自体に様々な考え方が存在するが、一般には「複数の関連しあう役割が統合されてつくられた役割の複合体」(東2004)とされる。また丹野(2009)は「制度とは社会における規則、ルールである。さらに制度は人々によって考案された制約である相互作用を形づくり、またインセンティブの構造でもある。」とし、フォーマルな制度である法制度や政治制度、企業制度などとインフォーマルな制度である社会規範、慣習、規範、文化、道徳などがあるとする。社会課題を解決し国民生活を維持するための手段として構築される法制度の場合、その運営主体となる政府や地方公共団体といった行政組織、運営に関わる企業や関わりを持つ他の社会組織、それぞれの組織内の個人、そして一般の国民という多様な関係者が存在し、それぞれの認識や行動は法制度そのものに加え、組織や市場内の規範や風習、そして社会規範や道徳、社会風潮など多くの要素が相互に影響を与えながら社会の仕組みとして動いている。制度理論における制度とは、様々な環境要素によって動くこれら組織や個人が認識する実質的な作用と、経済に与える影響を含めた、社会システム

としての役割そのものを指すものと考えられる。

3. 政策手段としての法制度と制度理論

(1) 活用の視点

制度理論におけるこれまでの研究では、各国の制度の比較分析が広く行われてきた。公共政策に関連する分野でも、国や地方レベルにおける経済制度や政治体制、官僚制、憲法や民法などの法制度、企業制度、労働関係制度、社会規範などが研究対象になっている。これらの研究成果はもちろん我が国の様々な法制度のあり方にも影響を与えるものである。

一方で現在、我が国に存在する多くの法制度のなかには、当面の課題に対応するための改変はできても、成立時には予測していなかった大きな環境の変化に対応することができず、結果的にそれが法制度そのものに対する国民の不安感や不信感につながり、ひいては国に対する不信感となって社会経済上の不利益を引き起こしているものが存在する。少子高齢化で先行きが不安だから国民年金には加入したくないという意見はその一つの例である。

現在運用されている法制度、とりわけ社会課題の解決のための政策手段として運用されている法制度について、制度理論研究を活用して現状を考察し、社会システムとしての実態を把握した上で、改めて長期的な視点に立って国民や社会経済にとって有益なものに改変していくことが必要である。その際には、現在、その法制度が現実に国民や組織の行動にどのような影響を与えているのかという経済学的な視点、またその法制度がどのように受け止められどのような意味を持つものとなっているのかという社会学的な視点が重要である。ここではそのような

視点での考察に有用であると思われる、制度理論における4つの論点を挙げる。

(2) 制度の三支柱

社会学的な視点から制度をその性質に着目して分類した Scott (1995) は、「制度は、社会的行動に対して安定性と意味を与える認知的、規範的、および規制的な構造と活動から成り立っている」とした。そしてこれら規制、規範、認知的を3つの支柱とし、制度によって強調される要素が異なるとしている。表1に示すように、例えば規制的な支柱が強調される制度では、制度は関係者の行動を拘束し秩序化し、法令に基づく強制的なメカニズムを有する。一方で規範的な支柱が強調される制度では、制度は社会生活の中に規範的に存在し関係者に社会的義務として適用される。Scottによると市場や競争に焦点を合わせる経済学者は制度を規則システムと競争メカニズムを特徴とする規制の支柱とみなす傾向が強いという。一方、規範的支柱は物事がどのようになされるべきかを特定し、価値あるものと認められた目的や目標を規定しその遂行にあたっての適切な方法を指示する。認知的支柱は社会生活における象徴的な側面を重視する。その結果、個人の内面的な意思よりも社会的なアイデンティティや有意味な行為を選択するための指針が重要となる。これらの分類は法制度の実態を制度として捉えたときに、こ

