

中央省庁における情報資源調達活動の実証研究

——委託調査を中心として——

原 田 久

はじめに

第1節 「委託調査費」の範囲

第2節 各省庁による委託調査の特性を捉える要素

第3節 各省庁による委託調査費の支出に係るクラスター分析

第4節 各省庁による民間コンサルタント等を通じた委託調査

第5節 各省庁による委託調査に係る諸問題

おわりに

はじめに

「母屋ではおかゆ食って、辛抱しようとかちけち節約しておるのに、離れ座敷で子供がすき焼き食っておる、そういう状況が実際行われておるんです。本当に私はそういう感じを持っておるんです」¹⁾—かつての財務大臣による「母屋でおかゆ、離れですき焼き」という国会答弁は、今日の特別会計改革に際して必ずといっていいほど言及される有名なフレーズである。しかし、この国会答弁を引き出した契機が各省庁による各種団体への委託調査費に関する質問であったことは、ほとんど知られていない。

日本の中央省庁は、自らを取り巻く社会・経済環境について各種の調査活動(情報資源調達活動)を行っている。城山(1998:270-272)によれば、各省庁による情報資源調達活動は大別して(1)「受動的情報資源調達活動」と(2)「能動的情報資源調達活動」に区分される。前者は、さらに、一定のルールに基づいて情報提供を対象者に要求する「ルール型」(例:戸籍や住民登録等の届出義務も

1) 2003(平15)年2月25日衆議院・財務金融委員会議事録(塩川正十郎発言), http://www.shugiin.go.jp/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/009515620030225006.htm?OpenDocument (最終閲覧日:2011(平23)年10月30日(以下、同じ))。

しくは事実上の強制あるいは行政サービス受給者による申請時の情報提供)と関係者の自発的提供に依存する「自発型」(例:市民からの通報やモニター制度)に区分されうる。また、後者も、制度化の程度が高い「公式型」(例:基幹統計調査や一般統計調査)と制度化の程度が低い「非公式型」(例:政治家や関係団体との情報交換)とに区分されるという。これらの情報資源調達活動は各省庁の企画立案機能の中核に位置づけることができる。

上述の能動的情報資源調達活動のうち、調査を公益法人や民間シンクタンク・コンサルタント会社等(以下、「民間コンサルタント等」と略)の調査研究機関に委ねる委託調査は、以前から各省庁で広く行われてきた。他方で、各省庁の委託調査費については、冒頭で紹介した事例のように、委託先、委託契約に至るプロセス、委託契約の形態、委託金額、委託調査結果の公表、委託調査結果の活用に関する問題も指摘されてきた。しかし、その実態は網羅的なたちでは公表されず、受託調査研究に携わった関係者から断片的なたちで省庁外に伝えられるにとどまっていた。そのため、各省庁における委託調査の実態にかかる研究もほとんど存在しなかった。諸外国でも、いかなる特性を有した行政機関が民間コンサルタント等から得られる情報資源を政策立案に際して好んで用いるかについての研究は少ない²⁾。

ところが、2008(平20)年における道路特定財源からのレクリエーション経費等の不適切な支出や「居酒屋タクシー」の問題がマスコミを賑わせたことを契機に、自民党に「無駄遣い撲滅プロジェクトチーム」が設置された。委託調査費は、同プロジェクトチームによる「第1次緊急取りまとめ」(2008(平20)年6月30日)³⁾において、レクリエーション経費・広報経費・タクシー代などと並んで「無駄遣い」の典型と目され、見直しと削減対象の俎上に載せられたのである。政府としても、行政と密接な関係のある公益法人への支出や特別会計のあり方等を審議するため、「行政支出総点検会議」(設置時期:2008(平20)年7月~2009(平21)年11月)を設置し、上記プロジェクトチームにおいて問題点が指摘された委託調査費について検討を進めた。その結果、委託調査費

2) 数少ない先行研究の一つとして、Jennings & Hall (2011)がある。同文献は、アメリカ州政府職員へのサーベイ調査に基づいて、シンクタンクやコンサルタント等から調達される「政策のイノベーションに関する情報資源 (sources of innovation)」が、科学的知見や経験が蓄積された政策領域(例:野生動植物保護、環境保護)を所管する行政機関よりは、人間行動に関する政策領域(例:青少年向けのサービス、アルコール・薬物乱用防止)を所管する行政機関において好んで用いられていることを実証している。

は、2008（平20）年12月1日に取りまとめられた「指摘事項」⁴⁾のなかで、2009（平21）年度予算では前年比で25%以上の削減が求められるとともに、「各府庁は、…委託調査費について、支出先・内容・金額・明細・契約方式をホームページ等において公表すべき」とされた。

ここに至って、各省庁の委託調査費を網羅的に公表することが決定された。実際に、2009（平21）年4月以降、委託調査費の支出状況は四半期ごとに公表されている。また、この方針は2009（平21）年秋の政権交代後も維持されている。具体的には、内閣官房国家戦略室「予算執行の情報開示充実に関する指針」（2010（平22）年3月31日、2011（平23）年3月3日改訂）⁵⁾において、委託調査費の支出状況を四半期ごとに取りまとめ公表する方針があらためて提示された⁶⁾。しかも、委託調査費の予算額が2009（平21）年度から大幅に削減されたことで、天下り先の維持・確保のために委託がなされていると批判された公益法人への委託調査が相当程度排除され、各省庁が本来必要とする委託調査に絞られつつあると推察される。

そこで、この小論では、公表された各省庁の委託調査費に関するデータ等を手がかりとして、日本の中央省庁における情報資源調達活動の実態を記述したい。

本稿の問題関心に類似する先行調査として、会計検査院が2009（平21）年10月に公表した「各府省所管の公益法人に関する会計検査の結果について」（会計検査院2009）がある。たしかに、同報告書は公益法人への委託調査事業

3) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tenken/dai1/sankou2.pdf> なお、「第1次緊急取りまとめ」の中で委託調査費について指摘されたのは以下の諸点である。(1) 各省において、必要性をゼロベースで徹底して見直し、支出の優先順位を洗い直す。(2) 各年度同様の調査を行っているものについては必要性を検証。異なる部局で同様の調査を行っているものは、廃止を基本として見直す。(3) 個々の調査について、事前に目的を明らかにした上で、効果を事後的に検証し、結果を予算に反映させる。(4) 各省庁が委託調査費を支出した場合には、速やかに支出先、内容、金額、明細、契約方式等をホームページ等において公表。原則として委託調査の成果物も公開。(5) 同プロジェクトチームにおいて問題点が指摘された委託調査費については、原則として今後の新たな執行を留保。同プロジェクトチームとして、これらの省庁の取り組み状況を監視し、今後の取り扱いを検討。来年度（2009（平21）年度）予算にも見直しを反映させ、予算額を極力抑制する。また、同プロジェクトチームは、2009（平21）年に「徹底した無駄の削減」を公表している。<http://origin.jimin.jp/jimin/seisaku/2009/pdf/seisaku-001.pdf>

4) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tenken/081201/siteki.pdf>

5) <http://www.npu.go.jp/policy/policy01/pdf/20110304/sisin02.pdf>

6) 委託調査費に関する各省庁の情報は、「電子政府の総合窓口」（<http://www.e-gov.go.jp/link/execution.html>）のサイトに閲覧可能である。

の問題点を多角的かつ詳細に析出した、非常に優れた報告書である。しかし、内容的にみれば、委託先を公益法人に限定し、日本の中央政府における委託調査活動の全体をカバーしていない点が本稿の問題関心と異なる。また、同報告書の調査時期が2006(平18)年4月～2008(平20)年9月までであり、「予算執行の情報開示充実に関する指針」公表以降の各省庁による委託調査活動をカバーしていない。そのため、本稿の立場からすれば、「予算執行の情報開示充実に関する指針」による委託調査件数のスリム化が施されていない段階でのデータは、(民間コンサルタント等が対象になっていない点を捨象しても)各省庁による情報資源調達活動の現状を捉えるには不十分である。

以下では、まず、本稿の考察対象である「委託調査費」の外延を確定し(第1節)、各省庁の委託調査費の実態を捉える上で重要な要素を提示する(第2節)。その上で、クラスター分析により委託調査費の支出に係る各省庁の類型を析出する(第3節)。また、委託先の大半を占める民間コンサルタント等が各省庁からどの程度委託調査を受託しているかについても論じてみたい(第4節)。さらに、各省庁の情報資源調達活動そのものとは直接関係しないが、委託調査に関してしばしば指摘される幾つかの問題(独立行政法人・公益法人への委託調査、随意契約の割合、及び特別会計からの委託調査費の支出)についても言及したい(第5節)。

西尾 勝は、かつて、「政策コミュニティの内部に居住する人々が得ている情報量とその圏外にいる人々が入手しうる情報量との間にはきわめて大きな落差が存在する。それは究極的には行政機関の意思決定の非公開性に由来する現象であるが、この壁をいわば透視して政策コミュニティ内部のメカニズムを解明する分析手法を開発することこそ行政研究の1つの学問的課題」(西尾1995:74)であると述べていた。本稿は、各省庁の「委託調査費の支出状況」に掲載されたデータを用いて、西尾のいう「壁」を「透視」し「政策コミュニティ内部のメカニズムの解明」を試みるものである。

第1節 「委託調査費」の範囲

本節では、本稿の考察対象である、各省庁による「委託調査費の支出状況」において公表されている「委託調査費」の外延を画定する。

上述した「予算執行の情報開示充実に関する指針」で四半期ごとの情報公開を求められている「委託調査費」とはいかなる費目を指すのであろうか。この

点は、公表された文書では必ずしも明確ではない。例えば、総務省は、「委託調査費の支出状況」の調査に際して「記載要領」を公表している。その中では、開示すべき「委託調査費」の範囲として、「政策の企画・立案への活用を目的とした調査，研究等の全部又は一部の外部委託に係るもの（事業費等，庁費や委託費以外から支出されているものを含む。）」としている。しかし，かかる「記載要領」を作成・公表しているのは，管見の限り総務省だけである。