れらのどの支柱が強調されるものなのか、また本来はどうあるべきかを考察する視点となる。

(3) 「ゲームのルール」としての制度

制度を個人や組織の社会的な現実理解や行動を意味づける社会学的な研究に対して、制度を経済学とりわけゲーム理論の視点から、個人や組織の行動に課される制約と捉える研究がある。ゲーム理論の視点から制度の概念化を行った North (1990) は、「制度は社会におけるゲームのルールである。より形式的に言えば、それは人々によって考案された制約であり、人間の相互作用を形作る。」とし、「制度は政治的、社会的、あるいは経済的、いずれであれ人々の交換におけるインセンティブ構造を与える。制度変化は社会の時間的変化の様式を形づくり、それゆえ歴史変化を理解する鍵となる。」としている。制度を個人や組織など社会のプレイヤーを制約する「ゲームのルール」であるとするこの理論に基づく、ルールである制度には社会規範や慣習などのインフォーマルなもの、法律や規則、経済ルールなどのフォーマルなものが存在する。その点で North は政治はルールの形成者であるとしている。このような視点によれば、法制度を含めた制度はゲームのルールとして社会的な目標の達成に実効性を持たなければならず、目的とする成果を挙げるため常に適切なデザインをしていく必要が生じる。

表1 Scottによる制度の3支柱

	規制的	規範的	認知的
メカニズム	強制的	規範的	模倣的
社会構造	統治システム、権力システム	政治体制、権威システム	構造的異種同形、アイデンティティ
文化	規則、法律	価値、期待	カテゴリー、類型化
正統性の基礎	法的裁可	道徳的支配	文化的支持、概念的な正統性

出典：Scott (1995) 表3-1、3-2をもとに作成

(4) 共有予想としての制度

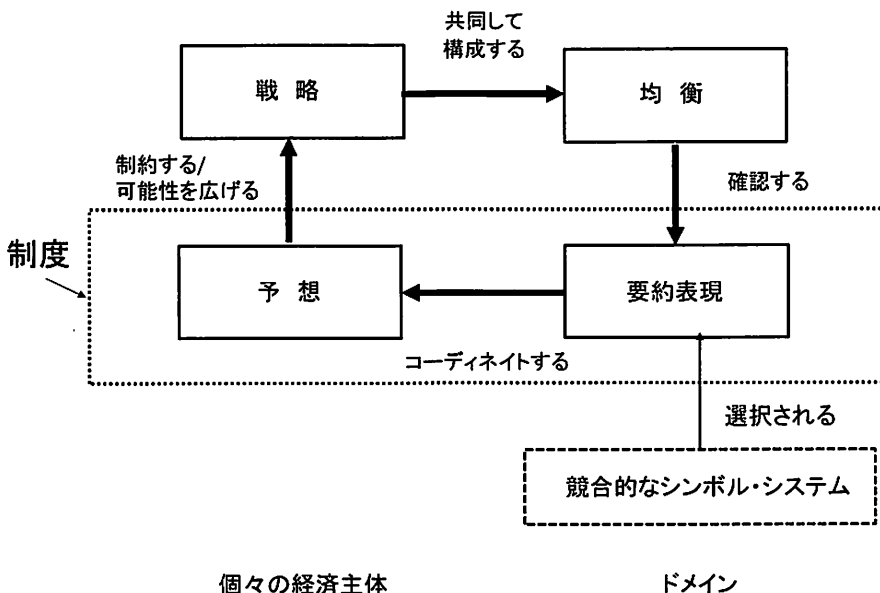
制度をゲームのルールとした North に対し、同じくゲーム理論的な視点から制度の概念化を行なった青木 (2001) は、制度をプレイヤーによる「共有された予想の自己維持的システム」と定義し、「ゲームが繰り返されプレイされる仕方はゲームのルールと見なすことができる。」としてプレイヤーの心の中に抱かれた均衡状態が自己拘束性をもつに至って各プレイヤーの行動を条件付け、結果的に均衡状態を共同して構成する「共有予想としての制度」の概念を提起している。この概念では、各プレイヤーは協議や合意を行うことなく、ゲームの特定の均衡状態（要約表現）を暗黙的に理解したり、共有するシンボルに影響を受けて、結果的に共同してその均衡状態に導かれる。さらに青木は個々の経済主体の集まりをドメインと呼び、ドメインが要約表現を選択すると同時に個々の経済主体の予想を調整する役割を果たしているとする。