他方で，文科省のウェブ・サイトの「委託調査費の支出状況」欄には，委託先を複数の地方自治体（の教育委員会）とする委託調査（その大半は企画競争による随意契約である）が多数掲載されている。つまり，文科省では，民間コンサルタント等，調査研究を本来的な業務の一つとする組織に委託する調査（調査の委託）のみならず，本来，政策の客体である地方自治体に調査のみならず試行まで委託する「モデル事業」（試行・実施の委託）もが「委託調査費」に含まれているのである。文科省は，2010（平22）年度予算から文部行政に係る「モデル事業（調査研究事業）」を整理し，民間・NPO法人等を調査委託先とする「調査研究事業」（調査年限：1～3年，箇所数：原則1箇所）と地方自治体・民間を実施委託先とする「大括りモデル事業」（実施年限：3年以内，箇所数：原則66箇所まで）とに二分した⁷⁾。これは，文科省の予算執行実務では，調査が主眼である委託調査と実施を伴うモデル事業との違いが十分に意識されてこなかったことを示唆している。

このように，各省庁の予算執行実務における「委託調査費」の捉え方には差異がありうる。また，各省庁における「委託調査費」の範囲を明示した文書等も，網羅的なかたちでは存在しない。そこで，本稿では，各省庁による「委託調査費の支出状況」において公表されている委託案件が総務省のいう「政策の企画・立案への活用を目的とした調査，研究等の全部又は一部の外部委託に係るもの」に概ね相当すると想定する一方で，文科省の「大括りモデル事業」など，委託先が地方自治体である随意契約の委託調査等は以下の考察から除外している（但し，地方自治体の試験研究機関等が一般競争入札により委託事業を落札した場合は分析対象に加えている⁸⁾）。

7) http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2010/05/17/1289434_1.pdf

8) 委託先に地方自治体（但し，試験研究機関が一般競争入札により委託事業を落札した場合を除く）が複数含まれている省庁は，文科省以外では厚労省及び環境省の2省である。

第2節 各省庁による委託調査の特性を捉える要素

第1節で「委託調査」の外延をさしあたり確定したので、今度は各省庁による委託調査の特性を捉える上で重要な要素を提示しよう。

さて、「予算執行の情報開示充実に関する指針」では、「委託調査の支出状況」において公表すべき項目として、以下の諸項目を挙げている。

- ①調査の名称・概要
- ②契約の相手方名
- ③契約形態（一般競争入札、企画競争随意契約等）
- ④契約金額
- ⑤契約締結日
- ⑥成果物

このうち、①に関係する委託調査費の件数及び④契約金額は、各省庁による情報資源調達的全活動のうち、どの程度を委託調査に依存しているかを知る上で重要な量的指標といえることができる。但し、各省庁が他の情報資源調達活動との比較においてどの程度委託調査に重きを置いているかを示すデータや、各省庁の委託調査の執行状況に係る時系列データが存在しない。そのため、本稿の記述だけで各省庁の情報資源調達活動の全貌を量的な観点から捉えるには限界がある。

また、②契約の相手方名及び③契約形態については、委託する各省庁と委託先との組織間関係を捉える上で重要な質的指標である。なぜならば、例えば、委託調査によって調達しようとする情報資源が民間コンサルタント等からでは安定的に調達しにくい場合には、各省庁は独立行政法人や公益法人等の組織を設置しあるいは組織設置の支援をし、当該組織との随意契約を通じて情報資源の調達ルートを固定化するはずだからである⁹⁾。

なお、⑥成果物の公表の有無も、委託調査の必要性や有効性を評価する上で重要な質的指標と考えることができるであろう。例えば、かつて国会では、公益法人への委託調査の結果、全部で3部しか作成されず、しかも内容の半分以上が他機関の報告書やウェブ上の記載に依拠している報告書の存在が指摘された¹⁰⁾。省外への配布や公表を予定していない報告書は公表に値しない報告書だと考えれば、委託調査結果を公表しているという事実は、調査結果のポテ

ンシャルを捉える一つの尺度と考えることができる。

しかし、各省庁による「委託調査費の支出状況」のデータと成果物の公表に係るデータとの間にはウェブ上でリンクが設定されていないことが多い。本稿が分析対象とする省庁のうち、「委託調査費の支出状況」のなかで成果物の公表（予定）の有無を記載しているのは金融庁、総務省及び外務省の3省庁、成果物を掲載しているサイトとのリンクを張っているのが文科省及び防衛省の2省にとどまっている。また、委託調査の実施と成果物の公表との間にはラグが生じうる。さらに、先に引用した「予算執行の情報開示充実に関する指針」では、「成果物のうち、広く公開することにより適切な行政の遂行に支障が生じるおそれのあるものについては、各省庁の判断で、公開を行わない、または、求めに応じて公開する等の対応を行うことができる」とされており、データの網羅性に欠けてしまう可能性がある。そのため、本稿で行う計量分析では、⑥成果物の公表に係るデータを利用していない¹¹⁾。

第3節 各省庁による委託調査費の支出に係るクラスター分析

ここでは、第2節で掲げた各省庁による委託調査の特性を捉える上で重要な

9) なお、天下り先である独立行政法人・公益法人等を維持させるために委託調査がなされている、この組織維持を財政的に容易にする契約形態が随意契約だという指摘がなされていることも事実である。例えば、事柄の真偽は定かではないが、市村（2010：16-17）によれば、「政府がつくるさまざまな統計資料、調査報告書を印刷して、発行する」業務を行う社団法人の採算を維持するため、「独自事業で様々な調査・研究を受託するという名目で、競輪事業の収益金から年間数千万円の予算をつけて回してもらっていた」。しかしながら、その組織は「ノンキャリア組の天下り先」であり、実際には独自の調査・研究を行う能力がないため、「入省1年目のキャリア職員が担当となり、自らが業務委託費を出している先の仕事を逆に年度末に、『ボランティア』で請け負う」ことがあったという。

10) 2008（平20）年2月21日衆議院・予算委員会議事録（http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=2621&SAVED_RID=3&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=9&DOC_ID=4344&DPAGE=1&DTOTAL=9&DPOS=7&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=3241）

11) 各省庁の委託調査にかかる情報資源調達は成果物の完成によって初めて満たされるわけではない。筆者の経験からしても、調査を受託した組織が開催する「研究会の場には、委託省庁の担当行政官自身が出席し、その論議に非公式に参加しているのが常態」（西尾1995：65）だからである。つまり、各省庁は政策の企画立案を行う上で重要な情報を、委託調査途中であってもできる限り早期に得ようとするため、報告書の完成とその閲覧を鶴首して待つということもあり得ない。したがって、⑥成果物の完成や公表は、調査の重複排除や情報資源の有効活用の観点から望ましいとしても、調査を委託する省庁側からすればさほど重要ではない。

4項目を用いてクラスター分析を行い、委託調査の支出に係る各省庁の類型を提示したい。

クラスター分析の対象としたのは、消費者庁、警察庁、金融庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文科省¹²⁾、厚労省、農水省、経産省、環境省、及び防衛省の13省庁である。委託調査費に係る13省庁のデータは、原則として2010(平22)年度第1四半期～第4四半期のデータである。他方で、「電子政府の総合窓口」において委託調査費に係るデータが掲載されている省庁のうち本稿の調査対象から除外したのは、公正取引委員会及び国交省である。公正取引委員会を本稿の分析から除いたのは、調査対象である2010(平22)年度に委託調査費を1件も支出していないためである。また、国交省を除いたのは、「電子政府の総合窓口」に掲載されているのが2010(平22)年度第1四半期(2010(平22)年4月～6月)のデータだけであり、第2四半期～第4四半期(2010(平22)年7月～2011(平23)年3月)のデータが掲載されていないためである。なお、警察庁も2010(平22)年度第4四半期(2011(平23)年1月～3月)のデータが未掲載であるが(単に委託調査費支出の実績がなかった可能性もある)、他省庁を含めて第4四半期の委託調査の支出件数はさほど多くないため、データが不完全であることは承知しつつも以下の分析対象に含めている。

次に、用いたデータの内容であるが、「委託件数」及び「委託金額」¹³⁾については「電子政府の総合窓口」に掲載されているデータの合計件数及び合計金額(単位:千円)をそのまま用いている。「委託形態」については、一般競争入札を1、それ以外の契約形態を0とするダミー変数に置き換え、その平均値を算出して用いている。「委託先」については、委託官庁と委託先との組織間関係を記述するため、総務省が2011(平23)年に公表した「同一省庁退職者が3代以上連続して再就職している独立行政法人等におけるポスト」(2010(平22)年4月1日現在)¹⁴⁾のリストに委託先の組織が掲げられている場合は1、そうでない場合は0とするダミー変数に置き換え、その平均値を算出して用いて

12) 文部科学省の「調査研究事業」と「大括りモデル事業」の区分は、「委託調査費の支出状況」では記載されていないため、本稿では委託件名や委託先等に基づいて判断している。

13) 契約金額欄に1件あたりの単価のみ示された契約内容となっている外務省の1案件は、外務省の「委託金額」に含めていない。また、総務省の委託調査案件のうち委託金額が明らかに記載ミスと思われる3案件は、訂正の上分析に用いている。

14) http://www.soumu.go.jp/main_content/000122825.pdf

図表 1 記述統計

省庁名	委託件数	委託先 (%)	委託形態 (%)	委託金額 (千円)	備考
消費者庁	3	0	100	194355	
警察庁	5	0	100	19763	第4四半期を除く
金融庁	7	0	100	23974	
総務省	138	2.9	87	3900045	
法務省	6	0	100	54519	
外務省	50	10	66	664787	
財務省	9	0	100	68774	
文科省	51	5.9	74.5	576032	大括りモデル事業等を除く
厚労省	82	11	87.8	1785749	
農水省	223	11.7	92.4	3201534	
経産省	263	11.4	84.4	3083674	
環境省	172	6.4	88.4	3205673	
防衛省	65	7.7	61.5	472442	
合計	1074	8.6	85	17251321	