この視点によると法制度や規制はそれら自体が遵守されなければ制度にはなり得ない。青木 (2001) は、例えば政府が制定法によってある財の輸入を禁止したとしても、もし人々が税官吏に対して贈賄を行い法の抜け穴を巧みにくぐり抜けることが有効と考え、それが一般的な慣行として蔓延するような事態が生じるならば、実効性を持たない法より、むしろそうした慣行を制度と見なすことが適切であるという。

(5) 制度の変化

制度の概念は安定性と持続性を内包する (Scott (1995)) 一方で、制度は変化する (North (1990))。North は企業など経済組織における制度の変化について分析を深めている。一般的に安定性は諸制度の複雑な集合によって成し遂げられるが、変化は社会的、政治的、経済的な要因が複雑に絡み合って進み、通常は緩やかで漸進的なものであるという。North は世界の歴史事例を制度的な視点から考察し、緩やかな変

図1 共有予想としての制度



出典：青木 (2001) 図1.1をもとに作成

化は社会と経済の発展の基本的な様式である一方で、小さな出来事や偶然の事情で方向性が決定され、それが支配的になると物事が特定の経路に向かうという「経路依存」の特性を示している。個々の課題への対応の積み重ねが結果的に制度を変化させることになるが、それらは個別課題に応じて部分的に改良・改善されるに過ぎないことから、本来の制度自体の効果の見通しが不確実になるばかりか、取り返しがより困難になるということである。一度制定された法制度が長い期間にわたって目前の課題への対応に終始し、いつの間にか本来目的としていた効果をあげ得なくなり、国民の信頼を失っていく様子が想起される。

4. 政策検討への示唆

(1) 情報システム調達制度の研究事例

筆者は近年、政府の情報システム調達の実態を実証分析した上で制度理論を活用して考察し、それをもとに法制度である調達制度の改善策を検討する研究を行った（金崎（2020））。国の調達制度は昭和22年制定の会計法に基づく競争入札制度を基本としているが、急激な情報化の進展による社会的なニーズと市場環境を背景に法制度が目指す競争性が実現していない。制度理論を活用した考察によって、情報システム市場や調達側の役所という各ドメインが、行政分野における情報システムの利活用という国民的なコンセンサスをシンボルとした共有予想による制度の状態にあり、それによって競争性のない調達結果が生まれているのではないかと考えた。つまり情報システム分野に関する限り、制度としての調達（社会システムとしての調達）と法制度としての調達制度に乖離があるのではないかということである。制度理論をもとにし

た考察では、制度と法制度とに乖離が生じる可能性は十分にあり得る。またそれ自体が直ちに問題ということにはならない。ただ実際に乖離が生じている場合には、法制度に対する国民の不信感や法制度の目的の形骸化といった形で不経済が引き起こされる可能性がある。国が国民生活のために運営する法制度は、国民から信頼が得られるよう、実際の社会システムとしての制度とできるだけ一致させることが望ましい。

(2) 地方公営企業制度への示唆

① 主要法制度における共通課題

我が国の主要な法制度はその多くが戦後から昭和30年代に集中して制定されている。時々の政策課題に対応するための改変は行われてきているものの、基本的な枠組みは当時から変わらない法制度も多く存在している。一方、この間の社会環境、経済環境、技術進歩、人口動態などの変化は著しく、国民の意識や取り巻く情報量も大きく変化している。

社会保障制度や税制、地方自治制度などの我が国の基本的構造を形づくる主要法制度は、制度論の視点から見ても多段階、多分野の多くの組織、様々な立場の個人が関与し、多くの法規則などのフォーマルな制度とそれぞれの組織や分野の慣習などのインフォーマルな制度が複雑に影響しあい、また制度を取り巻く環境の変化の要因も多いなど、極めて複雑な制度環境にある。しかしそれ故に目先の課題への対応に終始し、いつしか法制度そのものが本来果たすべき役割に鈍感となってしまいう危険が生じる。法制度が国民や経済主体にとって実効性のある社会システムとなっているのか、制度理論を活用して実態を考察することは将来に向けた社会運営において重要な視点であると考えられる。