出典：「電子政府の総合窓口」掲載のデータをもとに筆者作成

いる。なお、クラスター化の方法は Ward 法に拠り、測定方法は平方ユークリッド距離を採用した。

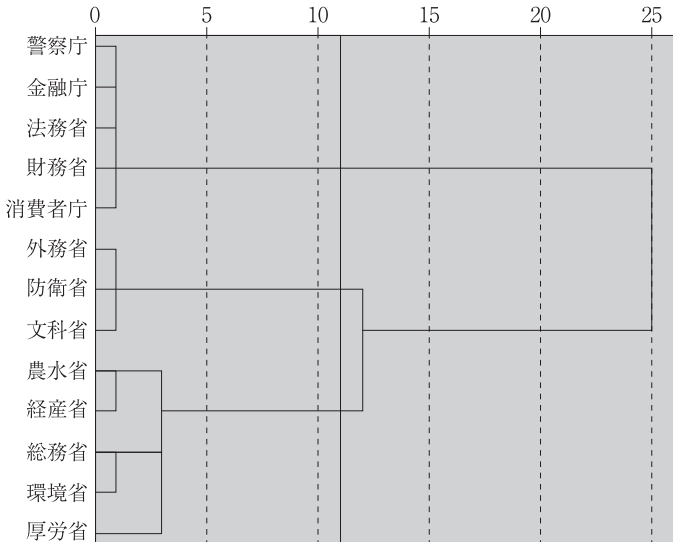
上記 4 変数に係る記述統計は、図表 1 の通りである。内閣府本府、文科省の「大括りモデル事業」等、国交省、及び、警察庁の第 4 四半期分の委託調査費を除く全省庁の委託調査総件数は 1074 件、委託総金額は約 172 億 5132 万である¹⁵⁾。

次に、上記 4 変数を用いたクラスター分析の結果（デンドログラム）は、図表 2 の通りである。この分析結果によれば、各省庁は、委託調査費の支出に関して 3 つの類型に分類される。

第 1 類型は、消費者庁、警察庁、金融庁、法務省、及び財務省の 5 省であ

15) なお、国交省の 2008（平 20）年度の委託調査費の総額は、296 億 3000 万である。参照、http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tenken/1_wt/dai_2/siryou_5.pdf

図表 2 クラスター分析の結果



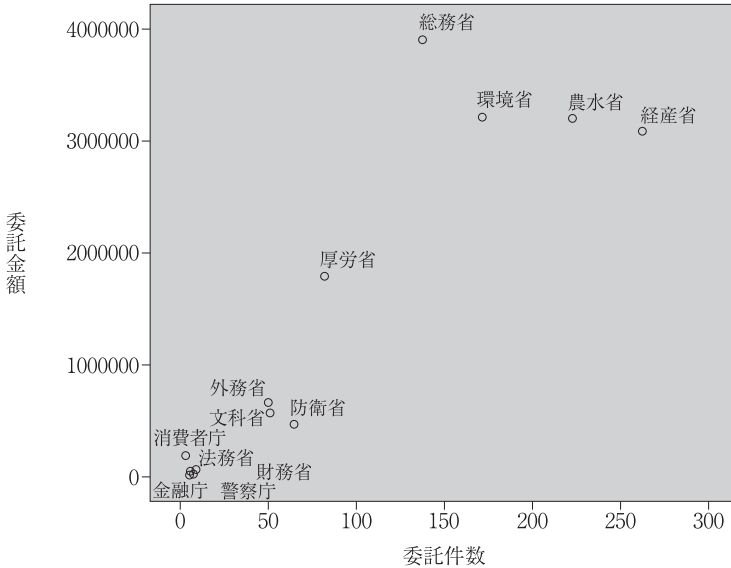
出典：筆者作成

る。つまり、委託件数・委託金額がともに少なく、委託先に再就職先の独立行政法人・公益法人等を含まず、契約形態も 100% 一般競争入札である官庁である。

その対極に位置するのが第 2 類型であり、総務省、厚労省、農水省、経産省、及び環境省の 5 省が含まれる。今回の分析対象からは外しているが、2008 (平 20) 年度の調査委託費の件数や金額からすれば、国交省も第 2 類型に含まれると推察される。これらの官庁は委託件数・委託金額がともに多く、調査案件全体の 10% 前後が再就職先である独立行政法人・公益法人に委託がなされ、委託形態についても調査案件全体の 10% 前後の随意契約を含んでいる。

概して言えば、前者にはいわゆる制度官庁の多くが、後者にはいわゆる事業官庁の多くが分類されている。本稿の分析結果からすれば、各省庁の企画立案機能を果たす上で必要な情報資源調達の方法は、制度官庁と事業官庁とは明らかに異なっていることが分かる。敷衍すれば、制度立案と運用のモニターが業務の中心である制度官庁では、調査統計といった公式的な情報資源調達手段、許認可業務等のルールに付随する情報資源調達手段、さらには、関係者と

図表3 委託調査の量的指標からみた各省庁の散布図

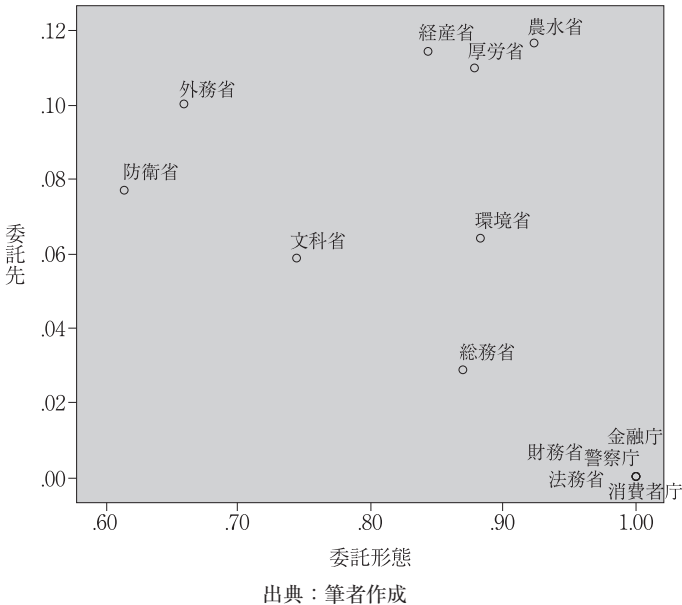


出典：筆者作成

の接触から得られる非公式的な情報資源調達手段から、必要な情報資源がある程度得られると推察される。また、制度立案と運用のモニターについては、委託調査による情報資源の調達ルートを限定する理由に乏しいと推察される。他方で、新規事業の立案あるいは既存事業の見直しを志向する事業官庁では、これらの情報資源調達手段だけでは政策の企画立案に係る有益な情報が調達できないために、委託調査費を予算に計上すると推測される。その際、委託調査によって調達しようとする情報資源の特性から、調達ルートが限られてしまうこともありうる」と推察される。

第3類型は、外務省、文科省及び防衛省の3省であり、やや特殊な類型である。委託件数・委託金額は第1類型と第2類型との中間に位置し、委託先に10%以下の再就職先である独立行政法人・公益法人等を含んでいるが、随意契約の割合が第2類型における随意契約の割合を明らかに上回っている。外交に関わる2官庁の委託調査において随意契約が多くなるのは、外交・防衛政策という政策分野の特性に応じて委託先が限定されるためかもしれない。他方で、内政官庁である文科省が第3類型に含まれる理由は不明である。文科省のデー

図表4 委託調査の質的指標からみた各省庁の散布図



タには、上述した「調査研究事業」と「大括りモデル事業」との区分が記載されていないため、筆者による両者の区分が不正確なのかもしれない。また、文科省の場合には、独自の観点から「委託調査費」を捉えていることが類型化の結果に影響を及ぼしているのかもしれない。

以上の類型化を踏まえ、第2節で述べた各省庁による委託調査の特性を捉える量的指標（委託件数・委託金額）と質的指標（委託先・委託形態）を用いて作成した散布図が図表3～4である。各省庁は、委託調査の質的指標・量的指標のいずれの観点においても、クラスター分析で析出した3つの類型ごとに整理可能であることが分かる。

第4節 各省庁による民間コンサルタント等を通じた委託調査

図表1で示したように、2008（平20）年度では合計1074件、172億円余りの委託調査費が各省庁によって支出されている。本稿では考察の対象外とせざるを得なかった国交省の委託調査費を加えれば、合計金額はおそらくこの金額

の倍以上になるであろう。また、委託先としてしばしば批判される公益法人等の割合は、委託先全体の6%程度にとどまっている。逆に言えば、委託調査費の大半が、公益法人以外の民間コンサルタント等によって受託され調査がなされていることになる。そこで、いかなる民間コンサルタント等が各省庁からどの程度委託調査を受託しているかについて論じてみたい。

さて、**図表5**は、2010（平22）年度において全省庁を通じて10件以上の委託が行われた公益法人・民間コンサルタント等を示している。このうち受託件数で言えば、三菱総合研究所（65件）、三菱UFJリサーチ&コンサルティング（56件）、野村総合研究所（37件）が上位3組織である。また、受託金額で言えば、三菱総合研究所（約19.3億）がずば抜けて高く、みずほ情報総研（約6.1億）、三菱UFJリサーチ&コンサルティング（約3.8億）がこれに次いでいる。さらにこれら銀行・証券系の大手民間コンサルタント等は複数の官庁から委託調査を受けており、その“総合性”を物語っている。具体的には、**図表5**に掲げた14組織で全受託件数の31%、全受託金額の24.8%を受託している。反対に、委託件数・委託金額の点でいえば、**図表5**に掲げた組織のうち公益法人は3法人（**図表5**の網掛け組織）にとどまっている。

この各省庁による委託調査の現状は、1990年代に諸外国において「コンサルトクラシー（consultocracy）」（Hood & Jackson 1991：24）と呼ばれた現象とは異なっている。「コンサルトクラシー」とは、1990年代から欧米諸国で広がった公共マネジメント改革、とりわけNPM型行政改革にあたり、マッキンゼーなど企業経営のノウハウを有する世界的な大手民間コンサルタントが実質的な影響力を及ぼしたことを指している（Martin 2005）。しかし、日本の中央省庁における民間コンサルタント等への調査委託では、金融・証券系の大手民間コンサルタント等のみならず非常に多くの民間コンサルタント等が受託している。また、民間コンサルタント等への委託内容が狭義のコンサルティングのみならずその前段階の作業である調査に重点が置かれている。さらに、委託調査分野が公共セクターの内部マネジメント改革にとどまらない。つまり、各省庁における民間コンサルタント等を通じた委託調査の特徴は、(a) 民間コンサルタント等を通じた委託調査が一過性のものではなく常態化していること、(b) 民間コンサルタント等は各省庁から満遍なく調査を受託していること、(c) 委託内容は各省庁の所管する政策領域に幅広く及んでいること、の3点に要約することができる。

この委託の現状からすれば、我が国の中央省庁による情報資源調達にとっ

図表5 10件以上の委託が行われた公益法人・民間コンサルタント等
(2010(平22)年度)