表2 地方公営企業の存在理由

①社会全体の厚生水準の最大化	地方公営企業が供給する財はその便益が個人に帰着するため、費用を受益に応じた適切な料金によって個人に負担させることで、社会全体の厚生水準の最大化と資源配分上の効率性が達成される。
②供給に大規模固定資産が必要	地方公営企業が供給する多くの財はその供給に大規模な固定資産を必要とし、生産量が増加するとその平均費用が減少するという規模の利益が存在する。民間企業による供給では自然独占となるため供給量が過少となり料金等による規制が必要となる。
③生活に不可欠な財	地方公営企業の供給する財は、例えば上下水道事業のように生活に必要不可欠なものが多く平均費用が収益を超過するため利潤が負であるような過疎地であっても住民福祉の観点から供給を止めるわけにはいかない。利潤に拘らず、公共性の観点から公的部門による供給が必要。

出典：堀場（2014）.p43をもとに作成

② 地方公営企業制度の特徴と課題

本稿は地方公営企業制度の考察を目的とはしていないが、昭和27年に制定された地方公営企業法もまた長い歴史を有する我が国の主要法制度の一つであることは確かである。地方公営企業は公共の福祉の増進を主眼としながら効率性の発揮を同時に満たすことを目的として設立されているものであり（地方公営企業法第3条）、公共性と効率性のいわば二兎を追う法制度である。堀場（2014）は地方公営企業が地方公共団体によって設立運営される理由として表2に掲げる3つの理由を挙げている。地方公営企業の存在理由は、いずれも供給する財（サービス）の性質に起因するものであることが分かる。堀場（2014）はまた、このような特性を有する財を効率的かつ社会的に適切に供給するための一つの手段が地方公営企業であり、「地方公営企業は企業という性格と一般政府という性格の二面性を同時に有する、住民の福祉を目的とする公共部門といえる」としている。つまり地方公営企業制度という法制度は、特定の性質を有する財を国民に供給するという公益を実現するための政策手段である。

他の主要な法制度が複雑な制度環境にあるのと同様に、地方公営企業制度は、供給する財の

国民生活上の位置付けと市場環境はもとより、地方自治制度、地方財政制度、地方公務員制度、一般企業制度など多くの法制度や国、地方公共団体、企業などの組織、その職員や受益者である住民などの個人との関わりの中に存在しており、極めて複雑な制度環境に置かれているといえる。特に地方公営企業が取り扱う財の種類は多く、その国民経済上の位置付けや市場環境も財の種類ごとに異なり日々変化している。

地方公営企業にかかわる近年の政策は専ら企業としての側面に着目した経営健全化や経済効率性を上げるためのものが主となっている。しかしそれらは公共性と効率性という地方公営企業制度の本来の目的の一面でしかない。供給する財（サービス）を取り巻く市場環境や被供給者である国民にとっての位置付けの変化の有無、そして国民生活に不可欠な財（サービス）供給のための政策手段としての有効性といった観点から、現代社会における地方公営企業制度の役割を考察し、その位置付けを問い直すことも必要ではないだろうか。

5. おわりに

人口減少と長寿化、経済成長と情報通信技術の進歩などを背景に社会環境や国民の価値観は

急速に変化し続けている。社会を支える法制度は常にその時代に有効な社会システムとして機能することが望ましい姿である。公共政策の立案における制度理論の活用はまだ多くはないが、今後の発展が期待される分野である。

参考文献

- [1] 横山知玄 (2005) 『現代組織と制度』 文眞堂。
- [2] 東俊之 (2004) 「制度派組織論の新展開－制度派組織論と組織変革の可能性を中心に」 『京都マネジメントレビュー』 (6)、81-97。
- [3] 丹野勲 (2010) 「制度分析と国際経営」 『マネジメントジャーナル』 (2)、83-106 (2010.2改訂)。
- [4] Scott.R.S (1995) . Institutions and Organizations, Sage Publications. (河野昭三・板橋慶明訳 (1998) 『制度と組織』 税務経理協会)。
- [5] Douglass.North (1990) . Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press. (竹下公視訳 (1994) 『制度・制度変化・経済成果』 晃洋書房)。
- [6] 青木昌彦 (2001) 『比較制度分析に向けて』 NTT 出版。
- [7] 金崎健太郎 (2020) 『情報システム調達の政策学』 関西学院大学出版会。
- [8] 堀場勇夫 (2014) 「地方公営企業の役割と実証分析－上水道事業を中心として－」 『青山経済論集』 66 (3)、39-70。