委託先	委託官庁数	受託件数	受託金額(単位:千円)
三菱総合研究所	11	65	1930397
三菱UFJリサーチ&コンサルティング	9	56	383861
野村総合研究所	6	37	202437
みずほ情報総研	9	32	610991
化学物質評価研究機構	5	20	118813
日本水土総合研究所	1	19	238425
ポゾリサーチセンター	3	16	132450
日本食品分析センター	2	13	107571
日本総合研究所	4	12	80884
日本エヌ・ユー・エス	2	11	196319
畜産生物科学安全研究所	2	11	86545
NTT データ経営研究所	4	11	62126
パシフィックコンサルタンツ	5	10	96060
三菱化学テクノロジーサーチ	4	10	37308
合計		323	4284187

出典：筆者作成。なお、網掛けの組織は、総務省「同一府省退職者が3代以上連続して再就職している独立行政法人等」に掲載されている組織を指す。

て、民間コンサルタント等がもはや欠くことのできない存在になっている。他方で、今日の公務員制度改革の中で「調査する官僚制」(村松2002)への転換も主張されていることを踏まえていえば、民間コンサルタント等への過度の依存が各省庁の企画立案機能の中核部分である調査機能を空洞化させるのではないかという危惧も生じるところである。各省庁の主たる機能が政策立案情報の「生産業者」から「流通業者」に転化するとき、「専門知識 (Fachwissen)」と「執務知識 (Dienstwissen)」に支えられてきた行政官僚制としてのレゾン・デートルは消失するであろう。

第5節 各省庁による委託調査に係る諸問題

各省庁の情報資源調達活動とは直接関係しないが、本稿の最後に、問題のあ

る委託調査実務だとしてしばしば批判されてきた（a）独立行政法人・公益法人への委託調査、（b）随意契約の割合、及び（c）特別会計から委託調査費の支出、の3点について論じておきたい¹⁶⁾。

まず、（a）独立行政法人・公益法人への委託調査については、**図表5**から見る限り、同一省庁退職者が3代以上連続して再就職している独立行政法人・公益法人への調査の委託は、最も多い官庁でも全件数の1割程度である。その割合は殊更多いとは思われない。その意味では、再就職先確保のための独立行政法人・公益法人への委託調査が広範囲に行われているという批判はそのままには妥当しない。もちろん、再就職先の範囲を拡大して捉えれば、調査を委託されている独立行政法人・公益法人数は増加するであろうし、別の評価も可能であろう¹⁷⁾。

次に、（b）随意契約の割合についてであるが、**図表5**から見る限り（a）と同様に、全体的に見てさほど多くはない。現在、財務省が公表した「公共調達の適正化について（平成18年8月25日付財計第2017号）」¹⁸⁾に基づいて各省庁で随意契約見直し計画を策定し、競争性のない随意契約から競争性のある契約への移行を進めていることが、委託調査費における契約形態のあり方にも影響を及ぼしていると思われる。他方で、外務省、文科省、及び防衛省の3省において随意契約の割合が高いことについては先に言及した通りである。なお、委

16) なお、民間コンサルタント等への委託調査費の支出について、我が国を含む各国の会計検査院は、委託金額の多寡や本稿で論じた3つの論点以外にも、非常に多くのチェック・ポイントを指摘している。例えば、英・独の会計検査院は、委託にあたって委託の目的や委託の必要性をチェックしたか、内部調査チームによる調査など委託調査以外の情報資源調達方法との比較は行われたか、委託契約に際してはアウトカム・ベースで委託金額の見積もりがなされたか、委託プロセスにおいて受託組織による調査活動のモニタリングを行ったか、委託調査の事後的な評価はなされたか、委託調査費の執行状況に係る政府全体の調査が委託調査費の執行のその後のあり方に改善をもたらしているか、委託先による再委託の有無や程度についてコントロールしているか、委託に関する全プロセスを文書化して後のチェックを可能にしているか、委託調査には「支出に見合った価値（Value for Money）」が認められるか、委託先にとって各官庁はスマートなクライアントか、等々を検査すべきポイントとして掲げている（NAO 2010；BRH 2006）。我が国の会計検査院も、「はじめに」で引用した報告書のなかで、公益法人への委託調査事業における契約の競争性、予定価格の算定、契約の履行及びその確認、成果物の公表及び管理について「所見」を公表している。

17) この点では、衆議院事務局が調査した「国家公務員の再就職状況に関する予備的調査」（平成19年衆予調第2号、http://www.shugiin.go.jp/itdb_anna/nsf/html/statics/ugoki/h19ugoki/06yobityo/yobityo.htm）がより網羅的である。同調査については、市村（2010）が詳しい。

18) http://www.mof.go.jp/budget/topics/public_purchase/koukyou/koukyou_02.htm

図表6 特別会計からの委託調査費の支出状況

	財務省	文科省	厚労省	農水省
支出件数	1	3	6	1
支出金額(単位:千円)	3990	82776	108942	7329
特別会計からの支出割合	5.8%	14.4%	6.1%	0.2%

出典:筆者作成

託調査が随意契約で行われる場合でも、「企画競争」というかたちで競争性が加味されることがあること、逆に、一般競争入札の場合でも、一定の入札参加条件を設定することにより実質的に競争性が排除され、「一者応札」など公益法人等の落札が容易になるケースもありうることも付言しておきたい。

最後に、(c) 特別会計からの委託調査費の支出であるが、一部の官庁(法務省、経産省)では委託調査費がいずれの会計(勘定)からの支出であるかを明示していない。しかし、この点を明示している11省のうち、委託調査費が特別会計から支出されている官庁は11省中、財務省、文科省、厚労省及び農水省の4省だけであり、図表6によれば、委託調査費全体に占める特別会計からの支出は最大でも全体の15%程度である。同様に、特別会計からの委託件数も決して多いとはいえない。さらに消費者庁、警察庁、金融庁、総務省、外務省、環境省及び防衛省の7省では、特別会計が存在しないか、特別会計は存在するが特別会計からの支出がなされていないかのいずれかである。特別会計からの委託調査費の支出が特に多いと目される経産省及び国交省がデータの未整備により分析できないが、この2省を除けば、特別会計からの委託調査費の支出を通じた「離れですぎ焼き」は困難だと推測される。

おわりに

本稿では、各省庁の委託調査費の実態を捉える上で重要な要素を提示した上で、クラスター分析により委託調査費の支出に係る各省庁の類型を析出した。また、委託先の大半を占める民間コンサルタント等が各省庁からどの程度調査を受託しているかについても論じてきた。

委託調査の支出状況に係る各府省の類型は、委託件数と委託金額という量的指標と委託先と委託形態という質的指標から捉えることができる。これらの量的・質的指標を用いれば、委託調査の支出に係る各府省の類型は3つに区分す

ることができる。このうち、内政官庁に限定して言えば、いわゆる事業官庁の多くは、委託件数・委託金額がともに大きい。また、調達しようとする情報資源の性格から委託先が限定される場合もある。他方で、いわゆる制度官庁の多くは、委託件数・委託金額がともに少ない。また、情報資源の調達は幅広い範囲から行われている。両者の比較からすれば、各省庁の企画立案機能を果たす上で必須である情報資源調達のあり方は、制度官庁と事業官庁とは明らかに異なっていると推察される。制度立案と運用のモニターが業務の中心である制度官庁では、調査統計といった公式的な情報資源調達手段、許認可業務等のルールに付随する情報資源調達手段、さらには、関係者との接触から得られる非公式的な情報資源調達手段から、必要な情報資源がある程度得られると推察される。また、制度立案と運用のモニターについては、委託調査による情報資源の調達ルート限定する理由に乏しいと推察される。他方で、新規事業の立案あるいは既存事業の見直しを志向する事業官庁では、これらの情報資源調達手段だけでは政策の企画立案に係る有益な情報が調達できないために、委託調査費を予算に計上すると推測される。その際、委託調査によって調達しようとする情報資源の特性から、調達ルートが限られてしまうこともある。

また、各省庁における民間コンサルタント等を通じた委託調査の特徴は、(a) 民間コンサルタント等を通じた委託調査が一過性のものではなく常態化していること、(b) 民間コンサルタント等は各省庁から満遍なく委託調査を受託していること、(c) 委託内容は各省庁の内部マネジメント領域のみならず、所管する政策領域に及んでいること、の3点に要約することができる。その上で、我が国の中央省庁による情報資源調達にとって、民間コンサルタント等がもはや欠くことのできない存在になっていることを指摘した。他方で、民間コンサルタント等への過度の依存が各省庁の企画立案機能の中核部分である調査機能を空洞化させるのではないかという危惧についても指摘した。

もちろん、本稿は各省庁による情報資源調達活動の一つである委託調査の特性をその支出面から外形的に捉えたにとどまり、情報資源の内容や個別事例に踏み込んではいない点で課題が残っている。この点については他日を期したい。

参考文献

(1) 外国語文献

- Bundesrechnungshof (BRH) 2006. *Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung*
- C.Hood & M.Jackson 1991. *Administrative Argument* (Aldershot ; Dartmouth)
- E.T.Jennings & J.L.Hall 2011. State Agencies Attention to Scientific Sources of Information to Guide Program Operation, in : A. Shillabeer et al. (eds.), *Evidence-Based Public Management* (Armonk, N. Y. : M. E. Sharpe), pp. 199-212.
- D. S. Martin 2005. Management Consultancy, in : E. Ferlie et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (Oxford ; Oxford University Press), pp.671-694.
- National Audit Office (NAO) 2010. *Central Government's Use of Consultants and Interims*

(2) 日本語文献

- 会計検査院 2009. 「各府省所管の公益法人に関する会計検査の結果について」,
http://report.jbaudit.go.jp/org/pdf/h21_koueki_zen.pdf
- 市村浩一郎 2010. 『天下りの真実』 (PHP 研究所)
- 城山英明 1998. 「情報活動」 森田 朗編 『行政学の基礎』 (岩波書店)
- 西尾 勝 1995. 「省庁の所掌事務と調査研究企画」 西尾 勝・村松岐夫編 『講座行政学 5 業務の執行』 (有斐閣)
- 村松岐夫 2002. 「公務員制度改革・調査する官僚制に向けて」 都市問題研究 55 巻 1 号

(附記 本稿は、2012 (平 24) 年度科学研究費補助金・基盤 (B) 「公共政策の分析手法」 (研究代表者: 真淵 勝, 課題番号: 22330042) による研究成果の一部である)

(2011 (平 23) 年 10 月 31 日脱稿)